Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor

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

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, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE
Nr. 1138/C8/917/928
Data: 09.04.2026

I. Prin contestația nr. API-OUT-47/12.03.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 17760/13.03.2026 (dosar nr. **917/2026**), formulată de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL, cu sediul în str. Argentina, nr. 41, sector 1, București, înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. J40/2753/2023, CUI RO47628606, reprezentată legal prin Dragoș Eugen Burlan, împotriva rezultatului procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică având ca obiect *„Servicii de Consultanță și Supervizare a proiectării și execuției lucrărilor pentru «Reabilitarea liniei feroviare Craiova – Drobeta Turnu Severin – Caransebeș, parte a Coridorului Orient/Est-Mediteranean» LOT 1: CRAIOVA (CAP X) – FILIAȘI (CAP Y), KM 248+760 – KM 286+735 și LOT 2: FILIAȘI (CAP Y) – IGIROASA (CAP Y), KM 286+735 – KM 331+000”*, - **lot 1**, cod CPV 71310000-4 (Rev.2), inițiată prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. CN1083613/17.07.2025, organizată de COMPANIA NAȚIONALĂ DE CĂI FERATE "CFR" - SA, cu sediul în Bd. Golescu Dinicu nr. 38, sector 1, București, cod poștal 010873, în calitate de entitate contractantă, s-au solicitat următoarele:

I. admiterea contestației;

II. anularea adresei nr. 17/2/569/27.02.2026 privind comunicarea rezultatului procedurii de atribuire și a raportului procedurii de atribuire nr. 17/2/569/27.02.2026, precum și a tuturor actelor subsecvente acestora;

III. constatarea caracterului nelegal al respingerii ofertei ACTIV ca inacceptabilă;

IV. constatarea faptului că oferta Asocierii MGGP este inacceptabilă și neconformă, în temeiul art. 143 alin. (2) lit. b) din HG nr. 394/2016, pentru neîndeplinirea cerinței de experiență similară și a cerinței privind autorizațiile/agrementele AFER.

V. În subsidiar față de petitul IV, dispunerea reevaluării propunerii tehnice a Asocierii MGGP, cu aplicarea strictă a algoritmului de evaluare, reevaluare care va trebui să conducă la acordarea unor punctaje inferioare la

factorii de evaluare 2.1–2.4 și 2.5, cu consecința modificării corespunzătoare a clasamentului final al procedurii.

În temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, s-a solicitat încuviințarea accesului la dosarul achiziției.

Prin adresa fără număr de înregistrare la emitent, înregistrată la Consiliu sub nr. 20236/23.03.2026, MGGP SA, în calitate de lider al Asocierii MGGP SA - KONSENT SA - MGGP ENGINEERING SRL, cu sediul în Polonia, Tarnow, str. Kaczkowskiego nr. 6, cod 33-100 și sediul procesual ales în București, str. General Gheorghe Manu nr. 5, et. 6, sector 1, având CUI 7342480395, înmatriculată la Registrul Juridic Național din Polonia sub nr. KRS 0000042514, reprezentată legal de Grad Pawel, având funcția de Președinte, a formulat ***cerere de intervenție accesorie*** în cadrul dosarului **nr. 917/2026**, având ca obiect contestația formulată de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL, prin care solicită:

1. admiterea în principiu a cererii de intervenție;

2. respingerea solicitării formulate de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL de acordare a accesului neîngrădit la dosarul achiziției, inclusiv la oferta confidențială a acesteia, ca neîntemeiată;

3. respingerea contestației formulate de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL ca nefondată, în ceea ce privește criticile formulate în legătură cu evaluarea propriei oferte;

4. respingerea contestației formulate de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL, în principal ca inadmisibilă, iar în subsidiar ca nefondată, în ceea ce privește criticile referitoare la evaluarea ofertei acesteia.

II. Prin contestația nr. API-OUT-50/13.03.2026, înregistrată la Consiliu sub nr. 18117/16.03.2026 (dosar nr. **928/2026**), formulată de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL, cu sediul în str. Argentina, nr. 41, sector 1, București, înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. J40/2753/2023, CUI RO47628606, reprezentată legal prin Dragoș Eugen Burlan, împotriva rezultatului procedurii de atribuire, emis de către aceeași entitate contractantă și în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, pentru **lotul 2**, s-au solicitat următoarele:

I. admiterea contestației, astfel cum a fost formulată;

II. anularea adresei nr. 17/2/613/04.03.2026 privind comunicarea rezultatului procedurii de atribuire și a Raportului procedurii de atribuire nr. 17/2/608/04.03.2026, precum și a tuturor actelor subsecvente acestora;

III. constatarea caracterului nelegal al respingerii ofertei ACTIV ca inacceptabilă;

IV. constatarea faptului că oferta Asocierii MGGP este inacceptabilă și neconformă, în temeiul art. 143 alin. (2) lit. b) din HG nr. 394/2016, pentru neîndeplinirea cerinței de experiență similară și a cerinței privind autorizațiile/agrementele AFER;

V. în subsidiar față de petitul IV, dispunerea reevaluării propunerii tehnice a Asocierii MGGP, cu aplicarea strictă a algoritmului de evaluare, reevaluare care va trebui să conducă la acordarea unor punctaje inferioare la factorii de evaluare 2.1–2.4 și 2.5, cu consecința modificării corespunzătoare a clasamentului final al procedurii;

În temeiul art. 19 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, s-a solicitat încuviințarea accesului la dosarul achiziției.

Prin adresa fără număr de înregistrare la emitent, înregistrată la Consiliu sub nr. 20235/23.03.2026, MGGP SA, în calitate de lider al Asocierii MGGP SA - KONSENT SA - MGGP ENGINEERING SRL, cu sediul în Polonia, Tarnow, str. Kaczkowskiego nr. 6, cod 33-100 și sediul procesual ales în București, str. General Gheorghe Manu nr. 5, et. 6, sector 1, având CUI 7342480395, înmatriculată la Registrul Juridic Național din Polonia sub nr. KRS 0000042514, reprezentată legal de Grad Pawel, având funcția de Președinte, a formulat ***cerere de intervenție accesorie*** în cadrul dosarului **nr. 928/2026**, având ca obiect contestația formulată de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL, prin care solicită:

1. admiterea în principiu a cererii de intervenție;
2. respingerea solicitării formulate de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL de acordare a accesului neîngrădit la dosarul achiziției, inclusiv la oferta confidențială a acesteia, ca neîntemeiată;
3. respingerea contestației formulate de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL ca nefondată în ceea ce privește criticile formulate în legătură cu evaluarea propriei oferte;
4. respingerea contestației formulate de ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL, în principal ca inadmisibilă, iar în subsidiar ca nefondată în ceea ce privește criticile referitoare la evaluarea ofertei acesteia.

Pentru a se asigura pronunțarea unei soluții unitare, Consiliul a procedat la conexarea contestațiilor formulate în cadrul aceleiași proceduri, în conformitate cu dispozițiile art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016.

Contestațiile vor fi soluționate împreună cu cererile de intervenție, având în vedere dispozițiile art. 17 alin. (3) din Legea nr. 101/2016, precum și prevederile art. 61 și următoarele din Codul de procedură civilă.

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

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

CONSILIUL DECIDE
Cu majoritate de voturi:

Conexează contestațiile.

Admite în principiu cererile de intervenție.

Dosar 917

Respinge excepțiile invocate de intervenientă

Admite, în parte contestația formulată de ACTIV PROIECT ARE INFRASTRUCTURĂ SRL, în contradictoriu cu Compania Națională de Căi Ferate CFR SA Lot 1, anulează raportul procedurii și comunicările și va dispune ca, în termen de 15 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta

contestatoarei, ținând cont de prezentele considerente și legislația aplicabilă și respinge criticile cu privire la oferta MGGP.

Respinge cererea de intervenție formulată de MGGP SA, inclusiv cheltuielile de judecată.

Dosar 928

Respinge excepțiile invocate de intervenientă.

Admite, în parte contestația formulată de ACTIV PROIECT ARE INFRASTRUCTURĂ SRL, în contradictoriu cu Compania Națională de Căi Ferate CFR SA Lot 2, anulează raportul procedurii și comunicările și va dispune ca, în termen de 15 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta contestatoarei, ținând cont de prezentele considerente și legislația aplicabilă și respinge criticile cu privire la oferta MGGP.

Respinge cererea de intervenție formulată de MGGP SA, inclusiv cheltuielile de judecată.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.

PREȘEDINTE, **MEMBRU,**

.... **....**

OPINIE SEPARATĂ,

Contrar opiniei majoritare, consider că este întemeiată decizia entității contractante de a respinge oferta ACTIV PROIECTARE INFRASTRUCTURĂ SRL, la loturile 1 și 2, în care s-a propus un terț susținător stabilit în India.

În soluționarea celor două cauze relevante sunt următoarele dispoziții din Legea nr. 99/2016:

- de la **art. 3 alin. (1)**- „ii) **operator economic** - orice persoană fizică sau juridică, de drept public ori de drept privat, sau grup ori asociere de astfel de persoane, inclusiv orice asociere temporară formată între două ori mai multe dintre aceste entități, care oferă în mod licit pe piață executarea de lucrări, furnizarea de produse ori prestarea de servicii, **și care este/sunt stabilită/stabilite în**:

(i) un stat membru al Uniunii Europene;

(ii) un stat membru al Spațiului Economic European (SEE);

(iii) țări terțe care au ratificat Acordul privind Achizițiile Publice al Organizației Mondiale a Comerțului (AAP), în măsura în care contractul sectorial atribuit intră sub incidența anexelor 3, 4 și 5, 6 și 7 la Apendicele I al Uniunii Europene la acordul respectiv;

(iv) țări terțe care se află în proces de aderare la Uniunea Europeană;

(v) țări terțe care nu intră sub incidența pct. (iii), dar care sunt semnatare ale altor acorduri internaționale prin care Uniunea Europeană este obligată să acorde accesul liber la piața în domeniul achizițiilor publice".

și

- de la art. 66: „(1) **Au dreptul de a participa la procedurile de atribuire** prevăzute la art. 82 alin. (1), în oricare dintre calitățile de ofertant/candidat/**terț susținător/subcontractant, operatorii economici definiți la art. 3 alin. (1) lit. ii).**

(2) Entitatea contractantă **exclude din procedura** de atribuire orice persoană fizică sau juridică, având calitatea de ofertant individual/ofertant asociat/candidat/**terț** susținător/subcontractant, **care nu se încadrează în definiția de la art. 3 alin. (1) lit. ii), fără a mai fi necesară verificarea** încadrării în prevederile art. 177, 178 și 180."

Conform art. 66, comisia de evaluare are obligația de a verifica dacă operatorii economici participanții la procedura de atribuire se încadrează în categoria celor definiți la art. 3 alin. (1) lit. ii) din Legea nr. 99/2016.

În situația în care unul dintre participanți (indiferent dacă este ofertant/candidat/terț susținător/subcontractant) nu are calitate de operator economic definit la art. 3 alin. (1) lit. ii), comisia de evaluare are obligația să îl excludă, fără a mai verifica dacă îndeplinește alte cerințe de calificare.

Ofertantul contestator a propus, la cele două loturi, un terț susținător care este stabilit în India. Întrucât această țară, nemembră UE, nu se află în niciuna dintre situațiile de la art. 3 alin. (1) lit. ii) subpct. (iii)-(v) terțul propus nu are calitatea de operator economic, în sensul definit de art. 3 alin. (1) lit. ii).

Astfel, terțul susținător nu poate fi menținut în procedura de atribuire.

Acordurile de liber schimb invocate de contestator nu pot fi luate în considerare, întrucât nu se încadrează în categoria celor de la art. 3 alin. (1) lit. ii) subpct. (iii)-(v) din Legea nr. 99/2016.

Nu are relevanță nici faptul că în documentația de atribuire nu s-a făcut referire la art. 3 alin. (1) lit. ii) din Legea nr. 99/2016.

În anunțul de participare s-au menționat **explicit** tocmai condițiile de participare prevăzute la art. 66 din Legea nr. 99/2016:

„III.1.8) Forma juridica pe care o va lua grupul de operatori economici căruia i se atribuie contractul:

Asociere **conform art. 66**. din Legea privind achizitiile sectoriale nr 99/2016.

Informații privind asocierea. Orice operator economic are dreptul de a participa la procedură în comun cu alți operatori economici, inclusiv în forme de asociere temporară, **în conformitate cu art. 66 din Legea nr. 99/2016**.

Modalitatea de îndeplinire și aplicabilitatea în cadrul procedurii. In vederea îndeplinirii cerinţei, ofertantul/ofertantul asociat va completa DUAE - secțiunea "Criteriile de selecție" - punctul A "Indicație globală pentru toate criteriile de selecție". Ofertanții vor prezinta Acordul de asociere (FORMULAR 5) odată cu transmiterea DUAE. Nedepunerea acordului de asociere odata cu DUAE atrage respingerea ofertei ca inacceptabilă (în temeiul art.202 din Legea nr.99/2016). Orice operator economic are dreptul de a participa la procedură în comun cu alți operatori economici, inclusiv în forme de asociere temporara, in conformitate cu **art. 66 din Legea nr. 99/2016.**

Atâta timp cât ofertantul a decis să participe la licitația deschisă, avea obligația să cunoască prevederile de la art. 66, menționate în anunțul de participare. Totodată, operatorii economici participanți au obligația să cunoască legislația aplicabilă, neputând invoca necunoașterea acesteia pentru a justifica nerespectarea unei norme legale imperative.

Prin urmare, întrucât în anunțul de participare s-a făcut referire la art. 66, nu pot lua în considerare susținerile contestatoarei că în documentația de atribuire nu există prevedere referitoare la interzicerea participării la procedură a operatorilor economici din țări terțe care nu au acorduri încheiate cu Uniunea Europeană.

Cât privește solicitarea contestatoarei de a-i fi permisă înlocuirea terțului din India, consider că un astfel de terț susținător nu poate fi înlocuit, întrucât nu sunt aplicabile dispozițiile de la art. 197 din Legea nr. 99/2016:

„Art. 197. - (1) Entitatea contractantă verifică dacă terțul/terții care asigură susținerea în ceea ce privește îndeplinirea criteriilor referitoare la situația economică și financiară ori privind capacitatea tehnică și/sau profesională îndeplinește/îndeplinesc criteriile relevante privind capacitatea, și nu se încadrează în motivele de excludere prevăzute la art. 177, 178 și 180.

(2) Dacă terțul/terții nu îndeplinește/îndeplinesc criteriile relevante privind capacitatea sau se încadrează în unul dintre motivele de excludere prevăzute la art. 177, 178 și 180, entitatea contractantă solicită, o singură dată, ca operatorul economic să înlocuiască terțul/terții susținător/susținători, **fără ca acest aspect să aducă atingere principiului tratamentului egal** prevăzut la art. 2 alin. (2) lit. b)."

În situația de față, ofertantul, încă de la depunerea ofertei, a nominalizat un terț susținător care nu are calitatea de participant la procedura de atribuire. Așadar, oferta acestuia încă de la depunere era inacceptabilă, întrucât, din cauza terțului susținător, nu îndeplinirea cerința de calificare tehnică.

Alegerea partenerilor de ofertare, respectiv a terțului susținător, este o decizie comercială importantă pentru participare la licitația deschisă și câștigarea contractului. Ofertantul trebuia să-și determine în mod clar o strategie de ofertare, prin care să determine operatorii economici pe care se poate baza pentru îndeplinirea criteriilor de calificare. Ofertantul trebuia să se asigure, încă înainte de depunerea ofertelor, că partenerii pe care urma să se sprijine îndeplinesc condițiile impuse de Legea nr. 99/2016.

A se vedea în acest sens Concluziile Avocatului General Nils Wahl, din data de 11.05.2017, în cauza C-223/16, Consorzio Stabile Infratech (pct. 69, ECLI:EU:C:2017:365): „În opinia noastră, este evident că ofertanții sunt – și trebuie să fie – **responsabili pentru alegerile făcute în ceea ce privește entitățile ale căror capacități doresc să le menționeze. Aceste alegeri sunt decizii comerciale de mare importanță**. Un ofertant prudent trebuie să evalueze cu grijă și să verifice capacitățile potențialilor săi parteneri comerciali. Prin menționarea lor, el își ia un angajament față de autoritatea contractantă. Nu se poate susține că posibilitatea pierderii de către un terț a capacităților necesare în vederea autorizării pentru executarea unor lucrări publice este inexorabilă sau inevitabilă."

A accepta înlocuirea unui terț, într-o ofertă care este, încă de la început inacceptabilă, înseamnă o încălcare a principiului tratamentului egal. Or, art. 197 din Legea nr. 99/2016 poate fi aplicat doar dacă se respectă acest principiu.

O astfel de înlocuire a terțului ar fi fost posibilă în două situații:

1. până la depunerea ofertei

sau

2. dacă în timpul evaluării ofertei participantul și-ar fi pierdut calitatea de operator economic.

Însă, în cazul de față, nu se aplică nicio situație din cele două.

Nominalizarea unui terț care, încă de la întocmirea ofertei, nu îndeplinește cerința de capacitate tehnică impusă de achizitor, arată neconformitatea ofertei în cauză (caracterul inacceptabil al ei).

Demne de luat în seamă sunt concluziile avocatului general, din cauza C-223/16 Casertana Costruzioni Srl:

„pct. 21. În cazul în care un terț pierde capacitățile necesare înainte de expirarea termenului pentru primirea ofertelor, ofertantul poate întotdeauna să își retragă oferta și să depună alta în care menționează capacitățile unui alt terț.

Dacă însă ofertantul nu face acest lucru, oferta sa trebuie să fie exclusă: oferta nu îndeplinește criteriile și cerințele stabilite în anunțul de participare.

22. **În consecință, nu există posibilitatea înlocuirii unui terț care, la expirarea termenului pentru primirea ofertelor, nu are capacitățile necesare. Prin permiterea înlocuirii sale de către ofertant s-ar încălca, în mod clar, articolul 44 alineatul (1) din Directiva 2004/18.** Astfel, din această perspectivă, reglementarea națională în cauză nu pare incompatibilă cu dispozițiile Directivei 2004/18."

Aceste concluzii au fost menținute de CJUE în hotărârea sa, din cauza C-223/16 Casertana Costruzioni Srl:

„38 În plus, în materia contractelor de concesionare, Curtea a decis că o schimbare a subcontractantului, chiar și atunci când posibilitatea în acest sens este prevăzută în contract, poate, în cazuri excepționale, să constituie o modificare substanțială a unuia dintre elementele esențiale ale contractului de concesionare în situația în care utilizarea unui subcontractant în locul altui subcontractant a fost, ținând seama de caracteristicile proprii ale prestației în cauză, un element determinant pentru încheierea contractului (Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall, C 91/08, EU:C:2010:182, punctul 39).

39 În cauza principală, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 47 din concluzii, posibilitatea care ar fi acordată, în mod imprevizibil, exclusiv unui grup de întreprinderi de a **înlocui o întreprindere terță care face parte din grup și care a pierdut o calificare necesară sub sancțiunea excluderii ar constitui o modificare substanțială a ofertei și a identității înseși a grupului. Astfel, o asemenea modificare a ofertei ar obliga autoritatea competentă să efectueze controale noi,** acordând totodată un avantaj concurențial acestui grup, care ar putea încerca să își optimizeze oferta pentru a face față mai bine ofertelor concurenților săi în procedura de atribuire a contractului în cauză.”.

Acceptarea unui nou terț ar conduce la modificarea substanțială a ofertei, întrucât abia după depunerea ofertei s-ar decide structura grupului de participanți, dar și a documente de dovedire a respectării cerințelor de calificare.

În situația în care un ofertant nu ar fi îndeplinit o cerință de calificare, încă de la început, achizitorul nu i-ar fi permis o modificare a ofertei, în sensul de a nominaliza o entitate terță pe care să se sprijine pentru dovedirea capacității.

Prin urmare, în mod corect, nu a permis entitatea contractantă înlocuirea terțului susținător, întrucât s-ar încălca principiul tratamentului egal. Deci nu sunt incidente dispozițiile art. 197 din Lege.

În concluzie, consider că trebuiau respinse criticile contestatoarei privitoare la evaluarea ofertei proprii.

Față de criticile privitoare la oferta câștigătoare sunt de acord cu soluția pronunțată de majoritate. Astfel, contestațiile trebuiau respinse, ca nefondate. Pe cale de consecință, cererile de intervenție trebuiau admise.

MEMBRU,

……

Redactat în 5 exemplare originale.