

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea:

DECIZIE

Nr. 3060/C1/3617

Data: 13.07.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliu sub nr. 36964/15.09.2025, formulată de SRL, cu sediul în municipiul, județul, înmatriculată la Oficiul Național al Registrului Comerțului cu nr., având cod unic de înregistrare, reprezentată legal prin și convențional prin, cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în, împotriva documentației procedurii, emisă de către, cu sediul municipiul, județul, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă, organizată în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect: „Acord-cadru pentru servicii de „Asigurare pază patrimoniu prin patrulare și posturi fixe pe Autostrada A1, Ilia-Remetea Mare, km 391+874 - km 494+236, A6 km 0+000 – km 10+518”, perioada anul I – anul III” - cod CPV: 79715000-9, s-a solicitat:

1. Obligarea autorității contractante la remedierea documentației de atribuire prin:

a) eliminarea din conținutul caietului de sarcini a prevederilor nelegale de sub punctele 4.4., 6.10., 6.17., 6.18., 6.21., 7.4., 8.2., 9.1., 10.1.;

b) eliminarea din cuprinsul modelului de acord cadru și contract subsecvent a prevederilor nelegale reluate din cuprinsul caietului de sarcini;

c) modificarea caietului de sarcini, de asemenea manieră, încât, cerințele acestuia să nu aducă afectarea vreunei dispoziții legale cuprinse în Codul rutier și, deopotrivă, să nu aducă atingere nici integrității și securității agenților de pază implicați în executarea contractului în condițiile impuse prin Caietul de sarcini;

d) dispunerea anulării procedurii în eventualitatea imposibilității remedierii aspectelor de la punctele a) - c) de mai sus;

2. Obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de acest demers,

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

Contestatorul menționează că, procedura de atribuire aflată în discuție are ca obiect „Acord cadru servicii de asigurare pază patrimoniu prin patrulare și posturi fixe pe Autostrada A1, Ilia - Remetea Mare, km 391+874 - km 494+236, A6 km 0+000 - km 10+518 perioada Anul I - Anul III”, vizând atribuirea unui acord-cadru multianual pentru paza patrimoniului autostrăzii, iar valoarea estimată a contractului este de 10.950.421,6 lei.

Totodată, menționează că i-au fost atribuite anterior contracte de prestări servicii, întemeiate pe prevederi similare din caiete de sarcini, astfel că observațiile și motivele invocate sunt fundamentate pe experiența concretă a subscrisei în paza patrimoniului autostrăzii.

Acesta susține că, deși autoritatea contractantă a fost informată cu privire la impedimentele apărute în executarea unor astfel de contracte în condiții apreciate ca nelegale și/sau nejustificate (imposibil de realizat raportat la natura și specificul contractului), aceasta a optat să mențină aceeași concepție a caietului de sarcini ca în procedurile anterioare.

De asemenea, subliniază că prezenta procedură este inițiată în temeiul a două acte normative cu dispoziții contrare în sfera reglementărilor aplicabile obiectului contractului și că, în lipsa concilierii acestor dispoziții legale, în fapt toate contractele de acest tip devin imposibil de executat, reprezentând doar oportunități de angajare a unor cheltuieli nejustificate din bugetul de stat.

Referitor la prevederile nelegale din cuprinsul caietului de sarcini, evidențiază următoarele aspecte:

Pentru ilustrarea motivelor care determină promovarea prezentului demers, contestatorul indică cerințele din caietul de sarcini pretins ilegale/imposibil de realizat în raport cu dispozițiile legale incidente.

Referitor la punctul 4.4. - viteza medie 70km/h pe autostradă coroborat cu punctul 7.4. autoturismele se vor deplasa cu viteză redusă, menționează că:

Potrivit legislației rutiere în vigoare (art. 74 alin. (1) Cod Rutier), accesul și circulația pe autostradă sunt permise doar vehiculelor care pot atinge în mod normal o viteză de minimum 50 km/h, aceasta reprezentând limita inferioară impusă de Codul Rutier pentru a asigura desfășurarea fluentă și sigură a traficului.

În aceste condiții, susține că stabilirea prin contract a obligației ca autovehiculul de patrulare să circule cu o viteză medie prestabilită de 70 km/h, condiționând astfel plata serviciilor efectuate, este lipsită de fundament legal și nu își găsește corespondent în reglementările privind circulația pe drumurile publice.

Mai mult, în opinia sa, o asemenea clauză poate afecta siguranța rutieră, întrucât impune conducătorului auto să urmărească realizarea unei viteze medii artificiale, indiferent de situațiile concrete din trafic

(condiții meteorologice, lucrări pe carosabil, restricții temporare, accidente, porțiuni aglomerate etc.), contrar principiului adaptării permanente a vitezei la condițiile de drum și la cerințele legii.

Prin urmare, în viziunea sa, condiționarea plății serviciilor de patrulare de atingerea unei viteze medii de 70 km/h pe autostradă este nejustificată, lipsită de temei juridic și contrară regimului legal al circulației pe drumurile publice, reprezentând doar un artificiu folosit de autoritatea contractantă în interes propriu.

De altfel, consideră că cele două clauze se contrazic reciproc și sunt în antiteză cu finalitatea urmărită de autoritatea contractantă.

Astfel, susține că, pentru paza patrimoniului este necesară o deplasare la o viteză redusă, care să permită observarea eventualelor prejudicii aduse patrimoniului. Conform Codului Rutier, această viteză trebuie să fie de minimum 50 km/h. Totuși, aceeași autoritate impune o viteză medie de 70 km/h, superioară (ce presupune, pentru a fi obținută, deplasări constante cu viteze mai mari de 70 km/h), viteză la care obiectul contractului nu mai poate fi realizat, fiind imposibilă observarea, spre exemplu, a unei găuri într-un gard din plasă de sârmă în condiții meteo nefavorabile.

Subliniază că, autoritatea contractantă trebuie să opteze – fie pentru o viteză minimă, fie pentru asumarea riscului ca anumite probleme să nu fie semnalate din cauza vitezei mari de deplasare a autoturismului de pază.

Acesta apreciază că această cerință a fost introdusă ca substitut al unei cerințe din caietele anterioare – respectiv obligația echipajului de pază de a circula pe banda de urgență, conduită sancționată de Codul rutier – motiv pentru care s-a recurs la un „compromis”, impunându-se viteza medie de 70 km/h, fără a se observa, pe lângă problemele legale pe care le implică, imposibilitatea fizică de executare a obiectului contractului sub o asemenea exigență.

Cu titlu de risc major, susține că, pentru îndeplinirea obligațiilor din Caietul de sarcini agentul de pază va fi nevoit, la un moment dat, să oprească autovehiculul și să staționeze pe autostradă pentru a sesiza/inventaria anumite defecte sau pagube ori pentru a înlătura obiecte aflate pe carosabil sau pe traseul autostrăzii, staționare cu potențial ridicat vătămător și nelegală.

În opinia sa, se poate foarte ușor imagina un scenariu în care un agent părăsește mașina pentru o intervenție, iar un vehicul aflat în deplasare îl accidentează grav. Acesta invocă experiența proprie în derularea unor asemenea contracte, din păcate inclusiv incidente grave și chiar decesul unor agenți de pază în scenarii similare.

..... SRL prezintă următoarele considerente:

- deplasarea cu viteza impusă pentru o durată de 10 ore/zi ar presupune o îngreunare semnificativă a traficului pe banda de rulare;

- deplasarea cu viteza medie indicată ar face imposibilă efectuarea verificărilor impuse de obiectul contractului și, prin urmare, această prestație ar rămâne cel mult declarativă, cu consecința utilizării ineficiente a fondurilor publice, contrar principiilor care guvernează achizițiile publice, inclusiv utilizarea eficientă a banilor publici.

Referitor la punctul 6.10. - sistemul de proiectoare cu fascicol de lumină, contestatorul face trimitere la prevederile art. 32 și art. 44 alin. (1) și (4) din Codul Rutier.

Susține că, singurul dispozitiv luminos ce poate fi montat pe un autovehicul destinat pazei patrimoniului autostrăzilor este girofarul de culoare galbenă, nu și proiectoare neomologate care pot perturba traficul, motiv pentru care solicită eliminarea acestei cerințe din Caietul de sarcini.

În ceea ce privește punctul 6.21 și punctul 9.1. - raportări cu privire la starea drumului, contestatorul menționează că:

Din perspectivă contractuală, instituirea unei obligații de raportare a „stării drumului” nu are legătură cu obiectul contractului – paza patrimoniului autostrăzii – rezultând fie absența unei obligații relevante, fie o dublare a obligațiilor, cu alocarea nejustificată a unor fonduri publice.

Acesta invocă prevederile art. 172 din Legea nr. 98/2016, evidențiind că „Starea drumului” este o formulare generică, susceptibilă de multiple înțelesuri – de la carosabil ud din cauza ploii până la crăpături sau denivelări – iar instituirea unei astfel de obligații în sarcina prestatorului excede, în mod vădit, cadrulul contractual și, prin lipsa unei definiții precise, devine excesiv de oneroasă, cu riscul omisiunii raportărilor pentru că noțiunea nu este determinată.

Mai mult, pentru a aprecia asupra „stării drumului”, consideră că ar fi necesar personal de specialitate, calificat în domeniu, capabil să evalueze profesional starea drumului – aspecte eminamente tehnice – imposibile pentru o societate specializată în servicii de pază și nu în întreținere/reparații/reabilitări/modernizări drumuri.

Referitor la punctul 8.2. - condiționarea încheierii contractului de încheierea unui acord cu Poliția Română, contestatorul susține că este profund anormal și fără temei juridic ca încheierea contractului atribuit prin procedura de achiziție publică să fie condiționată de semnarea unui acord suplimentar cu o altă autoritate publică, care nu a avut și nu are calitatea de parte în procedura de atribuire. O asemenea condiționare excede cadrulul legal al achizițiilor publice, adăugând o obligație suplimentară, arbitrară, dependentă de voința unilaterală a unei terțe entități.

Mai mult, consideră că această practică generează un risc evident de blocaj contractual, întrucât, entitatea terță poate refuza încheierea acordului, împiedicând executarea unui contract atribuit legal și definitiv.

În aceste circumstanțe, în opinia sa, condiționarea încheierii contractului de existența unui acord cu o instituție străină de procedură apare ca nelegală, discriminatorie și contrară principiilor transparenței, tratamentului egal și securității juridice consacrate în materia achizițiilor publice, lăsând loc unor conduite subiective și arbitrare la finalul procedurii.

În altă ordine de idei, menționează că nu este clar de ce se solicită parafarea acordului cu Poliția Română și nu cu Poliția Autostrăzilor, singura explicație avansată fiind aceea că Poliția Autostrăzilor refuză parafarea unui asemenea acord cu operatori privați, posibil, din considerente ce țin de imposibilitatea executării unui contract de pază pentru obiective fixe în condiții de trafic de autostradă. Menționează că, circulația pe autostradă este guvernată de Codul rutier, care nu permite exercitarea obligațiilor specifice Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor.

Sintetizând, acesta susține că paza prin patrulare este incompatibilă cu circulația pe autostradă, Legea nr. 333/2003 nefiind compatibilă cu prevederile Codului Rutier, legiuitorul neavând în vedere corelarea la momentul adoptării actelor normative.

Cu privire la punctul 10.1. - suportarea pagubelor de către prestator dacă autorul nu este identificat, contestatorul evidențiază următoarele aspecte:

Acesta consideră lipsită de echitate și disproporționată clauza potrivit căreia, prestatorul ar fi obligat să suporte din fonduri proprii costurile de reparație/înlocuire a elementelor de patrimoniu aflate în paza sa, în situația în care, autorul sustragerii ori al deprecierei nu este identificat. O asemenea clauză transferă, nejustificat, asupra prestatorului un risc patrimonial ce, în mod legal și rezonabil, ar trebui acoperit, fie prin răspunderea autorului faptei, fie prin mecanisme de asigurare adecvate.

Mai mult, apreciază că această obligație este imposibil de estimat financiar în etapa de ofertare, prestatorul neavând date obiective pentru a evalua prejudicii viitoare, neputând integra un risc incert și nelimitat într-un calcul economic riguros, cu atât mai mult cu cât elementele de patrimoniu vizate aparțin altei piețe de profil (producători/furnizori de parapete metalice, indicatoare rutiere etc.).

Subliniază că, în conformitate cu prevederile OUG nr. 55/2016 privind reorganizarea Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A. și înființarea Companiei Naționale de Investiții Rutiere - S.A., precum și modificarea și completarea unor acte normative:

„Art. 4 alin. (1) C.N.A.I.R. are ca obiect principal de activitate:

a) întreținerea, repararea, administrarea și exploatarea autostrăzilor, drumurilor expres, drumurilor naționale, variantelor ocolitoare, precum și a altor elemente de infrastructură rutieră definite

conform legii, în scopul desfășurării traficului rutier în condiții de siguranță a circulației;

[...]

Art. 11 alin. (1): C.N.A.I.R. beneficiază de sume de la bugetul de stat pentru:

c) plata contravalorii materialelor, lucrărilor și serviciilor aferente întreținerii infrastructurii rutiere naționale”.

În condițiile în care, obligația de întreținere/plata materialelor aferente întreținerii infrastructurii rutiere naționale este reglementată, contestatorul apreciază ca vădit ilegală și excesivă cerința autorității de a obliga prestatorul de pază la plata contravalorii elementelor de patrimoniu furate și/sau deteriorate în urma unor accidente rutiere sau alte situații ipotetice ivite în derularea contractului.

..... SRL susține că toate prevederile descrise mai sus au fost reluate și în modelele de acord cadru și contract subsecvent, fiind evident că, odată eliminate din caietul de sarcini, se impune eliminarea corespunzătoare și din celelalte documente ale documentației de atribuire.

În ceea ce privește paza patrimoniului autostrăzii și patrularea autostrăzii, susține că acestea sunt incompatibile.

Din perspectiva sa, configurația actuală a legislației face imposibilă paza prin patrulare pe autostradă, impunând anularea procedurii și reconfigurarea ca serviciu de pază fixă a obiectivelor, bunurilor și valorilor și protecția persoanelor.

Citează, în continuare, prevederile:

- art. 74 alin. (3) din Codul Rutier:

„(3) Se interzice circulația, oprirea sau staționarea autovehiculelor pe banda de urgență sau acostament, cu excepția cazurilor justificate, precum și a autovehiculelor cu regim de circulație prioritar”.

- art. 61 alin. (1) din Codul Rutier:

„Au regim de circulație prioritară numai autovehiculele prevăzute la art. 32 alin. (2) lit. a) și b) atunci când se deplasează în acțiuni de intervenție sau în misiuni care au caracter de urgență. Pentru a avea prioritate de trecere, aceste autovehicule trebuie să aibă în funcțiune semnalele luminoase și sonore”.

- art. 32 alin. (2) lit. a) și b) din Codul Rutier:

„(2) Sunt autorizate să utilizeze semnale speciale de avertizare luminoase:

- a) pentru lumina roșie - autovehiculele aparținând poliției și pompierilor;
- b) pentru lumina albastră - autovehiculele aparținând poliției, jandarmeriei, poliției de frontieră, Autorității Vamale Române, Agenției Naționale de Administrare Fiscală, serviciului de ambulanță sau medicină legală, protecției civile, serviciilor publice Salvamont și Salvaspeo organizate de consiliile județene și consiliile locale,

Ministerului Apărării Naționale care însoțesc coloane militare, unităților speciale ale Serviciului Român de Informații și ale Serviciului de Protecție și Pază, Administrației Naționale a Penitenciarelor din cadrul Ministerului Justiției, precum și autovehiculele de serviciu ale procurorilor din Ministerul Public, atunci când se deplasează în acțiuni de intervenție sau în misiuni care au caracter de urgență”.

Astfel, subliniază că, în opinia sa, practic, autoturismele operatorului care asigură paza autostrăzii nu au regim de circulație prioritar și rămân supuse regulilor specifice regimului de autostradă, ceea ce implică imposibilitatea opririi în drum și a circulației cu viteză redusă.

În fine, acesta susține că, potrivit art. 2 alin. (3) din OG nr. 43/1997: „(3) Fac parte integrantă din drum: [...] drumurile tehnologice amenajate pentru întreținerea autostrăzilor”, astfel că, în aceste condiții, este evident că paza patrimoniului autostrăzii și patrularea autostrăzii sunt incompatibile și că patrimoniul ar putea fi păzit dacă accesul se face pe drumurile tehnologice.

Referitor la obligația autorității de a analiza dacă poate remedia documentația de atribuire sau dacă se impune anularea procedurii, contestatorul susține că autoritatea publică are obligația ca, în măsura în care, Consiliul va dispune reanalizarea documentației de atribuire și, dacă, se va reține conflictul dintre Codul Rutier și Legea nr. 333/2003, fie să remedieze documentația de atribuire, fie să dispună anularea procedurii, dacă sunt incidente prevederile art. 212 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 98/2016.

Prin adresa nr. 111/1947/17.09.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 65111/18.09.2025, autoritatea contractantă transmite punctul său de vedere față de contestația formulată de SRL, solicitând Consiliului respingerea contestației ca fiind nefondată.

Autoritatea contractantă face o scurtă prezentare a situației de fapt, precizând că procedura de licitație deschisă, în vederea atribuirii „Acordului-cadru pentru servicii de Asigurare pază patrimoniu prin patrulare și posturi fixe pe Autostrada AI, Ilia-Remetea Mare, km 391+874 - km 494+236, A6 km 0+000 - km 10+518”, perioada anul I - anul III”, conform anunțului de participare nr. CN1085192, publicat în SEAP în data de 04.09.2025 și anunțului de participare publicat în OJ S 169/2025 din 04/09/2025 cu nr. 578135-2025, fiind stabilită data de 08.10.2025, ora 1500, ca data limită de depunere a ofertelor;

Menționează că, în data de 12.09.2025, potențialul ofertant SRL a formulat contestația F.N./12.09.2025, înregistrată la DRDP - Departament Achiziții - Serviciu Achiziții cu nr. 111/1924/15.09.2025.

În ceea ce privește aspectele invocate de către contestator în contestația formulată, autoritatea contractantă răspunde punctual, după cum urmează:

În ceea ce privește eliminarea din conținutul Caietului de Sarcini a prevederilor nelegale de sub punctul 4.4. și anume „Decontarea pentru autoturismul agentului de pază mobil se va face la tarif de acționare doar dacă va realiza minim 10 ore/ zi de patrulare, ore care vor fi însoțite de kilometrii aferenți, calculați la o viteză medie de 70 km/h. În cazul în care nu se va îndeplini condiția de deplasare de minim 10 ore/zi, orele de acțiune pentru ziua respectivă se vor deconta la tarif de staționare.”, menționează că:

Referitor la afirmațiile contestatorului potrivit căroră „atingerea unei viteze medii de 70 km/h pe autostradă este nejustificată, lipsită de temei juridic și contrară regimului legal al circulației pe drumurile publice și prin urmare reprezintă doar un artificiu utilizat de către autoritatea contractantă în interesul propriu”, autoritatea contractantă susține că nu a impus o viteză minimă, ci, o viteză medie de 70 km/h, apreciată ca adecvată circulației în condițiile specifice zonei de intervenție, cu luarea în considerare a limitelor de viteză legale, rămânând la latitudinea prestatorului să circule cu viteza avantajoasă, putând circula, atât cu 50 km/h, viteza minimă reglementată de Codul Rutier, cât și cu 90 km/h, singura condiție fiind îndeplinirea obiectului contractului.

În condițiile de mai sus, autoritatea contractantă apreciază că SRL încearcă să inducă ideea că ar trebui să „circule cu o viteză medie prestabilită de 70 km/h”. Aceasta susține că modul de prezentare urmărește obținerea unor avantaje proprii în detrimentul autorității contractante.

Afirmă că, practic, condiția impusă de autoritatea contractantă de a realiza minim 10 ore/zi de patrulare este în avantajul prestatorilor, întrucât aceștia vor avea posibilitatea de a fi plătiți (ore acționare) fără a mai exista evenimente cu autori necunoscuți cauzate bunurilor patrimoniului.

Referitor la eliminarea din conținutul caietului de sarcini a prevederilor nelegale de sub punctul 6.10. și, anume „Autovehiculele de patrulare vor fi echipate cu proiectoare, orientate spre dreapta, care să permită verificarea împrejurii pe timpul nopții Fascicolul de lumină va fi astfel reglat și orientat, încât să nu jeneze vehiculele care circulă din sens opus.”, menționează că:

Autoritatea contractantă precizează că a ales ca autovehiculele de patrulare să fie echipate cu proiectoare, orientate spre dreapta, care să permită verificarea împrejurii pe timpul nopții, iar fascicolul de lumină va fi astfel reglat și orientat, încât să nu jeneze vehiculele care circulă din sens opus, contrar afirmațiilor contestatorului care susține faptul că „se interzice deținerea la vedere, montarea și folosirea mijloacelor speciale de avertizare sonoră și luminoasă pe și în alte autovehicule decât cele prevăzute la art. 32 alin. (2), precum și deținerea, montarea sau folosirea pe autovehicule a sistemelor care perturbă buna funcționare a dispozitivelor de supraveghere a traficului”. Precizează că

nu a solicitat folosirea pe autovehicule a mijloacelor speciale de avertizare sonoră și luminoasă sau a unor proiectoare neomologate ce pot afecta desfășurarea normală a traficului, iar echiparea solicitată este necesară pentru asigurarea pazei patrimoniului autostrăzii în perioadele scurte de patrulare pe timpul nopții.

De asemenea, autoritatea contractantă susține dotarea autovehiculelor angrenate în activitatea de patrulare, în conformitate cu Codul Rutier.

Referitor la eliminarea din conținutul caietului de sarcini a prevederilor nelegale de sub punctul 6.21. și 9.1. și, anume „Prestatorul, va informa imediat, telefonic, beneficiarul, cu privire la :

- apariția unor obstacole ivite pe carosabil (obiecte, materiale, etc) care pot afecta siguranța traficului;
- orice alte situații constatate privind buna desfășurare a serviciilor prestate, a stării drumului și a bunurilor aferente acestuia;
- despre eventuale pericole pentru siguranța circulației” și

„Personalul operativ al Prestatorului, va comunica permanent cu personalul operativ al beneficiarului, furnizând informații privind:

- starea semnalizării rutiere;
- deteriorări ale dotărilor (garduri, parapete, stâlpi de dirijare, borne km) produse de accidente rutiere sau alte cauze;
- accidente rutiere produse, identificarea vehiculelor implicate în accident, cauze, pagube produse;
- orice alt eveniment produs pe drum (incendiu, deversare de lichide pe carosabil), care poate afecta siguranța traficului rutier și starea părții carosabile;
- informații meteo (ploi torențiale, furtuni, căderi de grindină, viscole) și informații privind unele obstacole ivite pe carosabil (obiecte, materiale) care pot afecta siguranța traficului;
- orice alte situații constatate privind buna desfășurare a serviciilor prestate, a stării autostrăzii și a bunurilor aferente acesteia;
- va informa conducerea Secției Întreținere Autostrăzi, imediat, despre producerea evenimentului rutier;”

autoritatea contractantă precizează evidențiază următoarele aspecte:

Referitor la afirmațiile contestatorului conform cărora „pentru a putea constata „Starea drumului” considerăm că ar trebui să dispunem de personal de specialitate, calificat în domeniu, capabil să aprecieze cu privire la starea drumului, fiind clar aspecte de ordin tehnic, ceea ce este imposibil pentru o societate specializată în servicii de pază și nu în întreținere/reparații/reabilitări/modernizări drumuri”, aceasta susține că a solicitat prin caietul de sarcini: „Prestatorul, va informa imediat telefonic pe Beneficiar cu privire la apariția unor obstacole ivite pe carosabil (obiecte, materiale, etc) care pot afecta siguranța traficului și

orice alte situații constatate privind buna desfășurare a serviciilor prestate, a stării drumului și a bunurilor aferente acestuia”, apreciind că pentru acestea nu se impune personal de specialitate, fiind vorba de informații ce pot fi observate de orice persoană, fără calificare în domeniu.

De asemenea, menționează că prin sintagma „informații privind starea drumului”, solicită date referitoare la obstacolele sau pericolele de pe partea carosabilă care pot afecta siguranța participanților la trafic, informație care poate fi transmisă de orice persoană fără calificare tehnică.

Referitor la eliminarea din conținutul caietului de sarcini a prevederilor nelegale de sub punctul 8.2. și anume „Cooperarea Prestatorului cu Poliția se va face în baza unui acord încheiat și semnat de ambele părți care va stabili procedurile în scopul realizării serviciilor din prezentul caiet de sarcini. Prestatorul, va prezenta, înainte de încheierea contractului de servicii de pază, acordul cu Poliția Autostrăzi privind procedurile stabilite în scopul realizării serviciilor din prezentul caiet de sarcini”, autoritatea contractantă susține că:

Față de afirmațiile contestatorului referitor la faptul că „condiționarea încheierii contractului de existența unui acord cu o instituție străină de procedură apare ca fiind nelegală discriminatorie și contrară principiilor transparenței, egalității de tratament și securității juridice consacrate de legislația în domeniul achizițiilor publice și totodată o cerință ce poate lăsa locul unui comportament subiectiv și arbitrar la finele procedurii de achiziție, în altă ordine de idei nu înțelege de ce se solicită ca acest acord să fie parafat cu Poliția Română și nu cu Poliția Autostrăzilor”, autoritatea contractantă apreciază că aceste susțineri sunt total eronate și denotă o înțelegere greșită a documentației de atribuire, întrucât, contestatorul se contrazice singur, iar, din prevederile art. 8.2. din caietul de sarcini, pe care acesta le invocă și, anume „Cooperarea Prestatorului cu Poliția se va face în baza unui acord încheiat și semnat de ambele părți care va stabili procedurile în scopul realizării serviciilor din prezentul caiet de sarcini. Prestatorul, va prezenta, înainte de încheierea contractului de servicii de pază, acordul cu Poliția Autostrăzi privind procedurile stabilite în scopul realizării serviciilor din prezentul caiet de sarcini”, reiese clar că acordul va fi încheiat cu Poliția Autostrăzi.

Mai mult decât atât, autoritatea contractantă susține că a întocmit caietul de sarcini în baza Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor și a HG nr. 301/2012 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor.

Referitor la eliminarea, din conținutul caietului de sarcini, a prevederilor nelegale de sub punctul 10.1. și, anume „Pentru cazurile în care autorii sustragerilor sau depreciilor cauzate bunurilor autostrăzii

nu sunt identificați, Prestatorul va interveni în maxim 10 zile pentru înlocuirea sau remedierea elementelor afectate pe propria cheltuială. Materialele utilizate pentru înlocuirea elementelor sustrase sau deteriorate (în cazul accidentelor) vor avea aceleași caracteristici tehnice cu cele inițiale.”, autoritatea contractantă evidențiază următoarele:

Având în vedere obiectul acordului-cadru, respectiv, servicii de asigurare pază patrimoniu prin patrulare și posturi fixe, acesta consideră că orice societate comercială cu un asemenea obiect de activitate și care activează cu diligență înțelege că orice furt/deteriorare/pagubă produsă în timpul desfășurării pazei reprezintă rezultatul unei paze neglijente, iar contravaloarea trebuie suportată de către prestator.

Drept urmare, autoritatea contractantă menționează că derulează aceste contracte cu scopul de a evita producerea pagubelor și de a identifica autorii sustragerilor sau deprecierilor cauzate bunurilor autostrăzii.

De asemenea, aceasta subliniază că, în procedurile de atribuire a contractelor de servicii având același obiect, derulate de către autoritatea contractantă, contestatorul a depus ofertă în aceleași condiții specificate în caietul de sarcini și în documentația de atribuire.

Mai mult decât atât, menționează că, începând cu anul 2016, contestatorul a derulat același tip de contract de prestări servicii, în condiții similare.

Având în vedere cele precizate anterior, autoritatea contractantă apreciază că acțiunea contestatorului are caracter obstrucționist față de autoritatea contractantă, cu atât mai mult cu cât, într-o procedură de atribuire similară, derulată anterior de către autoritatea contractantă, contestatorul a depus ofertă fără a solicita clarificări la documentația de atribuire, ceea ce denotă că neatribuirea acordului-cadru în procedura menționată constituie principalul motiv al prezentei contestații.

De asemenea, subliniază că, la data prezentei, există un acord-cadru în derulare cu o altă societate, desfășurat în exact aceleași condiții impuse de către autoritatea contractantă.

Totodată, precizează că, în ceea ce privesc afirmațiile contestatorului referitoare la reglementările legislative, acesta nu s-a adresat autorității competente.

Considerând că au fost aduse suficiente argumente în susținerea legalității documentației de atribuire, ... S.A.-DRDP apreciază ca nefondată contestația formulată de către SRL și consideră oportună emiterea de către Consiliu a unei decizii în acest sens.

Prin adresa nr. 111/1947/17.09.2025, înregistrată la CNSC sub nr. 65546/19.09.2025, autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției.

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 66322/23.09.2025, contestatorul transmite, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii

nr. 211677005/1 din 18.09.2025 în cuantum de 146.272,05 lei, eliberată de CEC Bank Sucursala

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

....., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de licitație deschisă, în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect: „Acord-cadru pentru servicii de „Asigurare pază patrimoniu prin patrulare și posturi fixe pe Autostrada A1, Ilia-Remetea Mare, km 391+874 - km 494+236, A6 km 0+000 – km 10+518”, perioada anul I – anul III” - cod CPV: 79715000-9, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare CN1085192/04.09.2025, conform căruia valoarea estimată a procedurii este 10.950.421,60 lei fără TVA. Criteriul de atribuire al contractului este „cel mai bun raport calitate-preț”.

Prin contestația care face obiectul prezentei, ... SRL critică documentația de atribuire, solicitând eliminarea din conținutul caietului de sarcini a prevederilor de la punctele 4.4., 6.10., 6.17., 6.18., 6.21., 7.4., 8.2., 9.1., 10.1., iar, în subsidiar, în situația în care, se constată că nu pot fi adoptate măsuri de remediere, anularea procedurii de atribuire, apreciind că aceste specificații sunt restrictive, de natură să blocheze accesul nejustificat al operatorilor interesați la procedura de achiziție, autoritatea contractantă încălcând, astfel, principiile proporționalității, tratamentului egal și nediscriminării, motiv pentru care, Consiliul va soluționa contestația luând în considerare, atât prevederile legale incidente, cât și susținerile părților.

Astfel, una din prevederile criticate privește eliminarea punctului 4.4 și, anume: *„Decontarea pentru autoturismul agentului de pază mobil se va face la tarif de acționare doar dacă va realiza minim 10 ore/zi de patrulare, ore care vor fi însoțite de kilometrii aferenți calculați la o viteză medie de 70 km/h. În cazul în care nu se va îndeplini condiția de deplasare de minim 10 ore/zi, orele de acțiune pentru ziua respectivă se vor deconta la tarif de staționare”.*

Consiliul nu va putea reține, ca întemeiate, afirmațiile contestatorului, potrivit cărora *„atingerea unei viteze medii de 70 km/h pe autostradă este nejustificată, lipsită de temei juridic și contrară regimului legal al circulației pe drumurile publice și prin urmare reprezintă doar un artificiu utilizat de către autoritatea contractantă în interesul propriu”*, în condițiile în care, autoritatea contractantă nu a impus o viteză minimă, ci, o viteză medie de 70 km/h, considerând această viteză medie ca fiind adecvată circulației în condițiile specifice zonei de intervenție (autostradă), luând în considerare limitele de viteză legale, rămânând la latitudinea prestatorului să circule cu viteza care îi este avantajoasă, putând circula atât cu 50 km/h, viteza minimă reglementată de Codul Rutier, cât și cu 90 km/h, singura condiție fiind îndeplinirea obiectului contractului.

Având a determina în ce măsură specificația mai sus menționată este restrictivă, Consiliul reține că, necesitatea sau oportunitatea achiziționării unor servicii de pază și patrulare pe autostradă au fost stabilite de autoritatea contractantă în funcție de necesitățile obiective și prioritățile comunicate de compartimentele din cadrul său, relevante, în acest caz, fiind dispozițiile art. 2 alin. (5) coroborate cu cele ale art. 20 alin. (10) din HG nr. 395/2016, care stabilesc faptul că specificațiile din caietul de sarcini descriu, în mod obiectiv, necesitatea autorității contractante care a elaborat respectivul caiet de sarcini.

De asemenea, se reține faptul că viteza medie de patrulare, criticată, nu este caracterizată de o anumită valoare fixă impusă de autoritatea contractantă, ci, este solicitată o viteză de patrulare medie, această cerință fiind în concordanță cu prevederile art. 20 alin. (10) din HG nr. 395/2016, care, definesc specificațiile tehnice drept o descriere obiectivă a necesității autorității contractante; Consiliul va reține că stabilirea unor caracteristici ce includ plaje de valori sub formă de valori medii nu pot fi catalogate ca fiind restrictive, în condițiile în care, potrivit art. 133 alin. (2) din HG nr. 395/2006: *„propunerea tehnică trebuie să corespundă cerințelor minime prevăzute în caietul de sarcini”*, prin urmare, potențialii ofertanți au deplină libertate de a oferta, în speță, cu încadrarea în viteza medie.

Potrivit art. 154 din Legea nr. 98/2016: *„Autoritatea contractantă are obligația de a elabora documentația de atribuire care conține toate informațiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și precisă cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire”*.

Nu poate fi reținută nici solicitarea de eliminare din conținutul Caietului de Sarcini a prevederilor pct. 6.10 și, anume *„autovehiculele de patrulare vor fi echipate cu proiectoare, orientate spre dreapta, care să permită verificarea împrejmuirii pe timpul nopții Fascicolul de lumină va fi astfel reglat și orientat, încât să nu jeneze vehiculele care circulă din sens opus”*, deoarece, această cerință a autorității contractante este determinată de necesitatea ca autovehiculele de patrulare să fie echipate cu proiectoare, orientate spre dreapta, care să permită verificarea împrejmuirii pe timpul nopții, iar, fascicolul de lumină să fie astfel reglat și orientat, încât, să nu jeneze vehiculele care circulă din sens opus; autoritatea contractantă nu a solicitat folosirea pe autovehicule a mijloacelor speciale de avertizare sonoră și luminoasă sau alte proiectoare neomologate ce pot încurca desfășurarea normală a traficului, iar, echiparea solicitată este necesară pentru asigurarea pazei patrimoniului autostrăzii în perioadele scurte de patrulare pe timpul nopții.

Caracterul nefondat se reține și în ceea ce privește solicitarea de eliminare din conținutul Caietului de Sarcini a prevederilor de la pct. 6.21. și 9.1., având în vedere considerentele ce urmează.

Conform prevederilor criticate din cadrul documentației de atribuire, prestatorii au obligația:

„Prestatorul, va informa imediat telefonic pe Beneficiar cu privire la:

- apariția unor obstacole ivite pe carosabil (obiecte, materiale, etc) care pot afecta siguranța traficului;*
- orice alte situații constatate privind buna desfășurare a serviciilor prestate, a stării drumului și a bunurilor aferente acestuia;*
- despre eventuale pericole pentru siguranța circulației*

Personalul operativ al Prestatorului, va comunica permanent cu personalul operativ al beneficiarului, furnizând informații privind:

- starea semnalizării rutiere;*
- deteriorări ale dotărilor (garduri, parapete, stâlpi de dirijare, borne km) produse de accidente rutiere sau alte cauze;*
- accidente rutiere produse, identificarea vehiculelor implicate în accident, cauze, pagube produse;*
- orice alt eveniment produs pe drum (incendiu, deversare de lichide pe carosabil), care poate afecta siguranța traficului rutier și starea părții carosabile;*
- informații meteo (ploi torențiale, furtuni, căderi de grindină, viscole) și informații privind unele obstacole ivite pe carosabil (obiecte, materiale) care pot afecta siguranța traficului;*
- orice alte situații constatate privind buna desfășurare a serviciilor prestate, a stării autostrăzii și a bunurilor aferente acesteia;*
- va informa conducerea Secției Întreținere Autostrăzi, imediat, despre producerea evenimentului rutier”.*

Or, această cerință de a informa, imediat, beneficiarul, de starea drumului, nu are caracter restrictiv, fiind o necesitate obiectivă a autorității contractante care solicită informații cu privire la obstacolele sau pericole de pe partea carosabilă care pot afecta siguranța participanților la trafic, informație pe care o poate transmite orice persoană, fără a avea vreo calificare tehnică.

Situația este similară și în ceea ce privește eliminarea din conținutul Caietului de Sarcini a prevederilor de la pct. 8.2. și anume *„Cooperarea Prestatorului cu Politia se va face în baza unui acord încheiat și semnat de ambele părți care va stabili procedurile în scopul realizării serviciilor din prezentul caiet de sarcini. Prestatorul, va prezenta, înainte de încheierea contractului de servicii de pază, acordul cu Poliția Autostrăzi privind procedurile stabilite în scopul realizării serviciilor din prezentul caiet de sarcini”*, deoarece și această cerință constituie o necesitate obiectivă a autorității contractante neavând caracter restrictiv, scopul fiind de a se asigura ca înainte de încheierea contractului de servicii de pază, să se încheie un acord cu Politia Autostrăzi privind procedurile stabilite în scopul realizării serviciilor ce constituie obiectul prezentei achiziții.

Consiliul urmează a respinge și solicitarea de eliminare din conținutul Caietului de Sarcini a prevederilor de la pct. 10.1, scopul acestora fiind de a evita producerea pagubelor și de a identifica autorii sustragerilor sau depreciierilor cauzate bunurilor autostrăzii.

Consiliul va reține că, niciunde, în legislația în vigoare, nu se prevede dreptul operatorilor economici de a solicita sau propune modificarea documentației de atribuire și, cu atât mai mult, obligația autorității contractante de a modifica documentația de atribuire după cum solicită sau propune fiecare operator economic care apreciază că este necorespunzător întocmită, doar pe raționamentul că acesta din urmă nu prestează servicii de o anumită complexitate.

Opțiunea modificării cerințelor impuse operatorilor economici reprezintă un drept al autorității, iar, nu o obligație, Consiliul neputând sancționa autoritatea contractantă pentru exercitarea dreptului său de a nu aduce alte modificări cerințelor tehnice/ prevederilor documentației, în condițiile în care nu se probează caracterul restrictiv al acestora.

Mai mult, contestatorul, în susținerea contestației, avea obligația de a proba caracterul restrictiv al parametrilor maximali impuși de autoritatea contractantă, fiind pe deplin aplicabile, în acest caz, prevederile art. 249 c.p.c, potrivit cărora *„cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească, în afară de cazurile anume prevăzute de lege”*.

Astfel, fiecare parte litigantă are obligația de a-și dovedi pretențiile, susținerile, prin producerea unor mijloace de probă legale, verosimile, pertinente și concludente, potrivit principiului de drept *„probatio incumbit ei qui digit, non ei qui negat”*.

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

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

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

În speță, aplicând principiile cu caracter teoretic enunțate mai sus, Consiliul apreciază că, în soluționarea contestației, societatea contestatoare ar fi trebuit ca, în prealabil, să dovedească că aceste cerințe/specificații nu pot fi prestate decât de un singur prestator/furnizor și că nu există alți furnizori de servicii de pază și protecție care să se încadreze în cerințele menționate de autoritatea contractantă în caietul de sarcini.

Prin urmare, ținând seamă de faptul că, prin contestație nu s-a demonstrat favorizarea unui anumit prestator/furnizor, că cerințele solicitate de autoritatea contractantă ar fi inaccesibile mai multor prestatori/furnizori sau alte impedimente obiective, Consiliul nu poate reține susținerile contestatorului, potrivit cărora, autoritatea contractantă ar fi restricționat, prin specificațiile criticate, participarea la procedură.

Consiliul reține că nu există dispoziții legale care să oblige autoritățile contractante să emită documentații de atribuire cu specificații care să permită accesul tuturor serviciilor/produselor și a furnizorilor, indiferent de caracteristicile de performanță a serviciilor pe care le prestează; dimpotrivă, practica instanțelor este în sensul acceptării unor produse/servicii de un anumit nivel de performanță, care corespund necesităților autorității contractante, sens în care s-a pronunțat și **Curtea de Apel București-Secția a IX-a Contencios Administrativ și Fiscal în Decizia nr. 25/2019 din 29.03.2019**, potrivit căreia:

„Necesitatea sau oportunitatea achiziționării de produse de o anumită performanță, precum și caracteristicile tehnice impuse pentru acestea, sunt stabilite de fiecare autoritate contractantă în parte, în funcție de necesitățile obiective și prioritățile comunicate de compartimentele din cadrul autorității contractante (art. 2 și art. 3 din Hotărârea Guvernului nr. 395/2016).

Impunerea caracteristicilor produselor din caietul de sarcini nu are ca efect introducerea unor obstacole nejustificate de natura să restrângă concurența între operatorii economici și nici nu are ca efect favorizarea sau eliminarea participării la procedura de atribuire, a anumitor operatori economici sau a anumitor produse (cu excepția celor care nu corespund necesităților obiective ale autorității).

Dreptul autorității contractante de a achiziționa produse cu astfel de caracteristici, performante calitativ, nu poate fi restricționat, pe considerentul eronat al nerespectării prevederilor art. 156 din Legea nr. 98/2016, care reglementează achizițiile publice. În aceeași direcție, orice autoritate contractantă are obligația respectării principiului proporționalității statuat în art. 2 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 98/2016, înțeles ca asigurare a corelației dintre necesitatea autorității contractante și obiectul contractului de achiziție publică.

Reținând că societățile comerciale autoare a contestațiilor se referă în principal la cerințele autorității contractante de a achiziționa produse cu anumite caracteristici tehnice, iar susținerile acestora nu conduc la

concluzia că cerințele sunt restrictive, Curtea stabilește că nu poate obliga autoritatea contractantă la eliminarea condițiilor criticate. În sens contrar s-ar limita dreptul autorității de a contracta produse cu caracteristicile de mai sus, care să corespundă întocmai necesităților sale obiective, drept prevăzut la art. 155 și art. 156 din lege, prin acceptarea de produse cu alte caracteristici (și care nu îndeplinesc aceste cerințe referitoare la performanțele produselor), existând riscul de a nu asigura o intervenție rapidă, eficientă de dezinfecție. Nu există o prevedere legală care să oblige autoritățile să accepte produse care nu corespund necesităților acestora”.

Astfel, societatea contestatoare nu a prezentat argumente din care să rezulte că ar fi restricționată participarea sa la procedură prin solicitarea acestor cerințe, motiv pentru care, Consiliul în temeiul art. 26 alin. (6) din Legea nr. 98/2016, în vigoare, urmează să respingă, ca nefondată, contestația formulată de SRL contradictoriu cu S.A.- DRDP

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

DECIDE:

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de SRL contradictoriu cu S.A. - DRDP

Obligatorie.

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

Complet de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice:

Consilier de soluționare

PREȘEDINTE

Consilier de soluționare

Redactat practicaua deciziei

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține 17 (șaptesprezece) pagini.