Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor

Str. Stavropoleos nr. 6, Sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980,
Tel. +40-21-3104641, Fax. +40-21-3104642, Fax. +40-21-8900745,
e-mail: office@cnsc.ro, www.cnsc.ro, http://portal.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) 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, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE
Nr. 3804/C8/4547
Data: 15.12.2025

Prin contestația nr. 6071/14.11.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 80656/17.11.2025, formulată de către asocierea ....., cu sediul în Bucureşti, ..., reprezentată prin administrator ....., împotriva documentației de atribuire în cadrul procedurii licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „..... .....", de către ....., cu sediul în București, strada ....., în calitate de autoritate contractantă, se solicită:

1. admiterea contestației si obligarea autorității contractante la anularea procedurii de atribuire, in temeiul prevederilor art. 26 alin. (2) lit c) din Legea 101/2016, dat fiind faptul ca nu este posibila remedierea actului atacat;
2. remedierea documentaţiei de atribuire conform Avizului conform condiţionat nr. 11623/ 11.09.2025 /DGEDACMISP, emis de ANAP;
3. remedierea documentaţiei de atribuire conform solicitărilor dezvoltate in cadrul motivarii;
4. în orice caz, solicitam acordarea de cheltuieli de judecata ocazionate cu prezentul litigiu, constând în onorarii avocațiale si indisponibilizarea sumelor bănești aferente cauțiunii constituite;

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 asocierea ..... critică decizia autorității contractante de respingere a ofertei sale ca inacceptabilă și neconformă.

Prin contestația nr. 6071/14.11.2025, formulată în temeiul art. 8 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, contestatoarea ..... SRL solicită

Consiliului anularea documentației de atribuire aferente procedurii inițiate de .....), având ca obiect „.....”, publicată prin anunțul de participare nr. CN1087049 din data de 04.11.2025, cu o valoare estimată de 156.609.659,38 lei fără TVA.

În prealabil, contestatoarea solicită suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației, apreciind că, în lipsa suspendării, continuarea procedurii în condițiile unei documentații pretins nelegale și restrictive ar leza atât interesul său, cât și interesul public, în contextul utilizării fondurilor publice.

Se invocă inclusiv împrejurarea că termenul-limită de depunere a ofertelor este 08.12.2025, iar soluționarea contestației se realizează, de regulă, în 20 de zile de la primire; în consecință, în lipsa suspendării, contestatoarea ar ajunge, în mod practic, în imposibilitatea de a elabora și depune o ofertă, mai ales având în vedere perioada sărbătorilor de iarnă.

Pe fond, contestatoarea formulează, în principal, cererea de anulare a procedurii, în temeiul art. 26 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 101/2016, apreciind că actul atacat (documentația) nu ar fi susceptibil de remediere fără modificarea sa în integralitate.

În subsidiar, în ipoteza în care Consiliul ar considera că remedierea este posibilă, solicită obligarea autorității contractante la remedierea documentației conform Avizului conform condiționat nr. 11623/ 11.09.2025/DGEDACMISP emis de ANAP, precum și conform solicitărilor dezvoltate în motivare. În orice caz, contestatoarea solicită acordarea cheltuielilor de judecată ocazionate de litigiu (onorariu avocațial și indisponibilizarea sumelor aferente cauțiunii), urmând a face dovada acestora ulterior.

În motivare, contestatoarea arată că procedura se află sub control ex ante ANAP, iar instituția ar fi emis un Aviz conform condiționat, constatând existența unor abateri de regularitate și/sau de calitate. Deși, potrivit susținerilor contestatoarei, acest aviz ar impune măsuri concrete, autoritatea contractantă ar fi decis continuarea procedurii fără remedierea neconformităților constatate, ceea ce ar încălca obligația de a elabora o documentație completă, corectă și precisă, capabilă să permită operatorilor economici o informare reală și o ofertare conformă.

Contestatoarea susține că deficiențele documentației privesc, în esență, lipsa unor informații fundamentale și existența unor cerințe excesive ori neclare. Astfel, se invocă, în primul rând, problematica utilizării acordului-cadru fără lotizare, în condițiile în care obiectul include tipologii variate de servicii și ar presupune un număr mare de autorizări/avizări și o paletă largă de experți; contestatoarea apreciază că această abordare ar restricționa participarea și ar obliga operatorii economici să se asocieze artificial.

În al doilea rând, se susține că documentația nu cuprinde justificarea completă a utilizării acordului-cadru și, mai ales, nu indică în mod clar informațiile specifice acestui instrument: cantități/activități minime și maxime pe durata acordului-cadru, cantități/activități minime și maxime per contract subsecvent, frecvența de atribuire a contractelor subsecvente și anexele la care se face trimitere în modelul de acord-cadru.

În același registru, contestatoarea atacă justificarea valorii estimate, arătând că aceasta ar fi insuficient fundamentată, în special în condițiile în care nu ar fi clarificate contractele subsecvente (număr, obiect, valoare estimată, frecvență), ceea ce ar face imposibilă verificarea rezonabilității estimării și, implicit, ar influența în mod nelegal cerințele de calificare care trebuie raportate, în logica acordului-cadru, la cel mai mare contract subsecvent. Contestatoarea susține că, în lipsa acestor repere, cerințele de calificare și selecție nu pot fi apreciate ca proporționale și transparente.

Mai departe, contestatoarea arată că, tocmai pentru a obține clarificări esențiale pentru ofertare, a adresat autorității contractante solicitări punctuale, dintre care cele mai importante privesc: enumerarea exactă a contractelor subsecvente și obiectul acestora, corelarea listelor de obiective din diferite documente (inclusiv diferența între listele de 7 și 21 de obiective), clarificarea a ceea ce se ofertează efectiv (excelul anexat sau serviciile descrise în fișa de date), indicarea dacă este obligatorie completarea tuturor coloanelor din formularul financiar și, în general, eliminarea riscului de ofertare „în orb”.

În lipsa acestor clarificări, contestatoarea apreciază că operatorii economici sunt puși în situația de a bugeta studii și activități fără a cunoaște dacă sunt aplicabile și necesare pentru obiectivele reale, ceea ce ar afecta atât concurența, cât și eficiența cheltuirii banului public.

În continuare, contestatoarea formulează critici privind caracterul restrictiv al unor cerințe de calificare. Se invocă praguri ridicate pentru cifra de afaceri și experiența similară, care ar trebui recalibrate în funcție de specificul subsecventelor atribuite cel mai des, nu în raport cu un maxim ipotetic.

Se contestă cerința privind asigurarea riscului profesional, solicitându-se eliminarea acesteia sau, cel puțin, repoziționarea ca obligație de derulare pe fiecare contract subsecvent, cu clauze clare privind momentul prezentării, limitele, sancțiunile și corelarea cu tariful ofertat.

Totodată, se contestă definirea experienței similare ca fiind excesiv de detaliată (aproape „identică”) și obligația de a prezenta cel puțin un contract din fiecare secțiune, apreciindu-se că această structură reduce artificial numărul de ofertanți și ar trebui înlocuită cu o definiție generală, comparabilă ca domeniu și complexitate, nu identică.

Contestatoarea mai critică și neclaritățile privind solicitarea unor autorizații/licențe (inclusiv sub aspectul recunoașterii reciproce pentru operatori economici străini), precum și faptul că anumite cerințe de calificare ar fi inserate impropriu în caietul de sarcini.

Se invocă și solicitarea unei declarații privind conflictul de interese suplimentare față de DUAE, considerată excesivă. În plus, contestatoarea arată că documentația ar conține neconcordanțe și formulări improprii (de exemplu, referiri la contracte de lucrări în contexte de servicii), solicitări privind documente „în copie conform cu originalul” deși se folosește semnătura electronică, precum și descrieri necorelate ale obiectului achiziției.

În mod distinct, contestatoarea afirmă că unele cerințe exced obiectului contractului de proiectare, exemplificând prin cerința de deținere a unui laborator de încercări (minim grad II), pe care o consideră specifică execuției de lucrări, nu elaborării documentațiilor de proiectare.

De asemenea, contestatoarea critică severitatea unor sancțiuni/ penalități din caietul de sarcini (cuantumuri de ordinul a 100.000 lei) pentru înlocuirea experților-cheie, apreciindu-le ca excesive, nerezonabile și apte să descurajeze participarea, în condițiile în care menținerea acelorași experți pe durata a 4 ani poate fi afectată de evenimente obiective (boală, demisie etc.) care nu țin de voința prestatorului.

În final, contestatoarea susține că ansamblul acestor deficiențe (lipsa transparenței privind subsecventele, nefundamentarea valorii estimate, cerințe restrictive și necorelate) poate constitui indicii ale unei proceduri „cu dedicație”, afirmând că documentația ar favoriza un anumit operator economic.

În consecință, solicită intervenția Consiliului pentru restabilirea legalității, prin suspendarea procedurii, anularea acesteia ca urmare a imposibilității remedierii sau, subsidiar, prin obligarea autorității contractante la remedierea documentației conform cerințelor ANAP și criticilor punctuale dezvoltate în contestație.

Prin punctul de vedere formulat în temeiul art. 18 din Legea nr. 101/2016, ... solicită respingerea contestației formulate de ..... ca nefondată, cu consecința continuării procedurii de atribuire a acordului-cadru având ca obiect „..... precum și menținerea documentației de atribuire în forma publicată, apreciată ca fiind legală și temeinică.

În ceea ce privește cererea de suspendare a procedurii, autoritatea contractantă susține că pretinsa prejudiciere invocată de contestatoare nu este reală și dovedită, întrucât singura eventuală pierdere ar putea consta în cheltuielile efectuate pentru întocmirea ofertei, care, potrivit jurisprudenței constante a CNSC, nu constituie un prejudiciu susceptibil să justifice suspendarea procedurii. Se arată că, prin solicitarea suspendării, contestatoarea urmărește exclusiv protejarea propriului interes de a participa la procedură, fără a demonstra existența unei pagube iminente sau a unei încălcări concrete a drepturilor sale.

Referitor la susținerea privind pretinsa neremediere a documentației de atribuire, autoritatea contractantă arată că aceasta este neadevărată și tendențioasă, întrucât măsurile dispuse de verificatorii ex ante ai ANAP prin Avizul conform condiționat nr. 11623/11.09.2025/DGEDACMISP au fost implementate. În acest sens, se arată că a fost publicată o documentație de atribuire remediată sub nr. DF1259056/31.10.2025, care a stat la baza anunțului de participare nr. ...../04.11.2025, iar procedura nu ar fi putut continua, din punct de vedere procedural, fără efectuarea acestor remedieri, având în vedere mecanismul controlului ex ante.

Autoritatea contractantă precizează că, ulterior publicării documentației remediată, a fost emisă Adresa nr. 11623/14506/11.11.2025 privind implementarea măsurilor dispuse prin Avizul conform condiționat, în urma căreia au fost remediate integral un număr de șase observații și parțial opt observații formulate de ANAP.

Pentru aceste din urmă observații, autoritatea arată că a publicat, la data de 24.11.2025, documentul intitulat „Clarificare_Oficiu_Erata_Automata_DF1259056.pdf”, prin intermediul căruia au fost remediate toate punctele rămase, astfel încât, în opinia autorității, contestația a rămas fără obiect.

Cu privire la solicitările de clarificări formulate de contestatoare, autoritatea contractantă arată că în fișa de date a achiziției este stabilit un termen clar pentru publicarea răspunsului consolidat, respectiv cu 11 zile înainte de termenul-limită de depunere a ofertelor, iar în absența contestației și a suspendării procedurii, acest răspuns ar fi urmat să fie publicat la data de 26.11.2025, având în vedere termenul-limită de depunere a ofertelor de 08.12.2025.

Autoritatea contractantă califică drept nefondată, tendențioasă și formulată cu rea-credință susținerea contestatoarei potrivit căreia procedura ar fi una „cu dedicație”, bazată pe o valoare estimată supraevaluată și pe cerințe restrictive. Se arată că legislația în materia achizițiilor publice nu impune obligația autorității contractante de a pune la dispoziția operatorilor economici justificarea determinării valorii estimate sau motivele care au stat la baza nelotizării procedurii, aceste aspecte fiind parte integrantă a Strategiei de contractare.

În continuare, autoritatea contractantă arată că verificatorii ex ante ai ANAP au solicitat completarea Strategiei de contractare cu justificarea utilizării acordului-cadru, indicarea cantităților minime și maxime, a frecvenței de atribuire a contractelor subsecvente, precum și argumentarea deciziei de nelotizare, măsuri care au fost implementate prin revizuirea Strategiei de contractare. De asemenea, autoritatea susține că a adus justificări suplimentare privind determinarea valorii estimate, utilizarea acordului-cadru și stabilirea pragurilor pentru cifra de afaceri și experiența similară.

Autoritatea contractantă concluzionează că întreaga argumentație a contestatoarei se bazează pe o premisă falsă, respectiv aceea că documentația de atribuire nu ar fi fost remediată, în condițiile în care aceasta a fost revizuită, iar clarificările din oficiu și erata publicate acoperă toate observațiile formulate de ANAP. În consecință, se apreciază că, prin măsurile de remediere întreprinse, contestația formulată de FIP CONSULTING SRL a rămas fără obiect și este lipsită de fundament, motiv pentru care se solicită respingerea acesteia.

Prin concluziile scrise înregistrate la Consiliu cu nr. 85947/05.12.2025 contestatoarea ..... solicită respingerea susținerilor formulate de ..... prin punctul de vedere nr. 34761/25.11.2025 și menținerea criticilor din contestație, arătând că autoritatea contractantă încearcă să minimalizeze nelegalitatea documentației și să creeze aparenta unei remedieri care, în realitate, nu este completă și nici eficient comunicată pieței.

În primul rând, contestatoarea combate argumentul autorității privind inexistența prejudiciului care ar justifica suspendarea procedurii, susținând că practica CNSC citată de autoritate ar fi inaplicabilă, deoarece în speță nu se discută doar despre cheltuieli pentru întocmirea ofertei, ci despre menținerea unei documentații pretins nelegale, care afectează

concurența, restricționează accesul la procedură, împiedică elaborarea unei oferte conforme și creează un risc major de respingere a ofertelor pentru motive neimputabile ofertanților. Contestatoarea arată că prejudiciul vizează inclusiv interesul public și interesul patrimonial al statului, întrucât atribuirea unui contract de o asemenea valoare în condiții neclare și nelegale poate conduce la cheltuirea ineficientă a fondurilor publice. Totodată, contestatoarea indică faptul că demersul de contestare a presupus costuri efective, atât prin plata onorariului avocațial, cât și prin indisponibilizarea sumelor de bani aferente litigiului.

În al doilea rând, contestatoarea contestă susținerea autorității contractante potrivit căreia procedura nu ar fi putut continua fără remedierea observațiilor ANAP, arătând că dispozițiile art. 14 alin. (3) din OUG nr. 98/2017 permit expres publicarea anunțului de participare „cu sau fără remedierea abaterilor constatate" prin avizul conform condiționat. În această logică, contestatoarea afirmă că, până la momentul depunerii concluziilor scrise, neconformitățile ANAP nu erau remediate prin republicarea documentației în forma cerută, iar menținerea avizului conform condiționat ar confirma faptul că autoritatea a ales să continue procedura fără remediere completă. Contestatoarea mai susține că inclusiv documentul ulterior invocat de autoritate, respectiv clarificarea din oficiu publicată după transmiterea punctului de vedere, ar fi primit la rândul său aviz conform condiționat, ceea ce ar demonstra persistența neconformităților. În plus, contestatoarea arată că avizul condiționat ar conține 21 de puncte, în timp ce autoritatea ar pretinde că ar fi remediat doar o parte dintre acestea, ceea ce, în opinia sa, echivalează cu recunoașterea faptului că s-a ales să nu se conformeze integral măsurilor ANAP.

Contestatoarea insistă că, independent de discuția despre respectarea avizului ANAP, problema esențială rămâne aceea că documentația contestată conține cerințe care restricționează concurența și afectează ofertarea. În concret, se arată că determinarea valorii estimate are efect direct asupra modului de bugetare și întocmire a ofertei, mai ales în contextul unui formular financiar complex și detaliat, iar valoarea acordului-cadru derivă din însumarea valorilor subsecventelor. Or, în lipsa indicării concrete a contractelor subsecvente, a obiectului, numărului și valorii acestora, operatorii economici nu pot elabora o ofertă conformă și competitivă, fiind încălcat principiul transparenței. Pe acest temei, contestatoarea solicită respingerea excepției rămânerii fără obiect invocate de autoritate.

În al treilea rând, contestatoarea arată că, în SEAP, nu ar fi fost publicată o erată la documentația de atribuire, iar clarificarea din oficiu ar fi primit aviz conform condiționat și, în orice caz, nu ar răspunde motivelor de neconformitate invocate în contestație. Prin urmare, contestatoarea solicită Consiliului să rețină existența unei conduite de rea-credință din partea autorității contractante, în sensul derulării procedurii cu ignorarea obligațiilor de legalitate și transparență și cu nesocotirea constatărilor ANAP.

În concluzie, contestatoarea solicită, în principal, admiterea contestației și obligarea autorității contractante la anularea procedurii în

temeiul art. 26 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 101/2016, apreciind că actul atacat nu poate fi remediat; iar subsidiar, obligarea autorității la remedierea documentației conform avizului conform condiționat ANAP și conform solicitărilor din motivare. Totodată, solicită acordarea cheltuielilor de judecată și depune în dovedire factura onorariului avocațial și confirmarea plății, în cuantum total de 8.470 lei (7.000 lei + TVA 1.470 lei), aferente asistenței juridice și reprezentării în dosarul CNSC.

FIP CONSULTING SRL a transmis, în original, recipisa de consemnare nr. 211853097/1, eliberată de CEC BANK Sucursala Victoria la data de 17.11.2025, din care rezultă consemnarea cauțiunii în valoare de 220.000 lei.

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

În calitate de autoritate contractantă, ...a inițiat procedura licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului, având ca obiect „Servicii de proiectare pentru reabilitarea, modernizarea, consolidarea si realizarea de obiective de infrastructură rutieră si mobilitate urbană în administrarea Administrației Străzilor Bucureşti", prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. .....

Conform anunțului de participare și a documentației de atribuire, criteriul de atribuire este „cel mai bun raport calitate-preț”, iar valoarea estimată a contractului, este de ..... lei fără TVA.

Analizând conținutul criticilor din contestație aflată la dosarului cauzei, Consiliul constată că operatorul economic ..... este nemulțumit de documentația de atribuite și solicită cele din partea introductivă.

Litigiul părților privește modul de structurare a documentației de atribuire aferente procedurii având ca obiect atribuirea unui acord-cadru de servicii de proiectare pentru reabilitarea, modernizarea, consolidarea și realizarea de obiective de infrastructură rutieră și mobilitate urbană, respectiv utilizarea unui acord-cadru nelotizat care cumulează o gamă extrem de largă și eterogenă de activități, precum și stabilirea unor cerințe de calificare și praguri de capacitate susceptibile de a restrânge concurența.

Relevante în soluționarea sunt următoarele prevederi din Legea nr. 98/2016:

- art. 3 lit. dd): *„lot - fiecare parte din obiectul contractului de achiziție publică, obiect care este divizat pentru a adapta dimensiunea obiectului contractelor individuale rezultate astfel încât să corespundă mai bine nevoilor autorității contractante, precum și capacității întreprinderilor mici și mijlocii, sau pe baze calitative, în conformitate cu diferitele meserii și specializări implicate, pentru a adapta conținutul contractelor individuale mai îndeaproape la sectoarele specializate ale IMM-urilor sau în conformitate cu diferitele faze ulterioare ale proiectului*”;

- Art. 50. - (1) Autorităţile contractante nu vor concepe sau structura achiziţiile ori elemente ale acestora cu scopul exceptării acestora de la aplicarea dispoziţiilor prezentei legi ori al restrângerii artificiale a concurenţei.

(2) În sensul alin. (1), se consideră că există o restrângere artificială a concurenţei în cazul în care achiziția ori elemente ale acesteia sunt

concepute sau structurate cu scopul de a favoriza ori dezavantaja în mod nejustificat anumiți operatori economici.

- art. 141: *„(1) Autoritatea contractantă are dreptul de a recurge la atribuirea pe loturi a contractelor de achiziție publică și a acordurilor-cadru și, în acest caz, de a stabili dimensiunea și obiectul loturilor, cu condiția includerii acestor informații în documentele achiziției. (2) În sensul alin. (1), autoritatea contractantă va stabili obiectul fiecărui lot, pe baze cantitative, adaptând dimensiunea contractelor individuale astfel încât să corespundă mai bine capacității întreprinderilor mici și mijlocii, sau pe baze calitative, în conformitate cu diferitele meserii și specializări implicate, pentru a adapta conținutul contractelor individuale mai îndeaproape la sectoarele specializate ale IMM-urilor sau în conformitate cu diferitele faze ulterioare ale proiectului”*.

Consiliul reține că, potrivit caietului de sarcini, serviciile ce fac obiectul acordului-cadru includ nu mai puțin de **47 de tipologii distincte de activități**, enumerate la cap. 3.3 din caietul de sarcini, care acoperă etape și specializări profund diferite, precum: expertize tehnice pe cerințe distincte (rezistență, securitate la incendiu, instalații, infrastructură), studii geotehnice, topografice, hidrogeologice, hidrologice, de trafic, de mediu, dendrologice, de zgomot, de însorire, de coexistenta, documentații urbanistice (PUD, PUZ), documentații pentru avize, DTAC/DTAD/DTOE, proiecte tehnice și detalii de execuție, asistență tehnică, certificate energetice, documentații As-Built, analize GES, evaluări SEA/EIA/DNSH, audit DNSH, planuri coordonatoare de rețele, prezentări grafice 2D/3D, precum și studii atipice sau speciale.

Totodată, Consiliul observă că documentația impune operatorilor economici asigurarea unei **echipe extrem de extinse**, alcătuită din minimum 20 de categorii distincte de experți, fiecare cu cerințe de studii, autorizări și experiență specifice, de la proiectanți de infrastructură rutieră, structuri și instalații, până la experți SEA/EIA, auditori energetici, experți GES, specialiști ITS, urbanism, peisagistică și verificatori tehnici atestați pe multiple domenii.

Raportat la aceste elemente, Consiliul constată că, prin modul de grupare a acestor activități într-un singur lot achizitorul restricționează concurența. Întrucât activitățile din contract se prestează de diverși experți (cum de altfel s-a impus și prin caietul de sarcini nominalizarea a peste 20 de experți), ofertantul ar trebui să se asocieze ori să subcontracteze părți din contract, ceea ce demonstrează caracterul restrictiv al documentației de atribuire.

De exemplu, elaborarea unui plan urbanistic de detaliu sau zonal nu se regăsește în mod curent în portofoliul operatorilor specializați în studii hidrogeologice, studii de zgomot, studii dendrologice sau studii de deviere a circulației, după cum nici activitățile de audit DNSH sau evaluare strategică de mediu nu sunt inerente prestării serviciilor de proiectare rutieră propriu-zisă.

Având în vedere că o parte dintre activități nu sunt interdependente (autoritatea contractantă nu a demonstrat acest aspect) nu există niciun motiv ca acestea să nu fie atribuite separat, prin loturi distincte.

În acest context, Consiliul reține ca fiind temeinice concluziile ANAP din Avizul conform condiționat nr. 11623/11.09.2025, potrivit cărora **informațiile din Strategia de contractare nu susțin nelotizarea procedurii**, iar utilizarea unui acord-cadru care cumulează toate aceste tipologii de activități, fără divizare pe loturi, **restricționează participarea operatorilor economici din piața de profil**, obligându-i în mod artificial la asociere. Aceste constatări au fost reținute de ANAP prin adresa nr. 11623/11.09.2025, iar Consiliul constată că măsura de remediere privind reconsiderarea utilizării acordului-cadru fără lotizare - a rămas neimplementată.

Consiliul nu poate reține susținerea autorității contractante potrivit căreia, prin publicarea documentului „Clarificare_Oficiu_Erata_Automata_ DF1259056.pdf" din data de 24.11.2025, contestația formulată de FIP CONSULTING SRL ar fi rămas fără obiect.

Din analiza Avizului conform condiționat ANAP nr. 11623/11.09.2025 rezultă că anumite măsuri esențiale au rămas neimplementate, în special cea referitoare la reconsiderarea utilizării acordului-cadru fără lotizare, precum și doar parțial implementată măsura privind pragurile de calificare referitoare la cifra de afaceri și experiența similară.

Or, publicarea unor clarificări sau erate care vizează doar o parte dintre observațiile formulate de ANAP nu este de natură să înlăture deficiențele structurale ale documentației de atribuire și nu poate conduce la concluzia că procedura a fost adusă în stare de legalitate.

Mai mult, Consiliul nu poate valida apărările autorității contractante potrivit cărora complexitatea obiectului sau apartenența activităților la un scop general comun – respectiv realizarea unor obiective de infrastructură rutieră și mobilitate urbană – ar justifica nelotizarea. Asemenea argumente vizează scopul general al achiziției, nu demonstrează însă interdependența tehnică a activităților sau imposibilitatea obiectivă a divizării acestora. Interdependența invocată reprezintă, în realitate, finalitatea globală a procedurii, nu o condiție care să facă imposibilă prestarea separată a serviciilor.

Consiliul reține, de asemenea, că **asocierea nu poate fi impusă operatorilor economici**, aceasta fiind un drept și nu o obligație, iar necesitatea asocierii pentru a putea participa la procedură constituie un indiciu clar al caracterului restrictiv al documentației. În acest sens sunt relevante dispozițiile art. 3 lit. yy) din Legea nr. 98/2016 *„orice operator economic care nu este parte a unui contract de achiziție publică și care execută și/sau furnizează anumite părți ori elemente ale lucrărilor sau ale construcției ori îndeplinesc activități care fac parte din obiectul contractului de achiziție publică, răspunzând în fața contractantului de organizarea și derularea tuturor etapelor necesare în acest scop*".

În acest sens s-a pronunțat și Curtea de Apel București în Decizia civilă nr. 7264 pronunțată la 20.12.2018 în dosarul nr. 8396/2/2018, respectiv: *„Referitor la posibilitatea pentru ofertanți de a se asocia conform art. 53 din Legea nr. 98/2016 pentru a participa la procedură, se reține că necesitatea ca ofertanții să se asocieze pentru a putea depune oferte dovedește (...) că modalitatea de stabilire a lotului nr. 1 este restrictivă și că micii producători ori furnizori nu ar putea depune singuri*

oferte, nefiind astfel încurajată participarea lor la procedură. (...) Neputând depune o ofertă completă, nefiind furnizor al unuia dintre produsele din cadrul lotului în mod evident că este restricționat accesul la procedură al contestatoarei".

Raportat la prevederile evocate și la dificultățile obiective ce pot fi întâmpinate de un operator economic interesat în ofertarea întregii game de servicii cerute, dificultăți ce determină restrângerea accesului la procedura competițională inițiată, cauzate fiind de nedivizarea achiziției în loturi, Consiliul trebuie să determine că se impune împărțirea achiziției, astfel încât și firma contestatoare să poată participa la procedura în cauză, fără a recurge la asociere ori subcontractare pentru acea categorie de bunuri pe care nu le furnizează. Prin împărțirea pe loturi și accesul unui număr cât mai mare de operatori economici specializați la procedură, deci a unei cât mai largi concurențe, autoritatea creează premisele pentru obținerea unor prețuri de achiziție mai reduse, în acord cu principiul eficienței utilizării fondurilor publice.

Prin modul de concepere a documentației, autoritatea contractantă a încălcat dispozițiile art. 2 alin. (2), art. 50 și art. 141 din Legea nr. 98/2016, precum și art. 9 din HG nr. 395/2016, întrucât a structurat achiziția într-o manieră de natură să limiteze accesul operatorilor economici specializați, fără a demonstra că o astfel de structurare este necesară sau proporțională.

În plus, Consiliul constată că **pragurile stabilite pentru cifra de afaceri și experiența similară**, raportate la valoarea maximă a acordului-cadru sau la valoarea celui mai mare contract subsecvent, mențin un efect restrictiv, contrar observațiilor ANAP, care a arătat că, într-un acord-cadru cu frecvență ridicată a subsecventelor, cerințele trebuie raportate la valoarea contractelor atribuite cel mai des, nu la valori maximale ipotetice. După un anumit nivel, astfel de cerințe nu mai diminuează riscul de neîndeplinire, ci devin un instrument de limitare a accesului la procedură, cu încălcarea art. 177 din Legea nr. 98/2016 și a art. 20 și 107 alin. (2) lit. f) din HG nr. 395/2016.

Având în vedere multitudinea activităților distincte incluse (47 de tipologii distincte de activități) în acordul-cadru, numărul mare de specializări impuse (asigurarea unei echipe extrem de extinse, alcătuită din minimum 20 de categorii distincte de experți), lipsa unei justificări reale a nelotizării și menținerea unor măsuri de remediere neimplementate, Consiliul constată că **nu pot fi dispuse măsuri de remediere punctuale** care să permită continuarea legală a procedurii. Orice remediere ar presupune restructurarea integrală a documentației, inclusiv redefinirea obiectului achiziției, lotizarea serviciilor, recalcularea valorilor estimate, reformularea cerințelor de calificare și stabilirea unor noi termene de depunere a ofertelor, situație ce echivalează cu o nouă inițiere a procedurii.

Consiliul reține că, dincolo de susținerile autorității contractante privind remedieri prin clarificări, nelegalitățile invocate de contestatoare au caracter structural și vizează chiar arhitectura achiziției (utilizarea unui acord-cadru nelotizat pentru o gamă extrem de eterogenă de activități și specializări, coroborat cu cerințe/praguri susceptibile de a restrânge

concurența). În atare condiții, măsuri punctuale (rectificări de formulare, ajustări izolate) nu sunt apte să înlăture efectul restrictiv sesizat.

În plus, Consiliul observă că, potrivit documentelor emise în cadrul controlului ex-ante, au rămas de implementat măsuri esențiale, în special cele referitoare la reconsiderarea utilizării acordului-cadru fără lotizare (cu completarea Strategiei de contractare ori lotizarea prin raportare la obiective), precum și, cel puțin parțial, cele privind reevaluarea pragurilor de capacitate (cifră de afaceri/experiență similară) prin raportare la specificul acordului-cadru și la frecvența subsecventelor. Or, implementarea acestor măsuri ar presupune intervenții majore asupra documentației de atribuire: redefinirea structurii achiziției (lotizare), recalcularea valorilor estimate pe loturi, reconfigurarea cerințelor de calificare și, în mod inevitabil, publicarea unei erate și stabilirea unor noi termene de depunere, ceea ce echivalează cu o reluare a procedurii.

Având în vedere că documentația de atribuire urmează a fi anulată, ca urmare a imposibilității adoptării unor măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii, Consiliul constată că analizarea celorlalte critici formulate de contestatoare sunt de prisos a fi analizate, întrucât acestea nu ar mai putea produce niciun efect juridic util asupra procedurii de atribuire.

În aceste condiții, în temeiul art. 26 alin. (2) lit. c) și alin. (7) din Legea nr. 101/2016, Consiliul **admite contestația** formulată de FIP CONSULTING SRL și dispune **anularea procedurii de atribuire**, constatând imposibilitatea adoptării unor măsuri de remediere care să permită continuarea acesteia în condiții de legalitate.

Cât privește cererea contestatoarei de obligare a autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată, Consiliul o va admite, în parte, luând în considerare analiza și admiterea în parte a criticilor.

În aprecierea acestei finalități, Consiliul a avut în vedere următoarele dispoziții legale:

- art. 26 alin. (9) din Legea nr. 101/2016, potrivit cărora: „Consiliul poate obliga, la cerere, partea în culpă, la plata cheltuielilor efectuate pentru soluționarea contestației. Cuantumul, detalierea și documentele doveditoare ale cheltuielilor efectuate sunt prezentate în cerere, care trebuie depusă înainte de pronunțarea deciziei de soluționare a contestației”;

- art. 454 din Codul de Procedură Civilă, care prevăd: „Pârâtul care a recunoscut, la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate, pretențiile reclamantului, nu va putea fi obligat la plata cheltuielilor de judecată, cu excepția cazului în care, prealabil pornirii procesului, a fost pus în întârziere de către reclamant sau se afla de drept în întârziere (...)”;

- art. 451 din Codul de procedură civilă, care stipulează următoarele: „(1) Cheltuielile de judecată constau în taxele judiciare de timbru și timbrul judiciar, onorariile avocaților, ale experților și ale specialiștilor numiți în condițiile art. 330 alin. (3), sumele cuvenite martorilor pentru deplasare și pierderile cauzate de necesitatea prezenței la proces, cheltuielile de transport și, dacă este cazul, de cazare, precum și orice alte cheltuieli necesare pentru buna desfășurare a procesului. (2) Instanța poate, chiar și din oficiu, să reducă motivat partea din cheltuielile de judecată reprezentând onorariul avocaților, atunci când acesta este vădit disproporționat în raport cu valoarea sau complexitatea cauzei ori cu activitatea desfășurată de avocat, ținând seama și de circumstanțele cauzei. Măsura luată de instanță nu va avea niciun efect asupra raporturilor dintre avocat și clientul său. (3) Dispozițiile alin. (2) se aplică în mod

corespunzător la plata experților judiciari și a specialiștilor numiți în condițiile art. 330 alin. (3). (4) Nu vor putea fi însă micșorate cheltuielile de judecată având ca obiect plata taxei judiciare de timbru și a timbrului judiciar, precum și plata sumelor cuvenite martorilor potrivit alin. (1)";

- art. 452 din Codul de procedură civilă, care stipulează următoarele: „Partea care pretinde cheltuieli de judecată trebuie să facă, în condițiile legii, dovada existenței și întinderii lor, cel mai târziu la data închiderii dezbaterilor asupra fondului cauzei";

- art. 453 din Codul de procedură civilă, care stipulează următoarele: „(1) Partea care pierde procesul va fi obligată, la cererea părții care a câștigat, să îi plătească acesteia cheltuieli de judecată. (2) Când cererea a fost admisă numai în parte, judecătorii vor stabili măsura în care fiecare dintre părți poate fi obligată la plata cheltuielilor de judecată. Dacă este cazul, judecătorii vor putea dispune compensarea cheltuielilor de judecată."

Având în vedere dispozițiile anterior menționate, se constată că fundamentul răspunderii pentru plata cheltuielilor de judecată este culpa procesuală a părții.

În speță, Consiliul reține culpa procesuală a autorității contractante, motiv pentru care apreciază că, în speță, se impune obligarea acesteia la plata unor cheltuieli de judecată reprezentând onorariu avocat.

Cheltuielile reclamate de contestatoare sunt în sumă de 8.470 lei, cu TVA reprezentând onorariu avocat, conform facturii atașate (seria CIA nr. 102/4.12.20250.

Având în vedere faptul că procedura de soluționare este o procedură scrisă, potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, facultativă și gratuită potrivit art. 24 alin. (4) din Constituția României și faptul că, în speță, nu s-au dispus audieri sau depunerea de concluzii orale, Consiliul apreciază că suma solicitată de aceasta este excesivă. Cheltuielile de judecată cuprind orice cheltuieli pe care partea care a câștigat procesul va dovedi că le-a făcut, cum sunt onorariile de avocat, costul dactilografierii actelor depuse la dosar etc., dar numai cele strict necesare pentru buna desfășurare a soluționării prezentei contestații.

Consiliul va da eficiență dispozițiilor art. 451 alin. (2) Cod procedură civilă, coroborat cu art. 68 din Legea nr. 101/2016, în sensul că va reduce onorariul de avocat, considerând că prin aceasta nu se intervine în convenția încheiată de contestatoare, în calitate de client, și avocatul ei, pentru că în acest fel ar fi încălcate dispozițiile art. 1270 Cod civil.

De asemenea, se apreciază că nu se aduce atingere nici dispozițiilor Legii nr. 51/1995, potrivit cărora avocații sunt liberi ca prin înțelegere cu clienți lor să stabilească onorarii, întrucât Consiliul nu face altceva decât să stabilească, în cadrul raportului juridic procesual civil, cheltuielile de judecată, astfel că, prin aplicarea dispozițiilor art. 68 din Legea nr. 101/2016 raportat la art. 451 alin. (2) Cod procedură civilă, Consiliul nu cenzurează contractul de asistență juridică, ci doar stabilește în mod corespunzător cuantumul cheltuielilor de judecată, în raport de munca depusă de avocat, criticile admise, complexitatea cauzei, valoarea pricinii, proporționalitatea onorariului față de volumul de muncă presupus de pregătirea apărării în această cauză.

Pentru aceste considerente, Consiliul apreciază că reducerea onorariului de la 8.470 lei, la suma de 1.500 lei, este în concordanță cu elementele mai sus arătate.

În soluționarea acestui aspect, Consiliul reține Decizia ICCJ nr. 3/2020, prin care s-au statuat următoarele: „(...) în interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 488 alin. (1) din Codul de procedură civilă, motivul de recurs prin care se critică modalitatea în care instanța de fond s-a pronunțat, în raport cu prevederile art. 451 alin. (2) din Codul de procedură civilă, asupra proporționalității cheltuielilor de judecată reprezentând onorariul avocaților, solicitate de partea care a câștigat procesul, nu se încadrează în motivele de casare prevăzute de art. 488 alin. (1) din Codul de procedură civilă."

În temeiul art. 26 alin. (9) din același act normativ, Consiliul va admite, în parte, capătul de cerere formulat de contestator cu privire la obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor ocazionate de soluționarea contestației, va obliga autoritatea contractantă la plata către contestatoare a sumei de 5.000 lei cu titlu de cheltuieli ocazionate de soluționarea contestației, pentru considerentele expuse în motivarea deciziei.

Prezenta decizie va fi obligatorie pentru părțile cauzei potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva prezentei decizii se va putea formula plângere la instanța de judecată competentă, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate potrivit prevederilor art. 29 și 32 din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite contestația formulată de ....., în contradictoriu cu ....., anulează procedura de atribuire, publicată prin anunțul de participare nr. CN.....9 din data de 04.11.2025, cu o valoare estimată de ..... lei fără TVA.

Obligă autoritatea contractantă la plata către contestatoare a sumei de 1.500 lei, reprezentând onorariu avocat.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

Împotriva prezentei decizii 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.

PREȘEDINTE,	**MEMBRU,**	**MEMBRU,**
.....	**.....**	**.....**

Redactat practicaua Deciziei,

.....

Redactat în 4 exemplare originale.