



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. 1817/C6/1476, 1607

Data: 30.06.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 26737/25.04.2025, formulată de SRL (dosar nr. 1476/2025), cu sediul social în, județul, înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI RO, reprezentată legal prin, împotriva documentației de atribuire, întocmită de SC SRL, cu sediul în, județul, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire prin licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului de Achiziție de bitum fierbinte pentru drumuri de tip D50/70, s-a solicitat obligarea autorității contractante la luarea de a documentației de atribuire, cu respectarea dispozițiilor legale aplicabile.

Prin contestația nr. 659/05.05.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 28804/06.05.2025, formulată de SRL (dosar nr. 1607/2025), reprezentată convențional prin, sediu ales pentru comunicarea tuturor actelor de procedură, împotriva răspunsului consolidat la solicitarea de clarificare (Document CN1080118/00010) publicat în SEAP în data de 25.04.2025 de către SC SRL, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul aceleiași procedurii de atribuire, s-a solicitat cu titlu preliminar, suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea pe fond a contestației și, în principal, obligarea autorității contractante la remedierea aspectelor de nelegalitate ale documentației de atribuire introduse prin actul atacat, iar, în subsidiar, anularea procedurii, precum și accesul la documentele dosarului constituit la Consiliu.

Prin adresa nr. 1157/13.05.2025, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 31278/14.05.2025, SC SRL, cu sediul social în, înregistrată la Registrul Comerțului sub nr., având CUI RO ..., reprezentată convențional de ..., a formulat cerere de intervenție accesorie, prin care a solicitat admiterea, în principiu, a cererii

sale de intervenție, păstrarea ca legală și temeinică documentația procedurii, precum și respingerea contestației ca neîntemeiată.

Conform prevederilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, contestațiile care fac obiectele dosarelor nr. 1476/2025, și dosar nr. 1607/2025, au fost conexe, pentru a se pronunța o soluție unitară, deoarece acestea sunt formulate în cadrul aceleiași proceduri de atribuire.

Contestațiile și cererea de intervenție vor fi soluționate împreună, având în vedere dispozițiile art. 66 alin. (1), art. 67 alin. (1) și art. 123 alin. (1) C. proc. civ.

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 contestațiile de față, prin care SRL solicită cele menționate în partea introductivă a deciziei.

1476

Prin contestația formulată în dosarul nr. 1476/2025, ... SRL susține că documentația de atribuire conține prevederi contradictorii referitoare la valoarea ajustărilor succesive efectuate pe parcursul derulării contractului, precizând că a adresat autorității contractante, prin adresa nr. 536/23.04.2025, solicitarea să clarifice aspectele menționate, dar până la data acestei contestații nu a primit răspuns.

În fișa de date a achiziției, la punctul 11.3. „Ajustarea prețului contractului” se precizează că:

„11.3 Ajustarea prețului contractului - Contractul va fi ajustat după următoarea metodă Prețul contractului fără TVA (lei/to), nu se ajustează pe o perioadă de 60 zile de la data primirii ofertelor. După această perioadă, dar nu mai devreme de 30 de zile calendaristice de la semnarea contractului, prețul fără TVA (lei/to), se poate ajusta atât în sensul creșterii cât și diminuării, în funcție de modificările legislației în vigoare (accize, alte taxe, etc), legislației specifice produselor petroliere, sau modificărilor de preț apărute la producător și numai în acest caz se calculează cu următoarea formulă:

$P_f = P_{pr} + A_c + C_{tr}$, unde

P_{pr} - prețul poarta rafinărie [lei/tona];

A_c - adaosul comercial al furnizorului, [lei/tona];

C_{tr} - cheltuieli de transport a căror valoare în lei/tona

În cazul în care se efectuează majorarea prețului contractului prin mai multe modificări succesive, valoarea cumulată a modificărilor contractului nu va depăși cu mai mult de 50% valoarea contractului inițial, cu respectarea prevederilor art. 221 alin. (1) lit. c) și alin. (4) din Legea 98/2016 privind achizițiile publice.

Iar în modelul de contract art. 23 „Ajustarea prețului contractului” - art. 23.6. prevede - În cazul în care se efectuează majorarea prețului contractului prin mai multe modificări succesive, valoarea cumulată a modificărilor contractului nu va depăși cu mai mult de 50% valoarea contractului inițial.”

Față de aceste prevederi, consideră că ajustarea prețului contractului nu se încadrează la art. 221 alin. (1) lit. c) și alin. (4) din Legea nr. 98/2016, ci se încadrează la art. 221 alin. (1) lit. a).

Prin urmare, datorită faptului că, în documentația de atribuire sunt prevăzute clauze clare, precise și fără echivoc de revizuire a prețului (prin introducerea formulei de actualizare $P_f = P_{pr} + A_c + C_{tr}$), în opinia sa, nu sunt aplicabile prevederile art. 221 alin. (1) lit. c) și alin. (4) care limitează valoarea majorării contractului inițial prin mai multe ajustări succesive la maxim 50%.

Conform art. 221 alin. (1) lit. a) majorarea prețului contractului prin mai multe modificări succesive se poate efectua fără a fi limitată la o valoare sau un procent din valoarea contractului inițial.

De asemenea, în cazul de ajustare a prețului prezentat mai sus nu este necesară semnarea de acte adiționale la modificarea de preț contract, așa cum autoritatea contractantă solicită la art. 23.5 din modelul de contract:

„Facturarea la noul preț se va face numai după semnarea actului adițional de modificare a prețului.”

Față de aceste împrejurări, ... SRL solicită admiterea contestației și obligarea autorității contractante să ia conform celor arătate, astfel:

- eliminarea din cadrul documentației de atribuire a cerinței:

„În cazul în care se efectuează majorarea prețului contractului prin mai multe modificări succesive, valoarea cumulată a modificărilor contractului nu va depăși cu mai mult de 50% valoarea contractului inițial”.

- eliminarea art. 23.5 din modelul de contract:

„Facturarea la noul preț se va face numai după semnarea actului adițional de modificare a prețului. ”

În probațiune a depus înscrisuri.

Consiliul, prin adresa nr. 27261/1476/C6/28.04.2025, a solicitat SRL prezentarea dovezii constituirii legale a cauțiunii, în sensul art. 611 din Legea nr. 101/2016, iar aceasta a răspuns prin adresa înregistrată sub nr. 28202/30.04.2025.

SC SRL, prin adresa nr. 1119/28.04.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 27268/ 28.04.2025, a formulat un punct de vedere raportat la contestația societății SRL, prin care solicită respingerea acesteia.

În preambul, este prezentat modul de desfășurare a procedurii de atribuire, susținându-se că, a fost necesară stabilirea clară a valorii

estimate și a modului de prezentare a propunerii financiare, după cum urmează:

- valoare minimă estimată 1.650.000 lei și valoare maximă 1.815.000 lei (cap. II. 1.5 din fișa de date);
- propunerea financiară se va prezenta defalcată pe elemente componente ale formării prețului la data ofertei (cap. II.3 din fișa de date).

Urmare a stabilirii modului de prezentare a propunerii financiare, s-au precizat și condițiile în care prețul poate fi modificat, precum și modul în care eventualul preț nou va fi acceptat, premergător emiterii facturii.

Pentru stabilirea condițiilor de ajustare a prețului s-au avut în vedere circumstanțele concrete care determină ajustarea, prin raportare la art. 221 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016, după verificarea îndeplinirii cumulative a condițiilor stabilite de actul normativ.

Ca răspuns la susținerile contestatoarei sunt invocate dispozițiile legale, precum și precizările cu privire la modalitatea de ajustare a prețurilor contractelor, care prezintă opinia ANAP și stabilesc faptul că încadrarea într-una dintre situațiile în care prețul unui contract de achiziție publică/acord-cadru poate fi ajustat, rămâne în sarcina autorității contractante, aceasta fiind singura în măsură să stabilească natura ajustării și situația în care poate fi realizată aceasta, cu respectarea prevederilor legale incidente, întrucât procesul de analiză și evaluare presupune luarea în considerare a întregului ansamblu de informații/documente care descriu în totalitate situația, iar responsabilitatea adoptării unei decizii rămâne în competența persoanelor desemnate în acest sens.

Prin urmare, în vederea luării unei decizii corecte și fundamentate cu privire la încadrarea într-una dintre situațiile de ajustare a prețului contractului/acordului-cadru, trebuie să analizeze și să verifice îndeplinirea tuturor condițiilor care reies din prevederile legale invocate mai sus, în baza informațiilor pe care le deține cu privire la situația de fapt și de drept în legătură cu derularea contractului/acordului-cadru în cauză.

Totodată, precizează că va avea în vedere ca prețul contractului să fie ajustat doar în măsura strict necesară pentru acoperirea costurilor pe baza cărora s-a fundamentat acesta, astfel încât modul de ajustare a prețului contractului de achiziție publică să nu conducă la schimbarea rezultatului procedurii de atribuire, prin anularea sau diminuarea avantajului competitiv pe baza căruia contractantul respectiv a fost declarat câștigător în urma finalizării respectivei proceduri.

Pe de altă parte, solicitarea de eliminare din contract a prevederii referitoare la semnarea unui act adițional de modificare a prețului, apreciază că aceasta ar conduce la nerespectarea tuturor actelor normative în vigoare incidente în cauză și prezentate mai sus.

Pe cale de consecință, orice modificare a prețului, cu precădere o modificare în sensul majorării acestuia, este necesară a fi aprobată în scris de autoritatea contractantă prin act adițional, pentru a se realiza acordul de voință, după verificarea încadrării în valoarea estimată, în bugetul de venituri și cheltuieli aprobat pentru a se asigura dacă dispune de resursele financiare necesare pentru a efectua plăți contractuale și pentru asigurarea cheltuiirii în deplină legalitate a fondurilor publice.

ANAP precizează că:

„În situația în care, în urma demersului efectuat conform celor de mai sus, autoritatea contractantă constată îndeplinirea prevederilor legale pentru ajustarea prețului contractului de achiziție publică/acordului-cadru, ajustarea respectivă va fi implementată prin acordul scris al părților.”

Astfel, învederează Consiliului că prevederile criticate de contestatoare s-au regăsit în documentația de achiziție și la procedurile din anii anteriori fiind însușite de toți participanții, respectiv puse în aplicare în fiecare relație contractuală derulată ulterior cu câștigătorul procedurii.

Singura excepție a fost în cazul contestatoarei care nu a respectat clauzele contractuale asumate în anul 2023, iar modul de ajustare și plata a prețului contractului au făcut obiectul unui litigiu de achiziții publice, soluționat definitiv în dosarul nr. 1899/87/2023 prin Sentința nr. 142/09.05.2024 a Tribunalului și Decizia nr. 130/30.10.2024 a Curții de Apel București, care vin încă odată să confirme legalitatea poziției autorității contractante.

În consecință, SC SRL solicită respingerea contestației ca nefondată, menținerea cerinței din caietul de sarcini referitoare la valoarea cumulată a modificărilor contractului care să nu depășească cu mai mult de 50% valoarea contractului inițial, respectiv menținerea în contract clauza referitoare la facturarea la noul preț numai după semnarea actului adițional de modificare a prețului.

Totodată, în data de 29.04.2025, înregistrat la Consiliu cu nr. 27503, SC SRL a transmis dosarul achiziției.

1607

Prin contestația obiect al dosarului 1607/2025, ... SRL precizează că, în urma analizării fișei de date a achiziției, cap. II.3 „Ajustarea prețului contractului” și caietul de sarcini Cap. V „Condiții de participare” pct. 12, a constatat că prețul contractului se va actualiza după formula $P_f = P_{pr} + A_c + C_{tr}$, unde:

P_f - prețul final;

P_{pr} - prețul poartă rafinărie [lei/tonă]; Furnizorul va nominaliza producătorul/producătorii de bitum cu care are relații contractuale și va prezenta contractul încheiat cu fiecare din aceștia pentru o cantitate de produs cel puțin egală cu cea solicitată de autoritatea contractantă prin documentația de atribuire. În cazul schimbării producătorului, prețul de

livrare nu poate fi mai mare decât prețul producătorului inițial, la data încheierii relațiilor contractuale cu acesta. Furnizorul va prezenta autorității contractante noul contract, unde cantitatea nu poate fi mai mică decât restul de realizat din contractul încheiat cu autoritatea contractantă;

Ac - adaosul comercial al furnizorului, care va fi declarat prin propunerea financiară - componentă fixă [lei/tonă];

Ctr - cheltuieli de transport a căror valoare în lei/tonă va fi declarată prin propunerea financiară - componentă fixă;

De asemenea, se menționează faptul că:

„În cazul în care se efectuează majorarea prețului contractului prin mai multe modificări succesive, valoarea cumulată a modificărilor contractului nu va depăși cu mai mult de 50% valoarea contractului inițial, cu respectarea prevederilor Art. 221, alin. (1), lit. c) și alin. (4) din Legea 98/2016 privind achizițiile publice”.

Din prevederile documentației de atribuire de mai sus rezultă că, din prețul ofertat, componenta „Ppr = preț poartă rafinărie” este singura supusă actualizării pe parcursul derulării contractului, în situația în care ar apărea modificări ale prețului la producător.

Astfel, pentru a se putea realiza o eventuală ajustare a prețului este nevoie ca la depunerea ofertelor fiecare operator economic să justifice această componentă.

Considerând că, autoritatea contractantă și-a fundamentat clauza de revizuire a prețului final pe un temei de drept eronat, respectiv că ajustarea prețului contractului nu se încadrează la art. 221 alin. (1) lit. c) și alin. (4) din Legea nr. 98/2016, ci se circumscrie prevederilor art. 221 alin. (1) lit. a), precizează că s-a adresat autorității contractante prin adresa nr. 536/23.04.2025, prin care a solicitat clarificări asupra aspectelor menționate.

Neprimind un răspuns din partea autorității contractante, la data de 25.04.2025, a formulat contestație împotriva documentației de atribuire, contestație ce a fost deja înregistrată pe rolul Consiliului, dosar nr. 1476/C6/2025, sens în care, în temeiul dispozițiilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, solicită conexarea celor două dosare.

Cu toate acestea, în aceeași zi, respectiv la 25.04.2025, autoritatea contractantă a încărcat în SEAP Documentul CN1080118/00010 atacat prin această contestație, prin care revendicările sale legitime amintite mai sus din cuprinsul adresei nr. 536/23.04.2025 au fost respinse în mod nejustificat, și, în plus, prin răspunsul la celelalte două solicitări de clarificări au fost aduse modificări documentației de atribuire, adăugând cerințe complet noi, care nu se regăseau în forma inițială a caietului de sarcini.

În concret, completările aduse de autoritatea contractantă se referă la prezentarea tuturor documentelor de calitate prevăzute la art. 21 din HG nr. 668/2017 privind stabilirea condițiilor pentru comercializarea produselor pentru construcții, precum și dovedirea prețului la poarta rafinării doar prin intermediul facturilor fiscale cu număr de index din SPV (e-factura) sau a devizelor de producție, cu mențiunea că orice alte adrese, comunicări sau documente de la producător nu vor fi luate în considerare pentru demonstrarea prețului achiziției la momentul deschiderii ofertelor.

Ca urmare a răspunsului consolidat din data de 25.04.2025, cerințele minime privind oferta tehnică și financiară au fost alterate substanțial și înăsprite artificial de către autoritatea contractantă, astfel încât, începând cu acest moment al răspunsului consolidat, cerințele au fost modificate și completate, dobândind caracter restrictiv și blocând nejustificat accesul la procedură.

În acest context, a constatat că, prin conduita sa, autoritatea contractantă a încălcat principiile proporționalității și tratamentului egal, precum și prevederile art. 154 din Legea nr. 98/2016.

Prin acest comportament, aceasta impune o restrângere a accesului în mod egal al operatorilor economici la procedura de achiziție, fapt ce reprezintă un obstacol de natură să afecteze concurența între aceștia. Ca o consecință evidentă a acestui comportament, autoritatea contractantă a încălcat scopul aplicării Legii nr. 98/2016, respectiv *„achiziționarea de bunuri, servicii și lucrări în condiții de eficiență economică și socială”*.

Având în vedere toate criticile care vizează documentația de atribuire, susține că sunt îndeplinite condițiile impuse de prevederile art. 22 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, pentru a se putea dispune suspendarea procedurii de achiziție publică până la soluționarea contestației.

În continuare, prezintă considerații generale referitoare la nelegalitatea documentației de atribuire, astfel cum aceasta a fost modificată prin răspunsul consolidat:

Cu titlu preliminar, notează că, potrivit principiilor tratamentului egal și al nediscriminării în atribuirea contractului de achiziție publică, achizitoarea are obligația să elaboreze cerințele documentației de atribuire într-un grad de detaliu de natură să nu aducă atingere liberei concurențe, astfel cum s-a stabilit și în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, respectiv în cauza T-211/02 - Tideland Signal v Commission.

Legiuitorul național a integrat aceste noțiuni în Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, la art. 49 alin. (1).

De asemenea, relevante devin și dispozițiile art. 50 din Legea nr. 98/2016, iar art. 1 din Anexa la HG nr. 395/2016 este explicit în a dispune că:

„(1) 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.”

Nu în ultimul rând, invocă și art. 31 din Anexa la HG nr. 395/2016.

A. Necorelarea clauzei de revizuire a prețului cu prevederile legale incidente în speță:

Fără a relua argumentele expuse pe larg în contestația ce face obiectul dosarului nr. 1476/C6/2025, contestatoarea punctează faptul că Directiva nr. 2014/24/UE a reglementat, la art. 72 alin. (1) lit. a), posibilitatea modificării contractelor de achiziție publică și a acordurilor-cadru fără derularea unei noi proceduri, dacă modificările (care, în alte circumstanțe, s-ar încadra în categoria modificărilor substanțiale) au fost prevăzute în documentele inițiale ale achiziției sub forma unor clauze sau opțiuni de revizuire, cu respectarea următoarelor reguli imperative:

(1) Clauza trebuie să fie clară, precisă și fără echivoc;

(2) Trebuie să precizeze limitele și natura posibilelor modificări sau opțiuni;

(3) Trebuie să indice condițiile în care se poate recurge la revizuire;

(4) Este interzis să se prevadă în clauza de revizuire posibilitatea de a implementa modificări sau opțiuni care ar schimba caracterul general al contractului de achiziție publică sau al acordului-cadru.

Aspectele prevăzute într-o clauză de revizuire care, la un moment dat, pot atrage modificarea contractului se pot analiza obiectiv, prin raportare la elementele externe voinței autorității contractante și operatorului economic.

Astfel, o autoritate contractantă poate include în documentația de atribuire clauze de revizuire a contractului care privesc aspecte a căror incidență se poate constata prin raportare la considerente obiective și fără să permită decizia subiectivă a autorității contractante.

La art. 2 din Instrucțiunea ANAP nr. 1/2021 privind modificarea contractului de achiziție publică/contractului de achiziție sectorială/acordului-cadru, cu referire la art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea 98/2016, se oferă drept exemple de clauze de revizuire privind opțiuni de suplimentare sau reducere a contractului/acordului-cadru.

În opinia sa, în cazul de față, autoritatea contractantă chiar a introdus la descrierea succintă a obiectului achiziției - Secțiunea II.1.4) din anunțul de participare mențiunea următoare:

„Se vor achiziționa 550 de tone de bitum fierbinte pentru drumuri tip D50/70, conform prescripțiilor tehnice în vigoare. Durata contractului este de până la 31.12.2025, cu posibilitatea de prelungire cu până la maxim 4 luni și/sau suplimentarea cantității de produse cu până la maxim 10% din valoarea contractului fără TVA. Suplimentările sunt condiționate de existența resurselor financiare alocate cu această destinație.”

Totodată, așa cum a arătat anterior, la Secțiunea II.3 a fost prevăzută o clauză de revizuire a prețului, posibilitate deschisă autorității contractante prin ultima teză a articolului 221 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016.

Întrucât formula de ajustare a prețului contractului este redactată de o manieră clară, care asigură atât operatorilor economici, cât și autorității contractante, condiții de previzibilitate în ceea ce privește indicele prețului poartă rafinărie (Ppr), având la bază condiții și limite strict exprimate, se deduce greșita fundamentare legală a clauzei de revizuire prin referirea la art. 221 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016, cu consecința eliminării limitei valorice a majorării contractului inițial prin mai multe ajustări succesive la maximum 50%.

Inclusiv în cuprinsul răspunsului autorității contractante la solicitarea de clarificare nr. 1 se regăsește argumentul conform căruia clauza de revizuire a prețului a fost inserată având în vedere:

„fluctuațiile de preț pe piața produselor petroliere și luând în considerare experiențele anterioare în derularea contractelor de furnizare bitum”.

Or, art. 221 alin. (1) lit. c) stabilește ca primă condiție tocmai că *„i) modificarea să fi devenit necesară în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă”*, ceea ce nu este cazul în situația descrisă mai sus chiar de către autoritatea contractantă, dovedind caracterul contradictoriu al susținerilor acesteia față de temeiul de drept invocat.

Așadar, reiterează cererea de a dispune în sensul remedierii cerințelor necorespunzătoare, astfel cum acestea au fost criticate deja prin contestația ce a fost înregistrată pe rolul CNSC sub dosar nr. 1476/C6/2025.

B. Nelegalitatea și caracterul abuziv al cerinței suplimentare privind oferta tehnică:

Solicitarea de clarificare nr. 2 are în vedere adăugarea la documentația de atribuire a unor cerințe în legătură cu oferta tehnică inexistentă anterior și irelevante prin raportare la obiectul achiziției.

Astfel, caietul de sarcini este modificat, autoritatea contractantă stipulând ca fiecare ofertă tehnică să conțină toate documentele de calitate prevăzute de art. 21 din HG nr. 668/2017 privind stabilirea condițiilor pentru comercializarea produselor pentru construcții.

În acest sens, contestatoarea evidențiază că la Capitolul IV din caietul de sarcini sunt prevăzute următoarele:

„IV. DOCUMENTE

Ofertantul este obligat să prezinte certificatul de conformitate al produsului. La fiecare livrare produsul va fi însoțit de factura fiscală, avizul de expediere a produsului, bon de cântar, buletin de încercări, declarații de performanță.”

Bitumul este un produs care face obiectul unor standarde europene armonizate. Conform legislației europene, bitumul pentru construcții trebuie să îndeplinească cerințele stabilite prin standarde europene armonizate care reglementează caracteristicile fizico-chimice ale acestuia.

De asemenea, în contextul Regulamentului (UE) nr. 305/2011 privind stabilirea condițiilor de punere pe piață a produselor de construcție, bitumul

este reglementat de declarația de performanță care certifică faptul că produsul respectă standardele europene aplicabile și poate fi utilizat pe piața europeană.

Fiecare operator economic interesat de această procedură urmează să includă în oferta sa următoarele documente: certificat privind controlul producției în fabrică al producătorului (emis de un organism notificat UE conform Regulamentului nr. 305/2011 privind stabilirea unor condiții armonizate privind comercializarea produselor pentru construcții), marcajul CE al produsului și declarația de performanță emisă de producător, fișa cu date de securitate a produsului în limba română.

Produsul urmărit a fi oferit se încadrează în Secțiunea 1 din HG nr. 668/2017- Comercializarea produselor pentru construcții care fac obiectul unei specificații tehnice armonizate.

În concret, autoritatea contractantă susține punctul de vedere exprimat prin solicitarea de clarificare nr. 2 care, în mod eronat, sugerează obligația de a depune dosarul tehnic al produsului, prin prisma faptului că însăși aceasta ar fi avut, la rândul său, obligația legală de a solicita acest document, în temeiul prevederilor art. 21 din HG nr. 668/2017.

Autoritatea contractantă nu are calitatea de organism de evaluare și verificare a performanțelor produselor pentru construcții și, prin urmare, nu poate suplini rolul entităților competente în acest sens, fiind evident că dosarul tehnic nu trebuie să facă parte din cerințele documentației de atribuire.

O lectură atentă și completă a dispozițiilor invocate, demonstrează lipsa de temeinicie a acestei cerințe suplimentare.

Obligația instituită prin dispozițiile art. 21 din HG nr. 668/2017, vizează deținerea dosarului tehnic de către producător sau importator, nicidecum prezentarea/depunerea acestuia. Cu alte cuvinte, legislația impune ca dosarul tehnic să fie disponibil și păstrat de entitatea care comercializează produsul, în vederea eventualelor verificări.

Mai mult decât atât, așa cum rezultă chiar din conținutul art. 21 alin. (1), dosarul tehnic reprezintă suportul tehnico-documentar al declarației de performanță sau conformitate, documentele care atestă conformitatea produsului. În consecință, declarația de performanță reprezintă documentul relevant și suficient pentru dovedirea calităților tehnice ale produsului, iar depunerea dosarului tehnic nu este impusă nici de lege, nici de documentația de atribuire.

De altfel, achizițarea a stabilit în mod clar în cuprinsul documentației procedurii care sunt documentele ce trebuie atașate propunerii tehnice, incluzând în mod expres declarația de performanță, dar nu și dosarul tehnic.

Referitor la art. 22 din HG nr. 668/2017, prin solicitarea de clarificare, se face o interpretare trunchiată a dispozițiilor legale, încercând să inducă ideea că dosarul tehnic ar fi parte integrantă a cărții tehnice a construcției.

Prin urmare, numai documentele prevăzute la art. 21 alin. (2) trebuie transmise și păstrate la cartea tehnică. Dosarul tehnic nu este menționat printre aceste documente, ceea ce face ca modificarea adusă de autoritatea contractantă să fie în mod evident nelegală și abuzivă.

De altfel, se poate observa că această interpretare selectivă a textelor legale urmărește doar să îngreuneze în mod artificial accesul ofertanților la procedură, în condițiile în care nu există nicio obligație legală de depunere a dosarului tehnic. Rezultă în mod clar că dosarul tehnic trebuie păstrat de către producător, fără a exista vreo obligație de transmitere a acestuia în cadrul procesului de comercializare a produselor. Textele legale reglementează obligația de deținere și păstrare a dosarului tehnic, nu de transmitere automată către terți sau autorități contractante.

În plus, un aspect demn de a fi subliniat ține de utilitatea practică a dosarului tehnic pentru autoritatea contractantă, având în vedere faptul că întreaga documentație necesită un volum considerabil de pagini - de ordinul miilor - pentru un singur produs, ceea ce nu poate fundamenta în mod rezonabil, din punct de vedere calitativ și cantitativ, o astfel de cerință suplimentară.

În același timp, mențiunea din cuprinsul solicitării de clarificare nr. 2 conform căreia această documentație tehnică suplimentară poate fi transmisă și prin poșta electronică (e-mail), fără o necesară îndreptare ulterioară din partea autorității contractante prin răspunsul său, relevă greșita interpretare a noțiunilor imperative ce guvernează legislația achizițiilor publice.

În concluzie, susținerile din cadrul solicitării de clarificare nr. 2, asumate ulterior de către autoritatea contractantă, sunt construite pe ipoteze și interpretări subiective a dispozițiilor legale aplicabile. Atât din conținutul expres al art. 21 din HG nr. 668/2017, cât și din documentația de atribuire, rezultă că nu există nicio obligație legală sau impusă prin documentația de atribuire privind depunerea dosarului tehnic în cadrul ofertei. Acest dosar tehnic trebuie doar deținut de către producător sau importator, nefiind necesară și utilă prezentarea sa în cadrul propunerii tehnice.

C. Impunerea unor cerințe suplimentare disproporționate și nejustificate privind oferta financiară:

Prin răspunsul la solicitarea de clarificare nr. 3, care insinuează acuzații de fraudă la adresa unor potențiali ofertanți în procedura de față, contestatoarea susține că autoritatea contractantă a ales să restrângă sfera documentelor justificative din propunerea financiară doar la facturi fiscale cu număr de index din SPV (e-factura) sau la devize de producție provenite

de la producătorul de bitum declarat, din care să reiasă prețul la poarta rafinării valabil la momentul deschiderii ofertelor.

Cu toate acestea, autoritatea contractantă este obligată să limiteze descrierea cerințelor referitoare la propunerea financiară doar la acele detalii necesare satisfacerii necesităților sale obiective, fără a impune alte restricții nejustificate în calea participării la procedura de atribuire.

În primul rând, trebuie făcută distincția între tipurile de ofertanți: ofertanții producători/rafinării, cei direct implicați în procesul de realizare a produsului, respectiv ofertanții furnizori/revânzători, care intermediază vânzarea de bitum fabricat de producători.

Coroborând acest aspect cu cerința suplimentară introdusă prin răspunsul la solicitarea de clarificare din data de 25.04.2025, se impune în sarcina ofertantului producător/rafinării să prezinte exclusiv devize de producție (calculația sa de preț) pentru produsul pe care îl comercializează și pe care îl propune în oferta tehnică, iar dacă ofertantul este revânzător, acesta nu poate justifica prețul la poarta rafinării decât prin intermediul facturilor fiscale cu număr de index din SPV (e-factura).

Pentru un ofertant revânzător, posibilitatea de a prezenta devize de producție este limitată, întrucât operatorii economici ce acționează în calitate de producători aleg să își confidențializeze astfel de documente interne, în mod total justificat, iar distribuitorii nu au acces decât la eventuale oferte de preț defalcate pe diverse componente, fără însă o detaliere tehnică aferentă unui deviz de producție.

În ceea ce îi privește pe ofertanții producători/rafinării, această cerință poate fi îndeplinită, întrucât devizul de producție (calculația de preț) pentru produsul ofertat este un document pe care producătorul însuși îl întocmește pentru sine, document ce poate fi pus oricând la dispoziția autorității contractante.

Or, nu se poate limita accesul la procedură pe baza achizițiilor anterioare ale ofertantului. Activitatea anterioară a acestuia ar putea să intereseze autoritatea contractantă doar prin prisma experienței similare, dar aceasta ar constitui o cerință pentru capacitatea tehnico- profesională a operatorului, nicidecum pentru justificarea prețului ofertat.

Este necesar ca autoritatea contractantă să aibă în vedere prețul pe care ofertantul furnizor îl include în propunerea financiară și a cărui valabilitate trebuie să o dovedească la momentul depunerii ofertei.

Solicitarea de a prezenta la momentul depunerii ofertei ca documente justificative doar facturi fiscale cu număr de index din SPV (e-factura)

anterioare, constituie în sine un abuz, indiferent de perioada pentru care se solicită. Aceasta pentru că alte achiziții ale ofertantului care nu sunt efectuate în aceleași condiții de transport, termen de plată sau calitate a mărfii ca cele solicitate de autoritatea contractantă sunt complet lipsite de relevanță.

Totodată, pentru toate operațiunile de import nu se recepționează facturi electronice de către ofertanții importatori, ci acestea sunt transmise exclusiv prin poșta electronică, operatorii revânzători neputând face dovada prin intermediul unor facturi fiscale cu număr de index din SPV.

Chiar și în ipoteza în care un ofertant revânzător a încheiat o colaborare cu un nou producător de la care nu a efectuat încă livrări, îndeplinind toate cerințele inițiale ale documentației de atribuire, el este restricționat să depună oferta în cadrul acestei proceduri întrucât nu deține facturi anterioare, în ciuda faptului că poate dovedi prețul valabil la data depunerii întocmirii propunerii financiare prin alt tip de documente justificative, precum oferte de preț, listă de preț de la producător, contracte etc., ceea ce din nou înfrânge principiul nediscriminării prevăzut expres la art. 2 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 98/2016.

Presupunând că toți ofertanții interesați de această procedură ar fi în măsură să furnizeze facturi fiscale cu număr de index din SPV (e-factura), contestatoarea consideră că documentația de atribuire prezintă în continuare vicii de claritate.

Cerința nu menționează pentru ce tip de bitum să fie prezentate facturile. Se specifică doar ca devizele de producție să provină de la „*producătorul declarat*”, caz în care este posibil ca un ofertant să dețină facturi pentru un alt tip de produs de la respectivul producător, produs care să nu aibă legătură cu cel efectiv oferat.

Mergând mai departe cu analiza, susține că autoritatea contractantă nu corelează cerințele nou introduse cu descrierea condițiilor de participare. Astfel, o factură fiscală nu poate fi emisă, respectiv recepționată decât cu referire la o anumită prestație, în speță, livrare/ achiziționare de bitum, ceea ce exclude posibilitatea regăsită în formularea răspunsului la solicitarea de clarificare nr. 3, conform căreia „*documentul justificativ poate purta orice dată, atâta timp cât din conținutul său reiese clar faptul că acel preț va fi valabil în ziua deschiderii ofertelor*”, întrucât este o contradicție în termeni ca din determinarea prețului dintr-un anumit moment, raportată la o acțiune precisă, încheiată, să poată reieși prețul la poarta rafinăriei valabil la momentul deschiderii ofertelor, deci ulterior.

Cu alte cuvinte, se cere ca justificarea prețului de la momentul deschiderii ofertelor, deci pentru o prestație ce urmează a se efectua, să se facă pe baza unei facturi fiscale ce consemnează o relație contractuală finalizată, anterioară, între operator și furnizorul său, a cărei valabilitate s-a consumat, spre deosebire de o ofertă de preț, care are o existență continuă în intervalul de timp convenit de părți.

În concluzie, ... SRL solicită obligarea autorității contractante să elimine această cerință excesivă și să permită ofertanților să dovedească componenta $Pr = \text{preț producător}$ cu documentele de care dispun în mod

rezonabil, aceste documente trebuind să evidențieze valabilitatea componentei la momentul depunerii ofertei.

Relevant, consideră că este și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), respectiv Hotărârea din 2 iunie 2016 pronunțată în Cauza C-27/15, Pippo - Pizzo, ce a reținut necesitatea respectării principiilor transparenței și egalității de tratament.

Pentru toate argumentele expuse mai sus, ... SRL reiterează solicitarea sa de a se admite contestația.

În probațiune a depus înscrisuri.

Consiliul, prin adresa nr. 29246/1607/C6/07.05.2025, a solicitat contestatoarei prezentarea dovezii constituirii legale a cauțiunii, în sensul art. 61¹ din Legea nr. 101/2016.

SC SRL, prin adresa nr. 1297/07.05.2025, înregistrată la Consiliu sub nr. 29502/ 07.05.2025, a formulat un punct de vedere raportat la contestația societății SRL în doar nr. 1607/2025, solicitând respingerea acesteia.

În fapt, în 14 aprilie 2025, a publicat anunțul de participare CN1080118 pentru *Achiziția de bitum fierbinte pentru drumuri tip D50/70*, publicat în JOUE sub nr. 241151-2025. Termenul limită pentru primirea ofertelor a fost stabilit în data de 12 mai 2025, ora 15:00.

În datele de 23 și 24 aprilie 2025, a primit de la doi operatori economici solicitări de clarificări cu privire la criteriile de calificare și cu privire la modul de ajustare a prețului.

În temeiul art. 27 din HG nr. 395/2016, coroborat cu prevederile punctului VI.3 din anunț (Transmiterea răspunsului la clarificări: 3 zile lucrătoare de la primirea solicitării de clarificări din partea operatorului economic, dar nu mai târziu de 10 zile înainte de data limită stabilită pentru depunerea ofertelor), în data de 25 aprilie 2025 autoritatea contractantă a transmis răspuns consolidat la solicitările de clarificări, fiind respectate termenele stabilite prin lege, cu asigurarea unui timp adecvat pentru elaborarea ofertelor.

Față de prezenta contestație formulată de SRL, care face obiectul dosarului nr. 1607/2025, autoritatea contractantă arată că același ofertant a înaintat anterior o contestație care face obiectul dosarului nr. 1476/2025, astfel că în temeiul art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, solicită conexarea celor două dosare.

Pe fond, în raport de criticile aduse de contestatoare, autoritatea contractantă consideră că acestea sunt nefondate, pentru următoarele considerente:

I. Suspendarea procedurii:

Față de capătul de cerere cu privire la suspendarea procedurii, solicită respingerea acesteia deoarece:

- ❖ Contestatoarea nu face dovada unui caz temeinic justificat, prezentând doar propriile opinii, fără să aducă în sprijinul acestor susțineri probe ori temeiuri de drept care să dovedească presupusa nelegalitate a documentației de atribuire. Fiecare prevedere care se găsește în documentația de atribuire este susținută de acte normative în vigoare, identificate expres în conținutul acesteia, ceea ce înlătură pretinsa îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ.

- ❖ Cu privire la paguba iminentă, este de părere că tocmai măsura suspendării procedurii ar produce o astfel de pagubă autorității contractante care are calitatea de administrator al drumurilor publice din municipiu, ceea ce atrage obligația de a executa lucrări de întreținere și reparații la aceste drumuri, obligație angajată în temeiul unor contracte cu termene ferme de execuție. Pe de altă parte, utilizatorii drumurilor publice, comunitatea locală, precum și cei care tranzitează municipiul ar fi de asemenea prejudiciați prin măsura suspendării procedurii. Consideră că o astfel de măsură ar produce întârzieri care contravin intereselor legitime ale autorității contractante de a finaliza în termen cât mai scurt procedura de atribuire. În cazul lucrărilor executate de autoritatea contractantă, datorită caracterului sezonier, meteo-dependent al lucrărilor de asfaltare, timpul este un factor esențial în realizarea nu doar a unor drepturi și interese legitime, dar și în îndeplinirea obligațiilor ce revin autorităților contractante în realizarea obiectivelor publice de investiție. Tocmai din aceste considerente, legiuitorul impune și participanților la procedură o anumită responsabilitate în modul de apărare a propriilor interese, obligând la evitarea unor demersuri hazardate, pentru care nu există o fundamentare suficientă în fapt și în drept, învederează că prevederile referitoare la ajustarea prețului contractului criticate de contestatoare s-au regăsit în documentația de achiziție și la procedurile din anii anteriori fiind însușite de toți participanții, respectiv puse în aplicare în fiecare relație contractuală derulată ulterior cu câștigătorul procedurii. Singura excepție a fost în cazul contestatoarei care nu a respectat clauzele contractuale asumate în anul 2023, iar modul de ajustare și plata a prețului contractului au făcut obiectul a două litigii de achiziții publice, soluționate definitiv în dosarul nr. 1899/87/2023 prin Sentința nr. 142/09.05.2024 a Tribunalului și Decizia nr. 130/30.10.2024 a Curții de Apel București, respectiv dosarul nr. 221/87/2025 prin Hotărârea nr. 91/29.04.2025, care vin încă odată să confirme legalitatea poziției autorității contractante.

Referitor la susținerea că autoritatea ar fi introdus cerințe suplimentare, care ar avea caracter abuziv și nelegal, precizează că solicitările privitoare la prezentarea acestor documente au fost cuprinse de la inițierea procedurii, regăsindu-se în fișa de date a achiziției și în modelul de Contract. Autoritatea contractantă, prin răspunsul consolidat, a venit

doar să precizeze temeiul legal al acestei solicitări, respectiv HG nr. 668/2017, art. 21.

Apreciază că în cazul de față legiuitorul a stabilit fără echivoc setul de documente care trebuie să însoțească produsul pentru construcții pe lanțul de distribuție, iar nerespectarea acestor dispoziții constituie contravenție, fiind sancționată corespunzător. Astfel, comercializarea produsului printr-un contract încheiat în urma unei proceduri de achiziție reprezintă lanț de distribuție.

Referitor la susținerea că cerința referitoare la oferta financiară ar avea un caracter disproporționat și nejustificat, argumentând aceasta cu dispozițiile Codului fiscal, care reglementează modul de emitere și plată a facturilor pe tot teritoriul național, respectiv prin SPV, e-factura, fiind singura modalitate acceptată de legislația fiscală română, obligatorie în relațiile comerciale derulate între firme și instituții publice.

S-a oferit și posibilitatea prezentării devizului de producție provenite de la producătorul declarat (pentru situațiile în care ofertantul nu deține factură cu index SPV). Acestea asigură deopotrivă o garanție de legalitate a modului de derulare a relațiilor de natură comercială, cât și pentru evitarea unor posibile riscuri de fraudă.

❖ Notifică Consiliul că, până la data prezentului, niciun alt operator economic nu a formulat contestație asupra documentației de atribuire, ceea ce prezintă o confirmare a legalității și corectitudinii acesteia.

II. Ajustarea prețului contractului:

În ceea ce privește fundamentarea clauzei de revizuire a prețului final pe temeiul de drept reprezentat de art. 221 alin. (1) lit. c și alin. (4) din Legea nr. 98/2016, susține că aceasta reprezintă exclusiv dreptul autorității contractante, aceasta fiind singura în măsură să stabilească natura ajustării și situația în care poate fi realizată, întrucât procesul de analiză și evaluare presupune luarea în considerare a întregului ansamblu de informații și documente care descriu în totalitate situația, motiv pentru care responsabilitatea adoptării unei decizii rămâne în competența autorității contractante prin persoanele desemnate în acest sens. Mai mult, prin modul de ajustare a prețului contractului ales de autoritatea contractantă, s-a urmărit ca măsură să nu conducă la schimbarea rezultatului procedurii prin anularea ori diminuarea avantajului competitiv pe baza căruia contractantul va fi declarat câștigător în urma finalizării procedurii.

Pe de altă parte, arată că a avut în vedere ca o eventuală creștere a prețului să nu afecteze caracterul general al contractului și, pe cale de

consecință, să nu depășească 50% din valoarea contractului de achiziție inițial. În acest sens, Legea nr. 98/2016 definește în mod clar sintagma caracterul general al contractului, ca fiind obiectivele principale urmărite de autoritatea contractantă prin realizarea achiziției inițiale, obiectul principal al contractului și drepturile și obligațiile principale ale contractului, inclusiv principalele cerințe de calitate și performanță.

Este de menționat că a avut în vedere, pe de o parte, angajamentele legale, contractuale de execuție lucrări deja asumate, iar pe de altă parte resursele financiare de care dispune pentru realizarea contractului de achiziție, astfel încât să se asigure încadrarea în dispozițiile Bugetului de venituri și cheltuieli pe anul 2025, elaborat și aprobat conform dispozițiilor:

- OMFP nr. 3818/2019 privind aprobarea formatului și structurii bugetului de venituri și cheltuieli al operatorilor economici, precum și a anexelor de fundamentare a acestuia,
- OG nr. 26/2013 privind întărirea disciplinei financiare la nivelul unor operatori economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară, cu modificările și completările ulterioare, parcurgând trei etape succesive, consecutive de aprobare de către organele de administrare și conducere ale societății, precum și de autoritatea tutelară prin CONSILIUL LOCAL AL MUNICIPIULUI

Pe de altă parte, apreciază util a preciza că la stabilirea valorii estimate se planifică angajarea unei cheltuieli efective în condiții de legalitate, cu încadrarea într-un buget aprobat, operațiuni care se efectuează exclusiv în conformitate cu dispozițiile următoarelor acte normative:

- OG nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, republicată cu modificările și completările ulterioare,
- Ordinul nr. 923/2014 pentru aprobarea Normelor metodologice generale referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv și a Codului specific de norme profesionale pentru persoanele care desfășoară activitatea de control financiar preventiv propriu.

Toate operațiunile prezentate mai sus sunt specifice tuturor instituțiilor, autorităților ori întreprinderilor publice, deoarece gestionează capital ori fonduri publice.

În acest context, este necesară stabilirea clară a valorii estimate și a modului de prezentare a propunerii financiare, după cum urmează:

- valoare minimă estimată 1.650.000 lei și valoare maximă 1.815.000 lei (cap. II.1.5 din fișa de date);
- propunerea financiară se va prezenta defalcată pe elemente componente ale formării prețului la data ofertei (cap. II.3 din fișa de date).

Urmare a stabilirii modului de prezentare a propunerii financiare, autoritatea contractantă precizează că s-au menționat și condițiile în care prețul poate fi modificat, precum și modul în care eventualul preț nou va fi acceptat, premergător emiterii facturii.

Referitor la clarificările aduse prin răspunsul consolidat, în temeiul dispozițiilor legale reprezentate de art. 27, art. 29, art. 147 din HG nr.

395/2016 și ale art. 154 din Legea nr. 98/2016, precum și în considerarea dispozițiilor legale, autoritatea contractantă arată că documentele solicitate prin clarificări se regăsesc în legislația în vigoare, care are caracter imperativ, fără norme derogatorii în cazul de față, acestea fiind Codul fiscal și HG 668/2017 privind stabilirea condițiilor pentru comercializarea produselor pentru construcții.

Astfel, în raport de cerința prezentată în:

1. Fișa de date (pct. II.3- primul paragraf- modificări de preț apărute la producător, paragraful final- Orice ajustare a prețului trebuie să fie însoțită de o justificare ce va evidenția influența corectă a prețului final),
2. Caietul de sarcini (ultima filă- Orice ajustare a prețului pe parcursul derulării contractului trebuie să fie însoțită de o justificare ce va evidenția influența corectă a prețului final) și
3. Contractul de furnizare (la art. 23.2, paragraful final- Orice ajustare a prețului trebuie să fie însoțită de o justificare ce va evidenția influența corectă a prețului final),

consideră că prin răspunsul consolidat contestat a precizat ce înțelege prin justificarea de ajustare a prețului, ce documente le consideră necesare, respectiv factură fiscală cu număr de index din SPV (e-factura, care este singura modalitate acceptată de legislația fiscală română, obligatorie în relațiile comerciale derulate între firme și instituții publice,) sau devize de producție provenite de la producătorul declarat (pentru situațiile în care ofertantul nu deține factură cu index SPV).

III. Condiții de participare:

Cu privire la documentele de calitate solicitate la punctul V Condiții de participare din caietul de sarcini, învederează că nu au caracter de noutate, toți ofertanții având cunoștință despre acestea, deoarece au fost prevăzute în documentația inițială în fișa de date la pct. IV.4.1- ultimul paragraf: *„ofertantul va prezenta copii de pe certificatele emise de instituțiile acreditate pentru toate produsele oferite de la fiecare furnizor propus (certificate de calitate, certificat de control al producției în fabrică, rapoarte de încercări, declarații de performanță și orice alte documente relevante)”*, precum și în propunerea de Contract, la art. 16.

Prin răspunsul consolidat la solicitările de clarificări a indicat doar actul normativ în temeiul căruia se solicită documentele precizate, respectiv HG nr. 668/2017, art. 21.

Apreciază că în cazul de față legiuitorul a stabilit setul de documente care trebuie să însoțească produsul pentru construcții pe lanțul de

distribuție, iar nerespectarea acestor dispoziții constituie contravenție, fiind sancționată corespunzător.

Pornind de la prezumția legitimă că, fiecare producător respectă prevederile legii, că este o formalitate prezentarea unor documente pe care le dețin oricum în temeiul obligațiilor legale și fără care nu își pot desfășura în condiții de legalitate activitatea.

Față de cele expuse, solicită respingerea ca nefondată a contestației depusă de SRL și, pe cale de consecință, respingerea solicitării de suspendare a procedurii de atribuire, menținerea documentației de atribuire așa cum a fost întocmită și completată, precum și respingerea cererii de anulare a procedurii de achiziție.

SC SRL, a transmis completare la dosarul achiziției în data de 08.05.2025, fiind înregistrat la Consiliu sub nr. 29750.

SC SRL, prin adresa nr. 1157/13.05.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 31278/14.05.2025, a formulat cerere de intervenție accesorie, prin care solicită cele indicate în partea introductivă.

Precizează că, ... SRL a înaintat două contestații cu privire la documentația aceleiași proceduri.

Intervenția sa are legătură doar cu cea de a doua contestație, însă va demonstra că prima contestație are efectul unui "bumerang" asupra contestatoarei, cercetat într-o serie de dosare penale ca urmare a săvârșirii unui lanț de infracțiuni cu ocazia fraudării a nenumărate instituții publice cu obiect identic.

Totodată, precizează că, în mai multe decizii ale CNSC și ale instanțelor de judecată, a fost devoalat de a lungul timpului un șir de nelegalități comise de acest operator dolosiv, redând din acestea.

Practic, acesta dorește ca autoritățile contractante să întocmească documentații cu condiții și cerințe minimale, confuze, contradictorii și permissive, care să creeze un mediu propice pentru depunerea de oferte falsificate/dolosive, capabile să îi permită câștigarea procedurilor, pentru ca ulterior, cu ocazia derulării contractelor, să vândă la prețuri supraevaluate mărfurile sale.

Având în vedere că SRL nu are decât o singură activitate, comerțul cu bitum, explică, prin exemple, planul infracțional pus la cale de acest operator.

Astfel, susține că, prin ambele contestații depuse în prezenta procedură, ... SRL dorește a-și subordona direct toate clauzele procedurii, de a crea cerințe și condiții care să îi fie favorabile pentru câștigarea licitației și pentru a îngreuna o eventuală contestație, mizând pe noile modificări legislative, care impun încheierea contractului după faza CNSC (dacă se menține rezultatul procedurii).

Aici arată că în prima contestație depusă împotriva aceleiași documentații, ... SRL urmărește să evite orice risc de încetare/reziliere a unui eventual contract, în cazul unei creșteri cu peste 50% a valorii.

În opinia sa, aceasta urmărește ofertarea unui preț foarte mic (mai puțin de jumătate față de prețul real din piață), care să îi asigure câștigarea procedurii, dar care nu îi va permite să și vândă în condiții de rentabilitate.

În acest din urmă caz, valoarea contractului ar trebui cert majorată cu mult peste 50%, ceea ce contravine legii.

Astfel că există riscul rezonabil să nu vândă decât o mică parte din marfa contractată și la preț mic. Tocmai de aceea dorește să se asigure că interesul său privat, dar nelegitim, nu va fi afectat.

Pentru cele mai sus arătate, SC SRL depune acte în probatoriu, urmând să revină pe fondul contestației.

SC SRL a transmis prin e-mail procesul verbal nr. 1359/12.05.2025, încheiat cu participanții care au depus oferte în cadrul procedurii de atribuire în cauză, fiind înregistrat la Consiliu sub nr. 32162/16.05.2025.

..... SRL, prin adresa nr. 762/19.05.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 32782/20.05.2025, a transmis concluzii scrise, susținând următoarele:

I. Excepția lipsei de interes a cererii de intervenție accesorie:

Cu titlu preliminar, solicită Consiliului să constate lipsa de interes în formularea cererii de intervenție accesorie de către operatorul economic SC SRL, având în vedere dispozițiile art. 17 din Legea nr. 101/2016, precum și prevederile art. 61 din Codul de procedură civilă.

În cazul de față, contestatoarea consideră că cererea de intervenție accesorie a operatorului SC SRL nu conține nicio justificare concretă, personală a acțiunii întreprinse, fiind o simplă încercare de a deturna demersul legal și legitim al său în calitate de contestator.

Se invocă argumente factuale fără legătură cu procedura ce face obiectul prezentului dosar.

În consecință, solicită respingerea cererii de intervenție accesorie a operatorului economic SC SRL ca fiind vădit lipsită de interes.

II. Netemeinicia punctului de vedere al autorității contractante:

În cuprinsul punctului de vedere, achizitoarea pretinde că cerința suplimentară privind oferta tehnică a fost cuprinsă în documentația de atribuire încă de la inițierea procedurii, iar prin răspunsul consolidat la solicitările de clarificare doar a precizat temeiul legal, respectiv art. 21 din HG nr. 668/2017.

Or, singurele mențiuni de la nivelul documentației de atribuire privitoare la documentele care trebuie să însoțească produsul ce face obiectul contractului de furnizare se regăsesc în fișa de date, la capitolul IV.4.1 *Modul de prezentare al propunerii tehnice*, precum și în caietul de sarcini, la Capitolul V. *Condiții de participare*, care dispun cu claritate că:

„Ofertantul va prezenta copii de pe certificatele emise de instituțiile acreditate pentru toate produsele oferite de la fiecare furnizor propus (certificate de calitate, certificat de control al producției în fabrică, rapoarte de încercări, declarații de performanță și orice alte documente relevante)”,

iar în Modelul de contract, la Cap. 16. Livrarea și documentele care însoțesc produsele, art. 16.2. alin. (2) descrie o listă limitativă de documente necesar a fi prezentate de către furnizor:

„Furnizorul va transmite achizitorului documentele care însoțesc produsele: factura fiscală, avizul de expediere a produsului, bon de cântar, buletin de încercări, declarații de performanță”.

Astfel, introducerea cerinței suplimentare privind prezentarea/depunerea dosarului tehnic neprevăzute expres la nivelul documentației de atribuire este de natură să ”înfrângă” obligațiile autorității contractante care, în evaluarea ofertelor, trebuie să aplice propria documentație de atribuire care guvernează licitația.

O astfel de interpretare a fost în mod constant subliniată de jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 21, 22 și 23 din HG nr. 668/2017, rezultă în mod clar că dosarul tehnic trebuie păstrat doar de către producător, fără a exista vreo obligație de transmitere a acestuia în cadrul procesului de comercializare a produselor. Textele legale reglementează obligația de deținere și păstrare a dosarului tehnic, nu de transmitere automată către terți sau autorități contractante.

Prin urmare, numai documentele prevăzute la art. 21 alin. (2) trebuie transmise și păstrate la cartea tehnică. Dosarul tehnic nu este menționat printre aceste documente, ceea ce face ca modificarea adusă de autoritatea contractantă să fie în mod evident nelegală și abuzivă, urmărind doar să îngreuneze în mod artificial accesul ofertanților la procedură.

Totodată, se impune a fi subliniat faptul că întreaga documentație aferentă dosarului tehnic necesită un volum considerabil de pagini - de ordinul miilor - pentru un singur produs, ceea ce nu poate fundamenta în mod rezonabil, din punct de vedere calitativ și cantitativ, o astfel de cerință suplimentară, cu atât mai mult cu cât limita maximă de memorie impusă de platforma SEAP pentru depunerea ofertei este de 50 de GB.

În același sens, argumentul autorității contractante conform căruia devizul de producție este echivalent ca valoare fiscală unei facturi cu număr de index din SPV este contrar principiului proporționalității prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 98/2016, întrucât pentru un ofertant distribuitor posibilitatea de a prezenta devize de producție este mult diminuată, întrucât operatorii economici ce acționează în calitate de producători aleg să își confidențializeze astfel de documente interne, în mod total justificat, iar distribuitorii nu au acces decât la eventuale oferte de preț defalcate pe diverse componente, fără însă o detaliere tehnică aferentă unui deviz de producție.

Nu în ultimul rând, autoritatea contractantă face apel la obligațiile legale implicite, neprevăzute expres în documentația de atribuire, pe care ofertanții sunt ținuti să le respecte, fără a lua însă în considerare principiul

transparenței, relevantă în cauză fiind Hotărârea pronunțată la data 26.01.2023 în cauza C-403/21 având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

Așadar, fără a relua argumentele expus pe larg în cuprinsul contestației, ... SRL reiterează solicitarea de a se admite contestația astfel cum a fost formulată.

SC SRL, prin adresa nr. V 1507/21.05.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 33589/22.05.2025, a transmis note scrise cu privire la punctul de vedere formulat de contestatoare, precizând următoarele:

1. Se invocă excepția lipsei de interes a cererii de intervenție:

Solicită respingerea acestei excepții, întrucât societatea sa are un deplin interes în prezenta procedură, deoarece a depus deja ofertă, sens în care anexează declarația de participare.

Astfel, atât societatea sa, cât și ceilalți participant, inclusiv SRL, au considerat că documentația nu este una restrictivă, ba dimpotrivă, este una care asigură un cadru concurențial corect și transparent.

Este convinsă că SRL nu are vreun motiv de nemulțumire legat de oferta SC SRL, ci cu siguranță este temătoare de probe aduse și care au devoalat CNSC-ului intențiile ei anticipate de fraudă.

Din motive, însă, lesne de înțeles, contestația nu combate sub nici o formă de drept sau de fapt fondul intervenției.

În opinia sa, contestația formulată de SRL este cea care ar trebui respinsă pentru lipsa de interes, întrucât aceasta a depus ofertă în procedură, achiesând la întreaga documentație.

2. În continuarea acestor note scrise ale SRL, intervenienta regăsește câteva acuzații puerile aduse împotriva punctului de vedere al autorității contractante.

În afara invocării bombastice a unor texte din practica judecătorească europeană (or recomandările de la nivelul unor Directive UE/CE), fără legătură cu speța curentă și făcută exclusiv în scopul justificării onorariului încasat (aspect de marketing), nu regăsește nicio problemă de drept pusă în discuție sau criticată.

Nici în contestația inițială și nici acum, ... SRL nu poate identifica și explica temeinic și legal, care sunt textele de lege încălcate de autoritatea contractantă.

Faptul că aceasta nu poate prezenta un dosar de producător demonstrează că nu îl poate prezenta niciodată.

Analizând susținerile contestatoarei, consideră că, probabil, nu există decât o singură soluție: autoritatea contractantă să întocmească un caiet de sarcini strict în conformitate cu dorințele SRL și interesului său privat.

Cu privire la contestație, susține următoarele:

Contestatoarea aduce critici faptului că prin clarificarea din data de 25.04.2025, autoritatea contractantă ar fi modificat cerințele caietului de sarcini, ceea ce, în opinia sa, este eronat, și invocă prevederile art. 103 din HG nr. 395/2016.

Practic și în cazul în care autoritatea contractantă ar fi modificat documentația de atribuire, aceasta avea dreptul, nu și obligația, de a prelungi doar data depunerii ofertelor.

Inclusiv Legea nr. 98/2016 arată că modificările documentației trebuie să fie semnificative (însă pentru prorogare termen depunere ofertă) nu pentru anularea procedurii, așa cum speră sau dorește SRL, pentru a obliga autoritatea contractantă să impună un caiet de sarcini mai relaxat, care să îi permită fraudă.

Astfel, având în vedere faptul că ajustarea prețului urma a se face prin dovedirea prețului de la rafinărie, coroborat cu faptul că în trecut autoritatea contractantă mai căzuse victima manevrelor dolosive ale aceluiași ofertant, aceasta din urmă a adus lămuriri și clarificări prevederilor din caietul de sarcini și nu modificări semnificative.

Cu toate acestea, contestatoarea susține că aceste clarificări au înăsprit cerințele, au blocat accesul la procedură și au dobândit caracter restrictiv.

Astfel, menționează că a așteptat data depunerii ofertelor ca să depună prezenta intervenție, tocmai pentru a combate cu probe reale alegațiile formulate de SRL.

Cu privire la motivul tehnic cuprins în clarificarea contestată, acuzațiile aduse de SRL sunt nelegale.

Autoritatea contractantă nu a făcut decât să reamintească anumite prevederi legale obligatorii impuse de HG nr. 668/2017 și nu a introdus obstacole în calea concurenților.

Prin urmare, obligația instituită prin textul legal vizează deținerea dosarului tehnic de către producător sau importator, nicidecum prezentarea/depunerea acestuia. Cu alte cuvinte, legislația impune ca dosarul tehnic să fie disponibil și păstrat de entitatea care comercializează produsul, în vederea eventualelor verificări.

Practic, ... SRL recunoaște că producătorul sau importatorul trebuie să dețină acest act (parte a cărții tehnice a construcției), dar nu că trebuie să și facă dovada acestui lucru.

În acest sens, intervenienta redă din jurisprudența CNSC, respectiv decizia nr. 1003/C2/849/11.04.2025.

Față de aceste aspect, solicită respingerea acestui capăt de cerere ca fiind lipsit de interes.

Cu privire la motivul financiar, consideră că a expus și demontat din contestație intențiile și faptele dolosive ale SRL.

Astfel, devin incidente prevederile legale ale Legii nr. 98/2016.

Cu referire la modificarea contractului de achiziție publică/acordului-cadru, invocată de contestatoarea, respectiv că, solicitarea autorității contractante de a cere facturi anterioare este un abuz, întrucât alte achiziții sunt efectuate în alte condiții de transport, termen de plată și calitate și nu ar avea relevanță, consideră că nici SRL nu înțelege ce a vrut să spună prin aceasta afirmație.

În primul rând, componenta PRET TRANSPORT nu are nicio legătură cu prețul de rafinărie cerut a fi dovedit de autoritatea contractantă. Inclusiv în oferta depusă în procedură, prețul transportului este defalcat, separat de prețul unitar al bitumului.

În al doilea rând, faptul că SRL ar beneficia de un termen de plată de la rafinărie (exclus în cadrul importurilor) este un aspect din nou fără importanță. Orice autoritatea contractantă nu efectuează plăți în avans sau la livrare, astfel că și aceasta componentă este echilibrată, iar SRL nu demonstrează care sunt acele contracte care îi permit plăți la termen și modul în care acest aspect ar influența oferta din procedura curentă.

În al treilea rând, obiectul procedurii este un bun standardizat, astfel că afirmația legată de eventuale prețuri din achiziții anterioare pentru un bitum inferior sau superior calitativ, este un non sens or o mărturisire a faptului că aceasta pune pe piață bitum neconform (fapt de notorietate pentru bitumul importat din țări terțe, care consideră România o țară din lumea a treia).

Astfel, tocmai pentru ca ajustarea prețului se poate face doar prin clauze de revizuire precise și fără echivoc, autoritatea contractantă a impus necesitatea prezentării de documente justificative legale, așa cum arată Ordinul ANAF nr. 2634/2015.

Organul fiscal a arătat clar ce acte contabil/fiscale dovedesc sau se întocmesc în operațiunile financiare legate de prețul unor mărfuri, aspect de importanță capitală în orice circuit fiscal.

În nici o reglementare legală normativă nu se regăsește noțiunea de DOCUMENTE DE CARE DISPUNE REZONABIL un operator economic în justificarea unui preț.

Facturile ce vor fi prezentate nu pot fi decât aferente produsului bitum 50/70, adică obiectului procedurii.

De altfel, ... SRL a formulat contestație în loc să adreseze o eventuală cerere de clarificare către autoritatea contractantă cu privire la aspectele prezentate mai sus.

Deci, este un alt capăt de cerere lipsit de interes.

Față de aceste arătate, consideră contestația neîntemeiată, motiv pentru care solicită respingerea acesteia, concomitent cu admiterea cererii de intervenție accesorie.

Având în vedere că ofertele au fost depuse în procedură, cerere de suspendare a procedurii solicitată de contestatoare a rămas fără obiect, urmând ca CNSC să o respingă.

În final, solicită cheltuieli de judecată, respectiv onorariul de avocat.

Prin adresa cu nr. 34412/1607/C6/26.05.2025, Consiliul a invitat SRL la sediul său în data de 27.05.2025, în vederea studiului dosarului, acordând termen pentru depunerea eventualelor concluzii scrise până la data de 29.05.2025, prin e-mail.

..... SRL a studiat dosarul constituit la Consiliul în data de 27.05.2025.

Ca urmare a studierii dosarului achiziției, ... SRL, prin adresa nr. 803/28.05.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 35357/ 29.05.2025, a transmis concluzii scrise suplimentare față de răspunsul intervenientul nr. V 1507/21.05.2025, cu privire la:

I. Excepția inadmisibilității unor noi motive care să susțină interesul formulării cererii de intervenție:

Așa cum a demonstrat în cuprinsul concluziilor scrise nr. 762/ 19.05.2025, contestatoarea precizează că, operatorul economic SC SRL nu a oferit inițial niciun temei concret pentru care ar avea interes în formularea cererii de intervenție accesorie nr. 1157/13.05.2025.

Cu toate acestea, ulterior, prin răspunsul nr. V 1507/21.05.2025, invocă în susținerea interesului său faptul că a depus ofertă de participare în cadrul procedurii de atribuire a contractului de furnizare „*Achiziție de bitum fierbinte pentru drumuri tip D50/70*” din prezenta cauză.

Invocând prevederile art. 21 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, arată că, aplicând prin analogie dispozițiile sus-menționate, reiese că SC SRL și-a justificat interesul prin motive noi, ce nu se regăsesc în cererea de intervenție voluntară inițială, motive ce se impun a fi respinse ca inadmisibile, și, în consecință, respingerea cererii de intervenție accesorie ca fiind vădit lipsită de interes.

II. Netemeinicia cererii de acordare a cheltuielilor de judecată:

În subsidiar, în cazul în care se consideră că cererea de intervenție accesorie a operatorului SC SRL este admisibilă, contestatoarea solicită respingerea cererii de acordare a cheltuielilor de judecată, constând în onorariu avocat.

În acest sens, invocă prevederile art. 453 alin. (1) din Codul de Procedură Civilă, precum și Hotărârea nr. 2228/2012 a Curții de Apel Craiova.

Atât timp cât intervenția are caracter voluntar, adică intervenientul accesoriu devine parte ca urmare a propriei dorințe de a participa la

judecată, având calitatea de terț față de litigiu și nesolicitând un drept propriu, acesta trebuie să își suporte singur cheltuielile.

Cu alte cuvinte, voluntarismul cererii de intervenție accesorie se opune obligării celui care a căzut în pretenții la plata cheltuielilor de judecată suportate de intervenient.

SC SRL, prin adresa nr. C/277/05.06.2025, înregistrată la Consiliu cu nr. 38369/11.06.2025, a transmis precizări cu privire la excepția lipsei de interes a cererii de intervenție accesorie invocate de contestatoare, apreciind că este nelegală, având în vedere participarea sa la procedura de atribuire în calitate de ofertant.

Prevederile art. 17 alin. (3) din Legea 101/2016 arată tocmai dreptul său în calitate de participant la procedura de atribuire de a formula cerere de intervenție, legitimând totodată, interesul său și al oricărui participant la procedură.

Apreciază că nu a fost înțeleasă cererea sa de intervenție accesorie de către reprezentanții convenționali ai SRL, pentru că în aceasta a atras atenția Consiliului asupra înțelegerii eronate de către contestatoare a solicitărilor autorității contractante, având în vedere exprimarea superioară și aroganța utilizată în conținutul contestației.

Totodată, a subliniat și interesul legitim pe care îl are prin formularea cererii de intervenție accesorie.

Concluzionând, solicită respingerea excepției invocată de către contestatoare, ca fiind nefondată.

Cu privire la cel de-al doilea punct al concluziilor scrise depuse de contestatoare, consideră că tocmai în apărarea interesului legitim invocat mai sus, este firesc să solicite recuperarea cheltuielilor de judecată, reprezentând onorariul de avocat.

Deși intervenția este un act voluntar, ea a fost generată de acțiunile contestatoarei. Conform art. 65 CPC, dacă cererea de intervenție accesorie este încuviințată în principiu, intervenientul devine parte în proces, cu toate consecințele juridice.

În acest sens, Curtea de Apel Constanța, prin Sentința Civilă nr. 89 din 16.04.2025 pronunțată în dosarul nr. 121/36/2025 a acordat cheltuieli de judecată intervenientului

Astfel, SC SRL solicită respingerea ca nefondate precizările făcute de contestatoare prin concluziile scrise transmise prin adresa cu nr. 762/19.05.2025.

..... SRL a constituit cautiunea pentru dosarul nr. 1476/2025 în sumă de 36.300,00 lei, conform art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. 211258655/1, eliberată de CEC BANK SA, Sucursala, la data de 29.04.2025, fiind transmisă, în original, prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. 29150/06.05.2025.

SC SRL, a transmis completare la dosarul achiziției în data de 27.06.2025, fiind înregistrat la Consiliu sub nr. 43274.

..... SRL a constituit cautiunea pentru dosarul nr. 1607/2025 în sumă de 36.300,00 lei, conform art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, fiind depusă la dosar recipisa de consemnare nr. 211296700/1, eliberată de CEC BANK SA, Sucursala, la data de 12.05.2025, fiind transmisă, în original, prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. 31897/15.05.2025.

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

SC SRL a organizat procedura de atribuire prin licitație deschisă, în vederea atribuirii contractului de Achiziție de bitum fierbinte pentru drumuri de tip D50/70, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. CN1080118/ 14.04.2025. Valoarea estimată a contractului de furnizare este de 1.815.000,00 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire aplicat este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Împotriva documentației de atribuire și a răspunsului consolidat la solicitarea de clarificare publicat în SEAP în data de 25.04.2025, ... SRL a înaintat Consiliului contestațiile în analiză, obiect al dosarelor nr. 1476/2025 și nr. 1607/2025, solicitând cele menționate în partea introductivă a deciziei.

Ca o chestiune prealabilă, Consiliul reține că, urmare a depunerii contestației obiect al dosarului nr. 1607/2025, SC SRL a formulat cerere de intervenție accesorie, pe care Consiliul o încuviințează, în principiu, ca cerere de intervenție accesorie în interesul autorității contractante, în conformitate cu art. 64 Cod procedură civilă, dat fiind faptul că, în calitate de ofertant în cadrul acestei proceduri de atribuire, dovedește un interes legitim propriu în pricină prin promovarea ei urmărind menținerea prevederilor documentației de atribuire astfel cum au fost acestea stabilite și clarificate de autoritatea contractantă.

Astfel, cererea de intervenție urmează a fi cercetată odată cu solicitările contestatoarei, în condițiile impuse de dispozițiile coroborate ale art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 cu cele ale art. 64 și 67 din Codul de procedură civilă, autoarea ei având interes în menținerea actualelor prevederi ale documentației de atribuire.

Fiind ținut, potrivit art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 [Consiliul se pronunță mai întâi asupra excepțiilor de procedură și de fond, cu încadrarea în termenul prevăzut la art. 24 alin. (1), iar când constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei], la a verifica cu întâietate excepțiile invocate, Consiliul va analiza cu precădere excepția lipsei de interes în formularea cererii de intervenție de către SC SRL, invocată de contestatoarea SRL.

Consiliul constată că autoarea contestației invocă excepția lipsei de interes a SC SRL în formularea cererii de intervenție, considerând că aceasta nu conține nicio justificare concretă, personală a acțiunii întreprinse, fiind o simplă încercare de a deturna demersul său legal și legitim în calitate de contestator.

Consiliul reține că prin contestația obiect al dosarului nr. 1607/2025, publicată în SEAP la data de 06.05.2025, petenta critică răspunsul consolidat nr. 1103/25.04.2025, publicat în SEAP la data de 25.04.2025, astfel că cererea de intervenție înregistrată la Consiliu în data de 14.05.2025 a fost formulată în termenul de 10 zile stabilit de legiuitor la art. 17 alin. (1) din Legea nr. 101/2016:

„Până la soluționarea contestației de către Consiliu, operatorii economici interesați să participe la procedura de atribuire, respectiv, după caz, operatorii economici participanți la procedura de atribuire pot formula cerere de intervenție voluntară în litigiu, potrivit prevederilor Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, cu modificările ulterioare, în termen de 10 zile de la data publicării în SEAP a contestației (...).”

De asemenea, Consiliul constată că, potrivit procesului-verbal nr. 1359/12.05.2025, SC SRL a depus ofertă în cadrul procedurii.

Cum SC SRL nu a contestat prevederile documentației de atribuire publicată în SEAP, astfel cum a fost aceasta clarificată de către autoritatea contractantă, rezultă că a fost mulțumită de prevederile acesteia și a depus ofertă în conformitate cu acestea.

Prin urmare, raportat la dispozițiile art. 33 din Codul de procedură civilă (*„Interesul trebuie să fie determinat, legitim, personal, născut și actual. Cu toate acestea, chiar dacă interesul nu este născut și actual, se poate formula o cerere cu scopul de a preveni încălcarea unui drept subiectiv amenințat sau pentru a preîntâmpina producerea unei pagube iminente și care nu s-ar putea repara”*) interesul SC SRL în formularea cererii de intervenție îndeplinește toate cele trei condiții: determinat, legitim și actual, acest operator economic urmărind menținerea prevederilor documentației de atribuire astfel cum au fost acestea publicate și precizate de autoritatea contractantă criticate de autoarea contestației.

Pentru aceste motive, Consiliul va respinge excepția invocată de contestatoare privind lipsa de interes a SC SRL în formularea cererii de intervenție.

Cât privește inadmisibilitatea invocată de contestatoarea SRL a formulării de către SC SRL de completări la cererea de intervenție, Consiliul constată, de asemenea, lipsa de temei și a acestei excepții.

În aprecierea sa, Consiliul a avut în vedere că aceste completări au fost determinate de cele susținute de contestatoare prin concluziile scrise înregistrate la Consiliu sub nr. 32782/20.05.2025, pe de o parte, iar pe de altă parte, reprezintă o completare a celor deja susținute în cuprinsul cererii de suspendare. De asemenea, Consiliul are în vedere că argumentele deja menționate sunt completate cu prezentarea situației de fapt, respectiv că au fost depuse 4 oferte în cadrul procedurii, scopul fiind, în opinia intervenientei, de a susține caracterul legal și conform al documentației de atribuire astfel cum a fost aceasta clarificată prin răspunsul consolidat criticat de petentă.

Respingând ca nefondate excepțiile invocate în cadrul procedurii de atribuire, Consiliul va proceda la analiza pe fond a solicitărilor din contestațiile obiect al dosarelor nr. 1476/2025 și nr. 1607/2025.

În acest sens, Consiliul reține că prin contestația obiect al dosarului nr. 1607/2025, SC SRL a formulat cerere de suspendare a procedurii de atribuire.

În prealabil, Consiliul are în vedere faptul că originalul recipisei de consemnare a cauțiunii a fost transmis prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. 31897/15.05.2025, în timp ce data limită de deschidere a ofertelor a fost stabilită pentru 12.05.2025.

Având în vedere faptul că recipisa de consemnare a cauțiunii a fost comunicată în data de 15.05.2025, după data de deschidere a ofertelor, cererea de suspendare a procedurii de atribuire este rămasă fără obiect, raportat la prevederile art. 61¹ din Legea nr. 101/2016.

În același timp, Consiliul are în vedere și prevederile art. 2 din Hotărârea Plenului Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor nr. 2/03.04.2024:

„Art. 2. – În aplicarea art. 22 alin. (1) și a art. 61¹ alin. (1) din Legea nr. 101/2016, termenul de soluționare a cererii de suspendare a procedurii de atribuire sau a oricărei decizii luate de autoritatea contractantă curge de la data prezentării dovezii constituirii cauțiunii de către contestator.”

În speța dedusă soluționării, luând în considerare faptul că, prin contestația aferentă dosar nr. 1607/2025 se critică răspunsul consolidat publicat în SEAP la data de 25.05.2025, iar la data primirii originalului cauțiunii (15.05.2025) termenul limită de depunere a ofertelor (12.05.2025) era depășit, Consiliul constată că a rămas fără obiect cererea petentei de suspendare a procedurii de atribuire, deoarece autoritatea contractantă nu ar putea finaliza procedura de atribuire, în sensul atribuirii contractului, decât după emiterea deciziei privind soluționarea celor două contestații formulate cu privire la cerințele documentației de atribuire și a clarificărilor la aceasta (sub sancțiunea nulității absolute a contractului).

Prin urmare, Consiliul va respinge ca rămasă fără obiect cererea SC SRL de suspendare a procedurii de atribuire.

Pe fondul celor două contestații, având în vedere că obiectul contestației din dosarul nr. 1476/2025, respectiv modul în care a stabilit autoritatea contractantă că se va realiza ajustarea prețului contractului, se regăsește și în contestația din dosarul nr. 1607/2025, analiza Consiliului va

debuta cu soluționarea criticilor referitoare la acest aspect, urmând ca, ulterior, funcție de cele stabilite în acest sens, să fie analizate și celelalte critici formulate în cea de a doua contestație, ambele contestații vizând conținutul documentației de atribuire.

În prealabil, în ceea ce privește documentația de atribuire pusă la dispoziție operatorilor economici de către autoritatea contractantă, inclusiv clarificările aduse acesteia, dată fiind natura litigiului, actele atacate și solicitările adresate Consiliului cu privire la ele, se reține necesitatea examinării contestației primite prin raportare la următoarele dispoziții ale legislației privind achizițiile publice:

- din HG nr. 395/2016:

- art. 20 alin. (2) și (10)

"(2) Documentația de atribuire conține orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire.

(10) 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."

- din Legea nr. 98/2016:

- art. 154 alin. (1):

"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 alin. (1) și (6):

"(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.

- art. 160 alin. (1) și (2):

"(1) Orice operator economic interesat are dreptul de a solicita clarificări sau informații suplimentare în legătură cu documentația de atribuire, cu respectarea termenului limită stabilit de autoritatea contractantă în anunțul de participare/simplificat/de concurs.

(2) *Autoritatea contractantă stabilește prin anunțul de participare/simplificat/de concurs unul sau două termene-limită în care va răspunde în mod clar și complet tuturor solicitărilor de clarificare/informațiilor suplimentare, conform prevederilor normelor metodologice la prezenta lege.*"

Așadar, regula o reprezintă situația în care nevoia sau oportunitatea achiziționării la un anumit nivel de performanță, precum și caracteristicile tehnice impuse 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 unor obstacole nejustificate față de asigurarea unei concurențe efective între operatorii economici, în sfera unei astfel de posibilități aflându-se și situația impunerii de către autoritate a unor specificații și condiții care nu au legătură cu nevoia sa de achiziție.

În consecință, pentru a cenzura prevederile documentației de atribuire stabilite de autoritatea contractantă, așa cum solicită petenta în prezenta cauză, este necesară stabilirea existenței în aceste prevederi a unor condiții restrictive, nejustificate și nelegale ce pot împiedica o concurență efectivă între operatorii economici.

Prin urmare, contestatoarea, în susținerea demersului său la Consiliu, are obligația de a proba caracterul restrictiv al cerințelor criticate, prin prezentarea unor mijloace de probă 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 ori modificările aduse acesteia după cum solicită fiecare operator economic care apreciază că este necorespunzător întocmită.

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 contestatorului, de a face proba afirmațiilor sale, îi corespunde obligația autorității contractante de a proba și justifica că includerea anumitor cerințe este realizată cu respectarea prevederilor legale, astfel încât să asigure realizarea necesității sale, orice abatere de la acest scop putând fi cenzurată.

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 achizițoarea o realizează cu privire la legătura obiectivă de cauzalitate și dependența dintre prevederile documentației de atribuire astfel cum au fost acestea clarificate/modificate și nevoia sa de achiziție.

Astfel, referitor la obiectul comun al celor două contestații, Consiliul reține că autoarea acestora este nemulțumită de modul în care autoritatea contractantă a stabilit că va fi realizată ajustarea prețului contractului.

În legătură cu metodologia prevăzută de autoritatea contractantă, petenta solicită următoarele:

„- eliminarea din cadrul documentației de atribuire a cerinței *"In cazul in care se efectueaza majorarea pretului contractului prin mai multe modificari succesive, valoarea cumulata a modificarilor contractului nu va depasi cu mai mult de 50% valoarea contractului initial"*.

- eliminarea art. 23.5 din modelul de contract: *"Facturarea la noul pret se va face numai dupa semnarea actului aditional de modificare a pretului."*

În legătură cu acest aspect, Consiliul reține că autoritatea contractantă a prevăzut în cadrul fișei de date, cap. II.3 *Ajustarea pretului contractului*, următoarele:

„Contractul va fi ajustat dupa urmatoarea metoda :Pretul contractului fara TVA (lei/to), nu se ajusteaza pe o perioada de 60 zile de la data primirii ofertelor. Dupa aceasta perioada, dar nu mai devreme de 30 de zile calendaristice de la semnarea contractului, pretul fara TVA (lei/to), se poate ajusta atat in sensul cresterii cat si diminuarii, in functie de modificarile legislatiei in vigoare (accize, alte taxe, etc), legislatiei specifice produselor petroliere, sau modificarilor de pret aparute la producator si numai in acest caz se calculeaza cu urmatoarea formula:

$Pf = Ppr + Ac + Ctr$

Ppr – pretul poarta rafinarie [lei/tona]; Furnizorul va nominaliza producatorul/producatorii de bitum cu care are relatii contractuale si va prezenta contractul incheiat cu fiecare din acestia pentru o cantitate de produs cel putin egala cu cea solicitata de autoritatea contractanta prin documentatia de atribuire. In cazul schimbarii producatorului, pretul de livrare nu poate fi mai mare decat pretul producatorului initial, la data incheierii relatiilor contractuale cu acesta. Furnizorul va prezenta autoritatii contractante noul contract, unde cantitatea nu poate fi mai mica decat restul de realizat din contractul incheiat cu autoritatea contractanta.

Ac – adaosul comercial al furnizorului, care va fi declarat prin propunerea financiara si va ramane fix pe toata durata contractului [lei/tona];

Ctr – cheltuieli de transport a caror valoare in lei/tona va fi declarata prin propunerea financiara si va ramane fixa pe toata durata contractului.

Furnizorul are obligatia de a prezenta propunerea financiara defalcata pe elemente componente ale formarii pretului la data ofertei, astfel incat la incheierea eventualelor acte aditionale sa se poata aplica formula de mai sus. Ofertantul va prezenta dovada de la furnizor prin care justifica pretul la poarta rafinarii la momentul deschiderii ofertelor. Orice ajustare a pretului trebuie sa fie insotita de o justificare ce va evidentia influenta corecta asupra pretului final.

In cazul in care se efectueaza majorarea pretului contractului prin mai multe modificari succesive, valoarea cumulata a modificarilor contractului nu va depasi cu mai mult de 50% valoarea contractului initial, cu respectarea prevederilor Art. 221, alin. (1), lit. c) si alin. (4) din Legea 98/2016 privind achizitiile publice."

De asemenea, în modelul de contract, referitor la ajustarea prețului contractului, la art. 23 *Ajustarea prețului contractului*, a fost inclusă clauza 23.5, prin care se stabilește că:

„23.5 Facturarea la noul pret se va face numai dupa semnarea actului aditional de modificare a pretului."

În legătură cu aceste prevederi prin răspunsul consolidat nr. 1103/25.04.2025, sunt precizate de către autoritatea contractantă următoarele:

« SOLICITARE DE CLARIFICARI 1

(...) *"Referitor la cerințele din Fisa de date a Achiziției punctul II. 3. Ajustarea prețului contractului"*

"11.3 Ajustarea prețului contractului - Contractul va fi ajustat dupa urmatoarea metoda: (...)"

si prevederile din modelul de contract art. 23 *Ajustarea prețului contractului*

- Art. 23.6 - (...) "

va comunicam ca, asa cum reiese din prevederile Fisei de Date a Achiziției, ajustarea prețului contractului nu se incadreaza la art. 221 alin (1) lit c) si alin (4) din legea 98/2016 privind achizițiile publice, ci se incadreaza la art. 221 alin (1) lit a) care prevede: „(1) Contractele de achiziție publica/Acordurile-cadru pot fi modificate, fara organizare unei noi proceduri de atribuire, in urmatoarele situatii: a) atunci cand modificările, indiferent de valoarea acestora, au fost prevăzute in documentele achiziției inițiale sub forma unor clauze de revizuire clare, precise si fara echivoc, care pot include clauze de revizuire a prețului".

Prin urmare, datorita faptului ca in documentația de atribuire pusa la dispoziție de către dvs. sunt prevăzute clauze clare, precise si fara echivoc de revizuire a prețului (prin introducerea formulei de actualizare $PF=P_{pr}+Ac+C_{tr}$), nu sunt aplicabile prevederile 221 alin. (1) lit c) si alin (4) care limiteaza valoarea majorarii contractului inițial la maxim 50%.

In consecința, va rugam sa eliminați din cadrul documentației de atribuire cerința „In cazul in care se efectueaza majorarea prețului contractului prin mai multe modificări succesive, valoarea cumulata a modificărilor contractului nu va depasi cu mai mult de 50% valoarea contractului inițial".

De asemenea, in cazul de ajustare a prețului prezentat mai sus nu este obligatorie semnarea de acte adiționale la modificarea de pret contract, rugam sa eliminați si art. 23.5 din modelul de contract: „Facturarea la noul pret se va face numai dupa semnarea actului adiional de modificare a prețului. "

transmitem in atentia tuturor operatorilor economici interesati urmatoarele precizări:

încadrarea intr-una dintre situatiile in care prețul unui contract de achiziție publica poate fi ajustat ramane in sarcina autoritatii contractante, aceasta fiind singura in

masura sa stabileasca natura ajustarii si situatia in care poate fi realizata aceasta, cu respectarea prevederilor legale si cu respectarea principiului asumarii răspunderii.

Clauzele de ajustare reflecta obiectivele principale urmărite de autoritatea contractanta, cu respectarea bugetului de venituri si cheltuieli aprobat pentru anul in curs si a legislației privind achizițiile publice.

Autoritatea contractanta permite ajustarea prețului doar in masura strict necesara pentru acoperirea costurilor pe baza carora s-a fundamentat aceasta, astfel incat modul de ajustare a prețului contractului sa nu conducă la schimbarea rezultatului procedurii de atribuire, prin anulara sau diminuarea avantajului competitiv pe baza caruia contractantul va fi declarat castigator in urma finalizarii procedurii de atribuire.

Având in vedere fluctuațiile de pret pe piața produselor petroliere si luând in considerare experiențele anterioare in derularea contractelor de furnizare bitum, este evident pentru toti participanții ca vor avea loc mai multe ajustari de pret pe perioada derulării contractului. Fiind vorba de modificări succesive, este imperativ ca autoritatea contractanta sa prevada clauze de ajustare a prețului care sa nu ofere o marja nelimitata de acțiune si sa precizeze clar in documentația de atribuire limitele si natura modificărilor sau opțiunilor.

Ajustarea prețului va fi implementata prin acordul scris al părților, respectiv prin semnarea unui act adițional in acest sens, pentru a asigura încadrarea in resursele financiare alocate cu aceasta destinatie si in limitele prevăzute prin documentația de atribuire, cu respectarea prevederilor legale.

Astfel, **nu se vor elimina din cadrul documentației de atribuire cerințele:**

- *"In cazul in care se efectueaza majorarea prețului contractului prin mai multe modificări succesive, valoarea cumulata a modificărilor contractului nu va depasi cu mai mult de 50% valoarea contractului inițial."*

- *"Facturarea la noul pret se va face numai dupa semnarea actului adiional de modificare a prețului".*

intrucat acestea reprezintă voința autoritatii contractante si reflecta obiectivele principale urmărite de autoritatea contractanta, cu respectarea prevederilor legale privind achizițiile publice.

In concluzie, autoritatea contractanta nu va proceda la modificarea documentatei de atribuire ca urmare a solicitării de clarificari».

În analiza situației expuse, Consiliul consideră relevante dispozițiile art. 221 din Legea nr. 98/2016:

„(1) Contractele de achiziție publică/Acordurile-cadru pot fi modificate, fără organizarea unei noi proceduri de atribuire, în următoarele situații:

a) atunci când modificările, indiferent de valoarea acestora, au fost prevăzute în documentele achiziției inițiale sub forma unor clauze de revizuire clare, precise și fără echivoc, care pot include clauze de revizuire a prețului;

b) pentru lucrările, serviciile sau produsele adiționale din partea contractantului inițial, în limita a maximum 50% din valoarea contractului inițial, care au devenit necesare și nu au fost incluse în procedura de achiziție inițială, iar schimbarea contractantului:

(i) este imposibilă din motive economice sau tehnice, precum cerințe privind interschimbabilitatea sau interoperabilitatea cu echipamentele, serviciile sau instalațiile existente achiziționate în cadrul procedurii de achiziții inițiale; și
(ii) ar cauza autorității contractante o creștere semnificativă a costurilor;

c) atunci când sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții:

(i) modificarea a devenit necesară în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă;

(ii) modificarea nu afectează caracterul general al contractului;

(iii) creșterea prețului nu depășește 50% din valoarea contractului de achiziție publică/acordului-cadru inițial;

d) atunci când contractantul cu care autoritatea contractantă a încheiat inițial contractul de achiziție publică este înlocuit de un nou contractant, în una dintre următoarele situații:

(i) ca urmare a unei clauze de revizuire sau a unei opțiuni stabilite de autoritatea contractantă potrivit lit. a) și alin. (2);

(ii) drepturile și obligațiile contractantului inițial rezultate din contractul de achiziție publică sunt preluate, ca urmare a unei succesiuni universale sau cu titlu universal în cadrul unui proces de reorganizare, inclusiv prin fuziune, divizare, achiziție sau insolvență, de către un alt operator economic care îndeplinește criteriile de calificare și selecție stabilite inițial, cu condiția ca această modificare să nu presupună alte modificări substanțiale ale contractului de achiziție publică și să nu se realizeze cu scopul de a eluda aplicarea procedurilor de atribuire prevăzute de prezenta lege;

(iii) în cazul în care autoritatea contractantă își asumă obligațiile contractantului principal față de subcontractanții acestuia, respectiv aceștia față de autoritatea contractantă;

e) atunci când modificările, indiferent de valoarea lor, nu sunt substanțiale;

f) fără a exista nevoia de a verifica dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alin. (7) lit. a)-d), atunci când sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții:

(i) valoarea modificării este mai mică decât pragurile valorice corespunzătoare prevăzute la art. 7 alin. (1);

(ii) valoarea modificării este mai mică decât 10% din prețul contractului de achiziție publică inițial, în cazul contractelor de achiziție publică de servicii sau de produse, sau mai mică decât 15% din prețul contractului de achiziție publică inițial, în cazul contractelor de achiziție publică de lucrări;

(iii) modificarea nu aduce atingere caracterului general al contractului sau al acordului-cadru în baza căruia se atribuie contractul subsecvent respectiv.

(2) În situația prevăzută la alin. (1) lit. a), clauzele de revizuire precizează limitele și natura eventualelor modificări, precum și condițiile în care se poate recurge la acestea și nu pot stabili modificări sau opțiuni care ar afecta caracterul general al contractului de achiziție publică sau al acordului-cadru.

(3) În sensul dispozițiilor alin. (1) lit. b), schimbarea contractantului este imposibilă atunci când sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții:

a) schimbarea contractantului nu poate fi realizată din motive economice sau tehnice, precum cerințe privind interschimbabilitatea sau interoperabilitatea cu

echipamentele, serviciile sau instalațiile existente achiziționate în cadrul procedurii de achiziție inițiale;

b) schimbarea contractantului ar cauza autorității contractante dificultăți semnificative sau creșterea semnificativă a costurilor.

(4) În cazul în care se efectuează majorarea prețului contractului prin mai multe modificări succesive conform alin. (1) lit. b) și c), valoarea cumulată a modificărilor contractului nu va depăși cu mai mult de 50% valoarea contractului inițial.

(5) Autoritatea contractantă nu are dreptul de a efectua modificări succesive ale contractului de achiziție publică/acordului-cadru conform alin. (1) lit. b) și c) în scopul eludării aplicării procedurilor de atribuire prevăzute de prezenta lege.

(6) Autoritățile contractante care modifică un contract de achiziție publică/acord-cadru în situațiile prevăzute la alin. (1) lit. b) și c) au obligația de a publica un anunț în acest sens în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, cu respectarea formularului standard stabilit de Comisia Europeană în temeiul dispozițiilor art. 51 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014.

(7) În sensul alin. (1) lit. e), modificarea unui contract sau a unui acord-cadru, pe durata sa, este considerată a fi substanțială doar atunci când prin această modificare contractul sau acordul-cadru prezintă caracteristici care diferă în mod substanțial de cele ale documentului inițial. Fără a aduce atingere prevederilor alin. (1), o modificare a unui contract de achiziție publică/acord-cadru, pe durata sa, este considerată modificare substanțială atunci când este îndeplinită cel puțin una dintre următoarele condiții:

a) modificarea introduce condiții care, dacă ar fi fost incluse în procedura de atribuire inițială, ar fi permis selecția altor candidați decât cei selectați inițial sau acceptarea unei alte oferte decât cea acceptată inițial sau ar fi atras și alți participanți la procedura de atribuire;

b) modificarea schimbă echilibrul economic al contractului de achiziție publică/acordului-cadru în favoarea contractantului într-un mod care nu a fost prevăzut în contractul de achiziție publică/acordul-cadru inițial;

c) modificarea extinde în mod considerabil obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru;

d) un nou contractant înlocuiește contractantul inițial, în alte cazuri decât cele prevăzute la alin. (1) lit. d).

(8) «abrogat»

(9) În situația prevăzută la alin. (1) lit. f), în cazul în care se efectuează mai multe modificări succesive, valoarea modificărilor se va determina pe baza valorii nete cumulate a modificărilor succesive realizate numai în baza lit. f), fără a se lua în calcul și modificările care nu conduc la majorarea prețului contractului și fără a se aduce atingere caracterului general al contractului/acordului-cadru.

(10) Pentru calcularea prețului menționat la alin. (1) lit. b) pct. (iii), lit. c) pct. (iii) și la lit. f) se va utiliza prețul actualizat al contractului de achiziție publică/acordului-cadru, care constituie valoarea de referință atunci când contractul de achiziție publică include o clauză de indexare.

(11) În sensul prezentului articol, prin caracterul general al contractului se înțelege obiectivele principale urmărite de autoritatea contractantă la realizarea achiziției inițiale, obiectul principal al contractului și drepturile și obligațiile principale ale contractului, inclusiv principalele cerințe de calitate și performanță.”

După cum rezultă din aceste prevederi legale, legiuitorul a reglementat, lipsit de echivoc condițiile în care se poate face ajustarea prețului contractului pe parcursul derulării acestuia.

În speța de față, autoritatea contractantă a definit modalitatea de ajustare a prețului contractului prin raportare la dispozițiile art. 221 alin. (1) lit. c) și alin. (4) din lege, iar autoarea contestației susține că această raportare ar trebui să se realizeze la prevederile art. 221 alin. (1) lit. a) din același act normativ.

În legătură cu modificările relevante pentru situație prezentă care pot fi realizate și modul în care se aplică dispozițiile art. 221, ANAP, prin art. 1 alin. (5) din Instrucțiunea nr. 1/2021 privind modificarea contractului de achiziție publică/contractului de achiziție sectorială/acordului-cadru, a stabilit următoarele:

„Posibilitățile de modificare a contractului și/sau acordului-cadru detaliate prin prezenta instrucțiune sunt structurate în corelație cu prevederile legale în vigoare, așa cum rezultă din tabelul de mai jos:

A. MODIFICĂRI NESUBSTANTIALE ale contractului/acordului-cadru (nu necesită o nouă procedură de atribuire (CAPITOLUL II))	
Tipul de modificare	Legea nr. 98/2016
Modificări prin clauze de revizuire prevăzute în mod expres în cadrul contractului	
I.1. Aplicare directă a clauzelor prevăzute la nivelul contractului/acordului-cadru -	Art. 221 alin. (1) lit. a) și alin. (2)
Modificări în baza posibilităților oferite de legislație (chiar dacă nu sunt menționate în cadrul contractului)	
Lucrări / servicii / bunuri suplimentare	
Modificare ce nu permite schimbarea contractantului din motive economice sau tehnice și pentru că ar cauza autorității contractante o creștere semnificativă a costurilor/dificultăți semnificative, în cazul în care sunt necesare lucrări / servicii / bunuri suplimentare	Art. 221 alin. (1) lit. b), alin. (3), (4), (5), (6), (10)
Circumstanțe pe care o autoritate / entitate contractantă diligentă nu putea să le prevadă	
Modificări cauzate de circumstanțe pe care o autoritate/entitate contractantă diligentă nu putea să le prevadă	Art. 221 alin. (1) lit. c), alin. (4), (5), (6) și (10)

De asemenea, la art. 2 din cadrul aceleiași instrucțiuni, este prevăzut că:

„(1) În conformitate cu prevederile art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea 98/2016, respectiv art. 236 din Legea nr. 99/2016, sunt clauze de revizuire acele clauze expres prevăzute în documentația de atribuire, respectiv în clauzele contractuale, fiind făcute cunoscute tuturor potențialilor ofertanți de la momentul derulării procedurii de atribuire a contractului/acordului-cadru în cauză.

(2) Clauzele de revizuire din cadrul contractului/acordului-cadru trebuie să nu ofere o marjă nelimitată de acțiune în timpul contractului/acordului-cadru, respectiv :

a) să fie clare, precise și fără echivoc;

b) să precizeze limitele și natura modificărilor sau opțiunilor precum și condițiile în care se poate recurge la acestea;

c) să nu afecteze caracterul general al contractului sau acordului-cadru;

(3) În sensul alin. (1) și (2) clauzele de revizuire pot consta în aplicarea unor opțiuni de suplimentare sau reducere a contractului/acordului-cadru sau pot face referire la modificări ale contractului/acordului-cadru, precum exemplele de mai jos, dar fără a se limita la acestea:

.....
Exemple de clauze de revizuire privind modificarea contractului:

a) ajustarea prețului contractului ceea ce presupune precizarea în documentația de atribuire și în contractul în forma inițială a modalității/formulei de calcul și a sursei de informații care vor sta la baza calculării, într-o manieră obiectivă, a modului de ajustare a prețului pe parcursul implementării contractului.

.....
(4) Condițiile de realizare a modificărilor conform art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea 98/2016, respectiv art. 236 din Legea nr. 99/2016, nu vor fi întrunite dacă: a) modul de stabilire a prețului final ce urmează a fi plătit nu a fost definit în mod obiectiv în contractul/acordului-cadru inițial; sau

b) posibilitatea modificării cantităților și/sau a prețului ce urmează a fi plătit nu a fost clar precizată în clauzele de revizuire, ci rezultă din alte evenimente ce apar în implementarea contractului/acordului-cadru, precum, în cazul contractelor de execuție de lucrări, apariția necesității modificării soluției tehnice din cauza unui proiect tehnic defectuos; sau

c) modificarea nu rezultă exclusiv din aplicarea directă și nemijlocită a clauzelor de revizuire ale contractului/acordului-cadru inițial; sau

d) modificarea ar afecta caracterul general al contractului/acordului-cadru, respectiv ar afecta obiectivele principale urmărite de autoritatea/entitatea contractantă la realizarea achiziției inițiale, obiectul principal al contractului/acordului-cadru sau drepturile și obligațiile principale prevăzute în contractul/acordul-cadru, inclusiv principalele cerințe de calitate și performanță (de exemplu, în cazul unui contract de furnizare hardware autoritatea/entitatea contractantă nu poate prevedea posibilitatea achiziționării unor tipuri de produse care nu se află în aria de acoperire a obiectului principal al contractului, cum ar fi articole de papetărie).

(5) Reglementările în domeniul achiziției publice/sectoriale nu impun vreun prag valoric limitativ cu privire la creșterea/micșorarea prețului contractului/acordului-cadru ca urmare a modificărilor contractuale ce se încadrează în prevederile art.

221 alin. (1) lit. a) din Legea nr.98/2016, respectiv în prevederile art. 236 din Legea nr.99/2016; autoritățile/entitățile contractante se vor asigura că modificările respective nu afectează caracterul general al contractului/acordului-cadru.”,

pentru ca la art. 12 alin. (4) să se stabilească faptul că:

„Ajustarea prețului contractului în baza unei clauze expres prevăzută în documentele achiziției reprezintă expresia unei acțiuni de aplicabilitate directă și nemijlocită a clauzelor contractului, care se realizează în baza prevederilor art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016, respectiv art. 236 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, având în vedere evoluția indicilor de preț pentru elemente constitutive ale ofertei, al căror efect se reflectă în creșterea/diminuarea costurilor pe baza cărora s-a fundamentat prețul contractului; indicii de ajustare se pot exprima, de exemplu, și sub forma unor indici de cost, prețuri de referință sau a evoluției cursului valutar și, în orice caz, vor fi stabiliți de instituții sau autorități publice sau alte organizații care au fost autorizate prin lege să stabilească astfel de indici.”, iar la alin. (8) – (13) să fie prezentate regulile și modul de stabilire a indicilor de ajustare.

Pe de altă parte, în cadrul acestei instrucțiuni, Secțiunea 3 – Circumstanțe pe care o autoritatea/entitate contractantă diligentă nu ar fi putut să le prevadă, la art. 4, este stabilit că:

„(1) Modificarea generată de apariția unor circumstanțe care nu puteau fi prevăzute, așa cum rezultă din prevederile art. 221 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016, respectiv ale art. 238 din Legea nr. 99/2016, necesită îndeplinirea următoarelor condiții cumulative:

a) modificarea a devenit necesară în urma unor circumstanțe pe care o autoritate/entitate contractantă diligentă nu ar fi putut să le prevadă; aceste circumstanțe se referă la situațiile care nu puteau fi anticipate până la data de clarificare, inclusiv, în ciuda pregătirii cu o diligență rezonabilă a procedurii inițiale de către autoritatea/entitatea contractantă, luând în considerare mijloacele disponibile, natura și caracteristicile proiectului concret, bunele practici din domeniul în cauză și necesitatea de a asigura o relație corespunzătoare între resursele cheltuite pentru pregătirea procedurii de atribuire și valoarea sa previzibilă.

b) modificarea nu afectează caracterul general al contractului.

c) creșterea prețului, în cazul contractelor/acordurilor-cadru ce se supun dispozițiilor Legii nr. 98/2016, nu depășește 50 % din valoarea contractului/acordului-cadru inițial;

(2) În interpretarea prevederilor alin. 1, lit. a), autoritatea/entitatea contractantă nu poate justifica circumstanțele pe care nu ar fi putut să le prevadă prin motive care țin, de exemplu, de lipsa sa de experiență sau cunoștințe de specialitate în domeniul achiziției, de cooperarea inexistentă, inadecvată cu diverși factori de decizie, actori instituționali sau de lipsa sa de control asupra situației invocate (aceste circumstanțe țin de imposibilitatea de a anticipa, prevedea și nu de imposibilitatea de a controla); planificarea defectuoasă a serviciilor/lucrărilor și/sau erorile de proiectare precum și pregătirea neadecvată a modului de atribuire a contractului de către autoritatea/entitatea contractantă nu intră în categoria circumstanțelor care nu au putut fi prevăzute și, prin urmare, nu

constituie o justificare în vederea aplicării prevederilor art. 221 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016, respectiv art. 238 din Legea nr. 99/2016.

(3) Modificarea contractului ca urmare a unor circumstanțe care nu ar fi putut fi prevăzute poate fi justificată, de exemplu, de:

a) evoluția degradării structurilor, dacă aceasta a fost cauzată de factori care nu au fost și care nu puteau fi anticipați din cauza caracterului lor extraordinar, neobișnuit pentru zona și condițiile în care s-au produs; în schimb, evoluția normală a degradărilor structurilor, generată de timpul scurs între perioada elaborării studiului de fezabilitate și perioada derulării procedurii de atribuire, respectiv data de clarificare, este o situație pe care o autoritate / entitate contractantă diligentă o putea anticipa.

b) inundațiile, alunecările de teren și căderile de versanți în condițiile în care acestea reprezintă fenomene neobișnuite pentru zona geografică respectivă, și doar în cazul în care investigațiile și studiile de teren necesare au fost realizate, fiind aplicate toate prevederile legale, dar și cunoștințele și bunele practici legate de domeniul din care face parte contractul.

c) prelungirea duratei contractului de lucrări care să justifice suplimentarea cantității serviciilor de supervizare aferente, în condițiile în care prelungirea provine din cauze obiective, care nu puteau fi prevăzute de o autoritate/entitate contractantă, fapt ce presupune că apariția și/sau efectele acestora nu pot fi gestionate printr-o planificare diligentă sau anvergura acestora depășește o perioadă rezonabilă de timp ce poate fi estimată pe baza experienței practice (de exemplu, constructorul a încetinit semnificativ ritmul de lucru din cauza emiterii cu întârziere considerabilă a autorizațiilor/acordurilor/avizelor de către o terță parte, fapt ce a condus la încetinirea progresului fizic al lucrărilor iar această situație nu a putut fi gestionată prin mecanismele prevăzute în cadrul clauzelor contractului inițial de servicii; în această situație, achiziționarea cantităților suplimentare de servicii de supervizare este limitată la ce este strict necesar pentru a compensa perioada în care constructorul diminuează volumul de muncă sau chiar își suspendă activitatea; în schimb, nerespectarea obligației autorității/entității contractante de a pune terenul la dispoziția antreprenorului, ceea ce conduce la întârzieri în executarea lucrărilor, nu este o circumstanță care nu putea fi prevăzută de autoritatea / entitatea contractantă până la data de clarificare, inclusiv.

d) modificările de acte normative inclusiv normative tehnice făcând necesară modificarea cerințelor tehnice ale produselor/serviciilor/lucrărilor, dacă acestea au fost publicate după data de clarificare; o astfel de modificare nu poate fi invocată, însă, ca element ce nu putea fi prevăzut de autoritatea/entitatea contractantă în situația în care un act normativ a fost publicat înainte de data de clarificare, chiar dacă intrarea sa în vigoare urma să aibă loc la o dată ulterioară.

e) degradarea elementelor de construcție ca urmare a unor accidente (rutiere, feroviare sau de altă natură), și în cazul în care riscul aferent nu este alocat, prin contract, executantului, poate constitui element ce nu putea fi prevăzut de autoritatea / entitatea contractantă dacă accidentele respective au avut loc ulterior datei de clarificare.

f) modificările în configurația terenului determinate de apariția unor construcții noi pot constitui circumstanțe care nu puteau fi prevăzute de autoritatea / entitatea contractantă în situația în care construcțiile au fost edificate ulterior datei de clarificare, fără a exista informații care să anticipeze o astfel de modificare la momentul inițierii procedurii de atribuire aferente respectivului contract.

g) nevoia de a transfera echipamentul într-o nouă locație din cauza unui incendiu în locația unde fusese instalat inițial de furnizor iar contractul cu acesta este în vigoare.

(4) În sensul prezentului articol, creșterea prețului contractului/acordului-cadru reprezintă valoarea modificării, respectiv valoarea produselor/serviciilor/lucrărilor suplimentare/noi minus valoarea eventualelor produse/servicii/lucrări inițiale la care se renunță din cauza modificării care intervine în derularea contractului/acordului-cadru ca urmare a apariției circumstanțelor care nu puteau fi prevăzute de autoritatea/entitatea contractantă; în cazul în care contractul/acordul-cadru inițial include o formulă de ajustare a prețului, pragul valoric de maxim 50 % se raportează la valoarea ajustată a contractului/acordului-cadru, la momentul aprobării modificării; un exemplu în acest sens este următorul: un contract de lucrări prevede construcția unui zid de cărămizi, cu 1000 de cărămizi roșii, la prețul de 1 leu bucata; după semnarea contractului și înainte de începerea lucrărilor este publicat un act normativ prin care se impune ca zidul să fie din cărămizi galbene; cărămizile galbene au un preț de 1,1 lei bucată. În acest exemplu, valoarea modificării sau creșterea prețului contractului este de $(1100 - 1000) = 100$ lei.”

Conform acestor prevederi, raportat la obiectul contractului și componenta de preț urmărită a fi supusă modificării, respectiv prețul la poarta rafinăriei, rezultă, lipsit de echivoc, faptul că autoritatea contractantă în introducerea clauzelor și condițiilor de modificare a prețului contractului trebuia să se raporteze la prevederile art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016 și nu alin. (1) lit. c) din această lege.

Eventuala ajustare a prețului contractului de achiziție de bitum fierbinte pentru drumuri datorată modificărilor de preț la poarta rafinăriei nu se încadrează în niciuna din situație prevăzute la art. 4 anterior citat.

De asemenea, în legătură cu aplicarea pragului valoric de 50%, în cadrul aceleiași instrucțiuni, Secțiunea 4 – *Aplicarea pragului valoric de 50% aferent modificărilor privind lucrări/servicii/bunuri suplimentare și circumstanțe care nu puteau fi prevăzute*, este stabilit la art. 5 că:

„(1) Modificările aplicate în condițiile prevăzute de art. 221 alin.(1) lit. b) și lit. c) din Legea nr. 98/2016 și respectiv art. 237 și art. 238 din Legea nr. 99/2016 trebuie analizate ca modificări de sine stătătoare, independente de restul modificărilor permise ale contractului menționate la art. 1 alin. (5) din prezenta instrucțiune.

(2) În aplicarea prevederilor art. 221 alin. (4) din Legea nr. 98/2016, autoritatea/entitatea contractantă va urmări ca valoarea cumulată a tuturor modificărilor contractului/acordului-cadru realizate în condițiile prevăzute de art.

221 alin.(1) lit. b) și lit. c) din Legea nr.98/2016, să nu depășească pragul de 50 % din valoarea contractului inițial; în cazul în care contractul inițial include o formulă de ajustare a prețului, pragul valoric de maxim 50 % se raportează la valoarea ajustată a contractului, la momentul aprobării modificării (a se vedea exemplul de calcul al prețului revizuit al contractului atunci când au loc mai multe tipuri de modificări contractuale, prevăzut în anexa 2 la prezenta instrucțiune).

(3) Valoarea celorlalte modificări permise ale contractului nu are impact asupra procentului de 50% prevăzut de art. 221 alin. (1) lit. b) și c) din Legea nr. 98/2016 (a se vedea anexa 1 la prezenta instrucțiune), modificările prevăzute de aceste norme putând fi realizate distinct/suplimentar față de celelalte modificări.”

Se constată astfel, că în situația în care modificarea contractului are loc în baza dispozițiilor art. 221 alin. (1) lit. b) și c) din lege este obligatorie introducerea unei limitări a modificărilor permise ale contractului în sensul că acestea nu trebuie să depășească pragul de 50 % din valoarea contractului inițial.

Spre deosebire de aceste situații, atunci când ajustarea contractului intervine în baza art. 221 alin. (1) lit. a) din lege, nu a fost impusă o astfel de obligație de limitare, dimpotrivă, așa cum se precizează și în cadrul instrucțiunii în discuție, la art. 2 alin. (5):

„Reglementările în domeniul achiziției publice/sectoriale nu impun vreun prag valoric limitativ cu privire la creșterea/micșorarea prețului contractului/acordului-cadru ca urmare a modificărilor contractuale ce se încadrează în prevederile art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea nr.98/2016, respectiv în prevederile art. 236 din Legea nr.99/2016; autoritățile/entitățile contractante se vor asigura că modificările respective nu afectează caracterul general al contractului/acordului-cadru”.

Prin urmare, la definirea modului de ajustare a prețului contractului, autoritatea contractantă trebuie să se conformeze dispozițiilor la art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016.

Astfel se impune ca autoritatea contractantă să modifice prevederile documentației de atribuire în legătură cu posibilitate de ajustare a prețului contractului în acest sens.

Cât privește solicitarea contestatoarei de eliminare a clauzei 23.5 din contract, prin care autoritatea contractantă a stabilit că facturarea la noul preț se va face numai după semnarea actului adițional de modificare a prețului, Consiliul constată că autoarea contestației nu a prezentat nici un argument concret care să justifice/determine nevoia unei astfel de modificări.

Suplimentar în această privință, Consiliul are în vedere și faptul că art. 2 alin. (5) din Instrucțiunea ANAP nr. 1/2021, subliniază faptul că în

aplicarea modificărilor contractuale ce se încadrează în prevederile art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea nr.98/2016, autoritatea contractantă are obligația de a se asigura că modificările respective nu afectează caracterul general al contractului/acordului-cadru, iar concretizarea acestor modificări nu este doar necesară, dar și obligatorie, cu consemnarea motivelor care au determinat astfel de modificări.

Pentru aceste motive, Consiliul va admite criticile contestatoarei privind modul de ajustare a prețului contractului, impunându-se realizarea de către autoritatea contractantă a modificărilor solicitate de aceasta și conformarea documentației de atribuire la prevederile art. 221 alin. (1) lit. a) din legea nr. 98/2016.

În continuare, analiza Consiliul va avea în vedere celelalte critici formulate de petentă în cadrul contestației obiect al dosarului nr. 1607/2025, privind răspunsul consolidat publicat în SEAP la data de 25.04.2025.

Astfel, autoarea contestației consideră că prin acest răspuns consolidat, nr. 1103/25.04.2025, prin clarificarea nr. 2, autoritatea contractantă ar fi inclus o cerință suplimentară în ceea ce privește realizareapropunerii tehnice.

În acest sens, autoarea contestației susține că introducerea cerinței ca propunerea tehnică să conțină toate documentele de calitate prevăzute de art. 21 din HG nr. 668/2017 privind stabilirea condițiilor pentru comercializarea produselor pentru construcții, este nelegală.

În replică la aceste susțineri ale contestatoarei autoritatea contractantă precizează că cele precizate în cuprinsul clarificării nr. 2 nu au caracter de noutate, ci de clarificare a unor informații deja existente în cadrul documentației de atribuire.

Referitor la aceste susțineri, Consiliul reține că autoritatea contractantă prin răspunsul consolidat nr. 1103/25.04.2025, clarificarea nr. 2, a stabilit următoarele:

„SOLICITARE DE CLARIFICARI 2

(...) *”Rugam precizați dacă importatorii vor depune actele impuse de art. 21 si altele din HG 668/2017, respectiv dosarul tehnic al producătorului, act care este obligatoriu a fi anexat CĂRTII TEHNICE a construcției, in format electronic sau prin email (avand in vedere volumul mare al actelor).”*

transmitem in atentaia tuturor operatorilor economici interesati urmatoarele precizări:

In Caietul de sarcini, la punctul V. Condiții de participare, alin. 7 este specificat "Ofertele vor include informații si documente privind certificările de calitate, rapoarte de încercare si orice documente conforme cu legislația in vigoare". HG 668/2017 privind stabilirea condițiile pentru comercializarea produselor pentru constructii este o prevedere legala in vigoare, astfel ca ofertanții vor prezenta toate documentele de calitate prevăzute la Art. 21 din HG 668/2017.

In acest sens, in Caietul de sarcini, la punctul V. Condiții de participare, alin. 11 se completeaza si va avea următorul cuprins:

"11. Ofertantul va prezenta copii de pe certificatele emise de institutiile acreditate pentru toate produsele oferate de la fiecare furnizor propus (certificate de calitate, certificat de control al producției in fabrica, rapoarte de incercari,

declarații de performanță și orice alte documente relevante). În plus, în funcție de calitatea ofertantului (producător/reprezentant autorizat/importator/distribuitor) acesta va prezenta toate documentele de calitate prevăzute la Art. 21 din HG 668/2017 privind stabilirea condițiilor pentru comercializarea produselor pentru construcții”.

În legătură cu acest aspect, Consiliul reține că autoritatea contractantă a prevăzut în caietul de sarcini, cap. V. CONDIȚII DE PARTICIPARE, următoarele:

„7. Ofertele vor include informații și documente privind certificările de calitate, rapoarte de încercare și orice documente conforme cu legislația în vigoare. Ofertantul va completa tabelul „Performanțele bitumului rutier TIP D50/70” cu informații despre produsele oferite.

11. Ofertantul va prezenta copii de pe certificatele emise de instituțiile acreditate pentru toate produsele oferite de la fiecare furnizor propus (certificate de calitate, certificat de control al producției în fabrică, rapoarte de încercări, declarații de performanță și orice alte documente relevante).”

Raportat al cerințele caietului de sarcini și la acest răspuns al autorității contractante devin relevante dispozițiile art. 21 din HG nr. 668/2017 privind stabilirea condițiilor pentru comercializarea produselor pentru construcții, care prevăd următoarele:

„(1) Producătorul sau reprezentantul său autorizat sau, după caz, importatorul care comercializează un produs pentru construcții trebuie să dețină declarația de performanță sau declarația de conformitate a produsului, inclusiv performanțele determinate și verificate de către producător pentru produsul în cauză, dosarul tehnic care a stat la baza emiterii declarației de performanță sau de conformitate, instrucțiunile privind utilizarea produsului în limba română, fișa cu date de securitate a produsului, precum și următoarele documente în valabilitate:

a) certificatul de constanță a performanței, certificatul de conformitate a controlului producției în fabrică, raportul de încercări sau, după caz, evaluările și verificările efectuate de producător, potrivit prevederilor standardului armonizat aplicabil, pentru produsele prevăzute la art. 6 alin. (1);

b) evaluarea tehnică europeană sau, după caz, certificatul de constanță a performanței sau certificatul de conformitate a controlului producției în fabrică, pentru produsele prevăzute la art. 7 alin. (1);

c) certificatul de conformitate sau, după caz, evaluările și verificările efectuate de producător, în funcție de prevederile specificației tehnice nearmonizate aplicabile, pentru produsele prevăzute la art. 10 alin. (1);

d) agreementul tehnic în construcții însoțit de avizul tehnic în valabilitate, în cazul produselor prevăzute la art. 14 alin. (1).

(2) Distribuitorul care comercializează un produs pentru construcții trebuie să dețină declarația de performanță sau declarația de conformitate a produsului,

instrucțiunile privind utilizarea produsului și fișa cu date de securitate a produsului și, în cazul produselor prevăzute la art. 14 alin. (1), declarația de conformitate cu agreementul tehnic în valabilitate, inclusiv performanțele determinate și verificate de către producător pentru produsul în cauză”.

Din analiza acestor dispoziții legale, Consiliul constată că acestea stabilesc documentele care trebuie deținute de către operatorii economici care comercializează un produs pentru construcții, în funcție de calitatea acestora, respectiv producător/reprezentantul său autorizat/importator, pe de o parte, ori distribuitor, pe de altă parte.

Prin urmare, atunci când se solicită, fiecare dintre ofertanți, în funcție de calitatea lor, poate și trebuie să prezinte documentele prevăzute de aceste dispoziții legale ca fiind necesar fi deținute.

După cum rezultă din aceste dispoziții, deținerea dosarului tehnic nu este prevăzută pentru distribuitori, însă este prevăzută a fi obligatorie pentru producător, reprezentantul său autorizat sau importator.

Este evidentă distincția făcută de legiuitor între producător/reprezentantul său autorizat/importator, respectiv distribuitor.

Doar în legătură cu acesta din urmă legiuitorul a prevăzut la art. 22 din HG nr. 668/2017, invocat de petentă, că:

„Documentele prevăzute la art. 21 alin. (2) se furnizează de către producători, pe lanțul de distribuție, în format electronic sau letric, redactate în limba română, și se păstrează la cartea tehnică a construcției”.

Cât privește dispozițiile art. 23 din același act normativ, de asemenea invocat de contestatoare, potrivit căroră:

„Producătorii păstrează dosarul tehnic prevăzut la art. 21 alin. (1) și declarația de performanță sau de conformitate a produsului pentru construcții pentru o perioadă de 10 ani de la data când produsul a fost introdus pe piață”,

Consiliul constată că stabilesc doar perioada pentru care producătorul are obligația de a păstra dosarul tehnic și nu afectează celelalte obligații prevăzute la art. 21 alin. (1) din HG nr. 668/2017.

În aceste condiții, raportat la modul de definire a cerinței caietului de sarcini de la pct. 7 anterior citată (*„...informații și documente privind certificările de calitate, rapoarte de încercare și orice documente conforme cu legislația în vigoare”*), completarea punctului 11 cu depunerea tuturor documentelor de calitate prevăzute de la art. 21 din HG nr. 668/2017 nu poate fi considerată o modificare/completare a documentației, ci mai degrabă o clarificare, o precizare a dispozițiilor legale necesar a fi respectate și urmărite prin introducerea respectivelor cerințe.

Mai mult decât atât, contrar susținerilor contestatoarei, dispozițiile de la art. 21 alin. (1) din HG nr. 668/2017, anterior citate, stabilesc că alături de producător, atât reprezentantul său autorizat, cât și importatorul, dacă este cazul, trebuie să dețină dosarul tehnic al produsului de construcții comercializat, alături de declarația de performanță sau declarația de conformitate a produsului, alături de alte documente prevăzute expres de legiuitor.

Faptul că anterior în cadrul caietului de sarcini aceste dispoziții criticate de contestatoare nu erau indicate expres și au fost precizate pe calea solicitărilor de clarificări nu este de natură a afecta legalitate

prevederilor caietului de sarcini și nici participarea la procedura de atribuire. Atât timp cât astfel de documente trebuie deținute de operatorii economici, nu există vreun motiv pentru care acestea nu ar trebui prezentate sau, cel puțin, autoarea contestației nu a prezentat argumentele necesare în acest sens. Prezentarea documentelor prevăzute de la art. 21 alin. (1) HG nr. 668/2017 nu este în scopul de a fi verificate de autoritatea contractantă, care dorește achiziționarea unui produs, în mod evident aceasta neavând o astfel de calitate, ci în scopul de a dovedi conformitatea caracteristicile produsului oferat.

Or, autoarea contestației nu a dovedit caracterul excesiv ori nelegal al solicitării autorității contractante în privința acestor documente.

Totodată, în fișa de date, la cap. IV.4.1 *Modul de prezentare al propunerii tehnice*, autoritatea contractantă a stabilit, printre altele, următoarele:

„Cerintele din caietul de sarcini sunt minime, obligatorii.

Pot face obiectul ofertelor/achiziției doar produsele provenind de la producători autorizați, în conformitate cu normele în vigoare.

Furnizorul va nominaliza producătorul/producătorii de bitum cu care are relații contractuale și va prezenta contractul încheiat cu fiecare dintre aceștia pentru o cantitate de produs cel puțin egală cu cea solicitată de autoritatea contractantă prin documentația de atribuire. Cerința se considera indeplinită dacă din cantitățile contractate de la toți producătorii de bitum declarați însumate rezultă o cantitate de produs cel puțin egală cu cea solicitată de autoritatea contractantă.

Prin oferta tehnică, ofertantul va demonstra corespondența între specificațiile tehnice solicitate prin caietul de sarcini și specificațiile tehnice pentru fiecare produs oferat de la fiecare producător de bitum cu care are relații contractuale. Propunerea tehnică se va prezenta în așa fel încât informațiile din propunerea tehnică să permită identificarea cu ușurință a corespondenței cu specificațiile tehnice minime din caietul de sarcini.

.....
Prin propunerea tehnică, ofertantul va prezenta descrierea detaliată a produselor oferite precum și alte informații considerate semnificative pentru evaluarea corespunzătoare a propunerii tehnice.

Prin propunerea tehnică, în ceea ce privește descrierea tehnică a produselor, ofertantul va trebui să demonstreze corespondența strictă a acestora cu specificațiile tehnice precizate de autoritatea contractantă în caietul de sarcini. Se va completa formularul model „Performanțele bitumului rutier tip D50/70”.

Prin propunerea tehnică, ofertantul își asumă obligația respectării cerințelor din caietul de sarcini.

Ofertantul va cuprinde in oferta instructiuni in limba romana privind: manipularea, transportul, depozitarea, masuri de securitate si sanatate in munca, masuri de protectie a mediului, alte instructiuni.

Ofertantul va prezenta copii de pe certificatele emise de institutiile acreditate pentru toate produsele oferite de la fiecare furnizor propus (certificate de calitate, certificat de control al productiei in fabrica, rapoarte de incercari, declaratii de performanta si orice alte documente relevante).

Legat de faptul că prin solicitarea de clarificări în discuție s-a făcut referire la punerea la dispoziție a acestei documentații în format electronic sau prin mail, Consiliul constată că autoritatea contractantă nu a acceptat expres cea din urmă posibilitate pentru a se putea considera că prin acest răspuns ar fi fost încălcate regulile de comunicare specifice unei proceduri de atribuire derulate online.

În aceste condiții, Consiliul va respinge ca lipsite de temei criticile contestatoarei formulate în legătură cu răspunsul nr. 2 din răspunsul consolidat publicat în SEAP în data de 25.04.2025.

În ceea ce privește răspunsul la solicitarea nr. 3 din cadrul răspunsului consolidat nr. 1103/25.04.2025, autoarea contestației solicită eliminarea cerinței privind modul de justificare a prețului oferit din cadrul propunerii financiare.

În acest sens, Consiliul constată că în cadrul răspunsului criticat de petentă autoritatea contractantă a stabilit următoarele:

« SOLICITARE DE CLARIFICARI 3

Urmare unei solicitări de clarificari primite in data de 23.04.2025 la procedura de achiziție "Achiziția de bitum fierbinte pentru drumuri tip D50/70" avand următorul cuprins:

"Având in vedere ca exista operatori importatori care falsifica ofertele de pret de la producator (avem dovezi in acest sens), va rugam sa eliminați cerința dovedirii prețului prin ADRESE PRODUCĂTOR si sa mențineți doar actele legale JUSTIFICATIVE asa cum legea le definește (facturi fiscale rafinarie/devize producție)."

transmitem in atentia tuturor operatorilor economici interesati urmatoarele precizări:

Autoritatea contractanta admite modificarea documentației de atribuire in sensul acceptarii ca documente justificative doar a facturilor fiscale cu număr de index din SPV (e-factura) sau a devizelor de producție. Orice alte adrese, comunicări sau documente de la producătorul de bitum nu vor fi considerate suficiente pentru demonstrarea prețului de achiziție la momentul deschiderii ofertelor.

In acest sens, in Caietul de sarcini, la punctul V. Condiții de participare, alin. 13 se modifica si va avea următorul cuprins:

"13. Furnizorul are obligația de a prezenta propunerea financiara defalcata pe elemente componente ale formarii prețului la data ofertei, astfel incat la încheierea eventualelor acte adiționale sa se poata aplica formula de mai sus. Ofertantul va prezenta dovada de la furnizor prin care justifica prețul la poarta rafinarii la momentul deschiderii ofertelor. Ofertantul va face dovada prețului la poarta rafinarii prin facturi fiscale cu număr de index din SPV (e-factura) sau devize de producție provenite de la producătorul de bitum declarat, din care sa reiasa prețul la poarta rafinarii valabil la momentul deschiderii ofertelor. Documentul justificativ poate purta orice data, atata timp cat din continutul sau reiese clar faptul ca acel pret va fi valabil in ziua deschiderii ofertelor. Orice ajustare a

prețului pe parcursul derulării contractului trebuie să fie insolită de factura fiscală cu număr de index din SPV (e-factura) sau deviz de producție ce va evidenția influența corectă asupra prețului final.»

În legătură cu acest aspect, Consiliul reține că, anterior, în cadrul caietului de sarcini, cap. *Condiții de participare*, la alin. 13, autoritatea contractantă a stabilit că:

„Furnizorul are obligația de a prezenta propunerea financiară defalcată pe elemente componente ale formării prețului la data ofertei, astfel încât la încheierea eventualelor acte adiționale să se poată aplica formula de mai sus. Ofertantul va prezenta dovada de la furnizor prin care justifică prețul la poarta rafinării la momentul deschiderii ofertelor. Ofertantul va face dovada prețului la poarta rafinării prin facturi, devize de producție, adrese de la producător sau orice alte documente date, provenite de la producătorul de bitum declarat, din care să reiasă prețul la poarta rafinării valabil la momentul deschiderii ofertelor. Documentul justificativ poate purta orice dată, atata timp cât din conținutul său reiese clar faptul că acel preț va fi valabil în ziua deschiderii ofertelor. Orice ajustare a prețului pe parcursul derulării contractului trebuie să fie insolită de factura fiscală cu număr de index din SPV (e-factura) sau deviz de producție ce va evidenția influența corectă asupra prețului final”.

Analizând acest răspuns, Consiliul reține că modul de dovedire prevăzut inițial pentru demonstrarea prețului la poarta rafinării *“facturi, devize de producție, adrese de la producător sau orice alte documente date, provenite de la producătorul de bitum declarat”*, a fost modificat în *“facturi fiscale cu număr de index din SPV (e-factura) sau devize de producție provenite de la producătorul de bitum declarat”*.

Astfel, prin clarificări, din documentele probante permise inițial, au fost eliminate adresele sau orice alte documente provenite de la producător, iar facturile fiscale au fost înlocuite cu factori fiscali cu număr de index din SPV (e-factura).

În legătură cu aceste modificări, autoarea contestației susține că trebuie făcută distincția între ofertanții producători/rafinării, cei direct implicați în procesul de realizare a produsului, respectiv ofertanții furnizori/revânzători, care intermediază vânzarea de bitum fabricat de producători, precum și că trebuie luat în considerare că, pentru toate operațiunile de import nu se recepționează facturi electronice de către ofertanții importatori, ci acestea sunt transmise exclusiv prin poșta electronică, operatorii revânzători neputând face dovada prin intermediul unor facturi fiscale cu număr de index din SPV. De asemenea, petentă consideră neclară cerința deoarece nu se precizează pentru ce tip de bitum

trebuie să se prezinte facturile, precum și că se cere ca justificarea prețului să se facă pe baza unei facturi fiscale aferentă unei prestații anterioare.

În replică, autoritatea contractantă arată că documentele solicitate ce demonstrează ce înțelege prin justificarea de ajustare a prețului, ce documente le consideră necesare, respectiv factură fiscală cu număr de index din SPV (e-factura, care este singura modalitate acceptată de legislația fiscală română, obligatorie în relațiile comerciale derulate între firme și instituții publice,) sau devize de producție provenite de la producătorul declarat (pentru situațiile în care ofertantul nu deține factură cu index SPV).

Analizând aceste susțineri și informații, Consiliul constată că pct. 13 criticat este în legătură cu pct. 12 din cap. V. *Condiții de participare* din caietul de sarcini și reprezintă o continuare a acestuia, prin care autoritatea contractantă a stabilit că:

„Oferta finaciara va cuprinde prețul final al produsului livrat, inclusiv transportul. Oferta finaciara va fi exprimata in lei fara TVA. Prețul contractului fara TVA (lei/to), nu se ajusteaza pe o perioada de 60 zile de la data primirii ofertelor. Dupa aceasta perioada, dar nu mai devreme de 30 de zile calendaristice de la semnarea contractului, prețul fara TVA (lei/to), se poate ajusta atat in sensul creșterii cat si diminuării, in funcție de modificările legislației in vigoare (accize, alte taxe, etc), legislației specifice produselor petroliere, sau modificărilor de pret aparute la producător si numai in acest caz se calculeaza cu urmatoarea formula:
$$Pf = Ppr + Ac + Ctr$$

Ppr - prețul poarta rafinarie [lei/tona] ; Furnizorul va nominaliza producătorul/producătorii de bitum cu care are relații contractuale si va prezenta contractul incheiat cu fiecare din aceștia pentru o cantitate de produs cel puțin egala cu cea solicitata de autoritatea contractanta prin documentația de atribuire. In cazul schimbării producătorului, prețul de livrare nu poate fi mai mare decât prețul producătorului inițial, la data încheierii relațiilor contractuale cu acesta. Furnizorul va prezenta autoritatii contractante noul contract, unde cantitatea nu poate fi mai mica decât restul de realizat din contractul incheiat cu autoritatea contractanta.

Ac - adaosul comercial al furnizorului, care va fi declarat prin propunerea financiara si va ramane fix pe toata durata contractului [lei/tona] ;

Ctr - cheltuieli de transport a căror valoare in lei/tona va fi declarata prin propunerea financiara si va ramane fixa pe toata durata contractului”.

Astfel, la pct. 12, se constată că, dincolo de mențiunea că oferta financiară trebuie să cuprindă prețul final al produsului livrat, inclusiv transportul, celelalte informații privesc modul de ajustare al prețului contractului, incluzând și formula de calcul din cadrul fișei de date stabilită pentru ajustarea prețului contractului.

De asemenea, pct. 13 este aparent în legătură tot cu ajustarea prețului contractului, însă atât modul inițial de prezentare a cerinței, cât și cel ulterior, modificat prin clarificări, fac vorbire de documente din care să reiasă prețul la poarta la poarta rafinăriei valabil la momentul deschiderii ofertelor, contrar celor invocate de autoritatea contractantă că ar fi urmărit să stabilească prin cerința criticată.

Prin urmare, se constată că nici solicitarea de clarificări și nici răspunsul autorității contractante nu fac distincția invocată de achizitoare prin punctul de vedere la contestație că ar fi fost de interes pentru aceasta.

Cât privește legalitatea unei astfel de solicitări, Consiliul constată că nu există nicio justificare reală din partea autorității contractante.

Prezentarea unei facturi înregistrate în SPV (Spațiul Virtual Privat), care să ateste valabilitatea prețului la poarta rafinăriei la momentul ofertării este evident că presupune condiții care nu au legătură cu procedura de atribuire de față, putând fi relevantă în derularea contractului nu în atribuirea lui. Chiar dacă o astfel de factură ar fi emisă recent, într-un termen de ordinul zilelor, existența acelei facturi nu condiționează valabilitatea prețului în prezenta procedură la data ofertării, pentru a fi relevantă la momentul întocmirii ofertei și nu reprezintă vreun angajament din partea furnizorului/ producătorului. În situația în care ofertantul își asumă și dorește să-și întocmească oferta de preț la valori atestate de astfel de facturi este strict opțiunea sa, însă autoritatea contractantă nu poate obliga un ofertant să dețină facturi recente care să ateste prețul ofertat pentru produsul dorit a fi achiziționat în cadrul procedurii de față.

Autoritatea contractantă nu poate refuza ofertanților de a prezenta, pentru justificarea prețului ofertat documente emise de producător care să ateste validitatea aceluia preț. În situația în care pune la îndoială validitatea acestor documente, aceasta poate solicita în evaluarea ofertelor documente suplimentare sau chiar a se adresa emitentului documentului ori instituțiilor competente, însă nu poate limita/restrânge posibilitatea ofertantului de a justifica prețul ofertat pe baza documentelor pe care le poate procura în acest sens la momentul ofertării, emise de producător.

O astfel de factură ar putea fi relevantă la momentul solicitării ajustării prețului contractului, așa cum susține și autoritatea contractantă că ar fi intenționat prin introducerea acesteia cerințe, însă cerința criticată, așa cum s-a stabilit, nu conținea nici inițial și nici ulterior precizări în acest sens, ci privea strict data ofertării: „(...) *din care să reiasă pretul la poarta la poarta rafinăriei valabil la momentul deschiderii ofertelor* (...)”.

De asemenea, impunerea prezentării devizelor de producție este posibilă atât timp cât ofertantul este producător sau reprezentant al acestuia, deținerea de astfel de documente de către un operator economic care este distribuitor sau importator este la latitudinea unui terț fără calitate în prezenta procedură.

Or, participarea la procedura de atribuire nu poate fi condiționată de punerea la dispoziție de documente din partea unui terț fără calitate în procedura de atribuire în discuție.

În aceste condiții, Consiliul consideră că forma inițială a cerinței este cea care respectă dispozițiile legale, inclusiv principiile care stau la baza achizițiilor publice, ofertantul fiind cel care alege mijloacele de probă care să justifice prețul ofertat.

Dacă, într-adevăr, scopul cerinței criticate este acela de a dovedi necesitatea ajustării prețului contractului, așa cum susține autoritatea contractantă prin punctul de vedere la contestație, atunci aceasta are obligația de a modifica cerința în consecință.

În aceste condiții, oricare ar fi situația, respectiv justificarea prețului ofertat ori justificarea necesității de ajustare a acestuia, autoritatea contractantă trebuie să modifice cerința în cauză astfel încât să fie atinsă atât îndeplinirea nevoii sale, cât și eliminarea barierelor impuse în mod artificial în calea participării ofertanților la procedură, oferindu-le acestora posibilitatea prezentării justificării prețului ofertat în baza unor documente emise de producător precum oferte de preț, contracte de furnizare, etc.

În concluzie, documentația de atribuire nu respectă prevederile art. 221 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 98/2016, motiv pentru care din analiza celor două contestații rezultă că se impune modificarea documentației de atribuire și a clarificărilor aduse acesteia, însă, având în vedere stadiul procedurii, respectiv că au fost depuse oferte, procedura aflându-se în etapa de evaluare a acestor oferte, conform procesului-verbal nr. 1359/12.05.2025 și a documentelor ulterioare depuse de autoritatea contractantă, Consiliul constată că documentația de atribuire nu mai poate fi remediată, motiv pentru care procedura de atribuire va fi anulată fiind incidente prevederile art. 212 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea nr. 98/2016, privind achizițiile publice, conform căroră:

„(1) Autoritatea contractantă are obligația de a anula procedura de atribuire a contractului de achiziție publică/acordului-cadru în următoarele cazuri:

c) dacă încălcări ale prevederilor legale afectează procedura de atribuire sau dacă este imposibilă încheierea contractului;

(2) În sensul dispozițiilor alin. (1) lit. c), prin încălcări ale prevederilor legale se înțelege situația în care, pe parcursul procedurii de atribuire, se constată erori sau omisiuni, iar autoritatea contractantă se află în imposibilitatea de a adopta măsuri corective fără ca aceasta să conducă la încălcarea principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2).”

Luând în considerare aspectele prezentate, în temeiul art. 26 alin. (2) lit. c) și alin. (7) 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, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, Consiliul va admite contestațiile obiect al dosarelor nr. 1476 și nr. 607/2025 formulate de SRL, în contradictoriu cu SC SRL și dispune anularea procedurii de atribuire.

Pe cale de consecință, contestația obiect al dosarului nr. 1697/2025 urmând a fi admisă, Consiliul va respinge cererea de intervenție formulată de SC SRL, inclusiv solicitarea acesteia de obligare a SRL la plata cheltuielilor de judecată reprezentând onorariu avocat.

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

CONSILIUL DECIDE:

Încuviințează, în principiu, cererea de intervenție formulată de SC SRL în dosarul nr. 1607/2016.

Respinge ca nefondate excepțiile lipsei de interes și inadmisibilității invocate de contestatoarea SRL cu privire la cererea de intervenție și completările la aceasta formulate de SC SRL.

Respinge ca rămasă fără obiect solicitarea SRL din dosarul nr. 1607/2025 de suspendare a procedurii de atribuire.

Admite contestațiile obiect al dosarelor nr. 1476 și nr. 607/2025 formulate de SRL, în contradictoriu cu SC SRL.

Anulează procedura de atribuire.

Respinge cererea de intervenție formulată de SC SRL în dosarul nr. 1607/2016.

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 5 exemplare, conține 48 pagini.