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. (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. ....
Data: ...

Prin contestația înregistrată la CNSC sub nr. ..., formulată de ..., cu sediul în ...., împotriva raportului procedurii nr. ..., emis de ..., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în ...., în cadrul procedurii de licitație deschisă, organizată în vederea încheierii acordului-cadru, având drept obiect: **...**, s-au solicitat următoarele:

- anularea raportului procedurii de atribuire nr. ..., precum și a oricăror și tuturor actelor subsecvente, inclusiv a adreselor din .... privind comunicarea rezultatului procedurii de atribuire, în partea ce privește evaluarea ofertelor depuse de asocierea ....și de ..., exclusiv pentru lotul 1 și lotul 2;
- obligarea autorității contractante la continuarea procedurii de atribuire exclusiv în cazul lotului 1 și lotului 2 prin reevaluarea evaluarea ofertelor depuse de asocierea .... și de ..., precum și la restabilirea rezultatului procedurii cu respectarea celor reținute în motivarea deciziei Consiliului, a documentației de atribuire, precum și a dispozițiilor legale aplicabile;
- obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor judiciare ocazionate de prezentul demers administrativ - jurisdicțional.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față

prin care ... critică raportul procedurii nr. ..., emis de ..., în calitate de autoritate contractantă, solicitând cele ante-menționate.

În motivarea contestației, contestatorul prezintă argumente în susținerea cererilor sale, evidențiind aspectele de nelegalitate referitoare la decizia autorității contractante de respingere a ofertei ..., subliniind că aceasta a fost declarară ca fiind inacceptabilă în mod eronat, răspunsul la solicitarea de clarificări fiind unul concludent.

Totodată, arată că propunerea tehnică a fost realizată în conformitate și cu normativele în vigoare referitoare la prepararea, transportul și punerea în operă a mixturilor asfaltice.

În ceea ce privește oferta declarată câștigătoare, aferentă loturilor 1 și 2, contestatorul afirmă că aceasta este neconformă prin raportare la existența unor neconcordanțe de natură tehnică și financiară cu privire la prepararea mixturilor asfaltice ce conduc la o dublă decontare a procesului tehnologic de preparare a acestora.

De asemenea, apreciază că acesta este neconformă și datorită faptului că nu asigură satisfacerea, în mod corespunzător, a cerințelor cuprinse în caietul de sarcini, propunerea financiară nefiind corelată cu elementele propunerii tehnice conducând la executarea defectuoasă a contractului de lucrări.

Ca mijloace de probă, au fost depuse înscrisuri.

Prin punctul de vedere comunicat prin adresa nr. A3_2249/21.08.2026, înregistrat la CNSC sub nr. ..., ... solicită respingerea contestației depusă de ... întrucât ca nefondată, întrucât prin documentația de atribuire s-a menționat expres necesitatea existenței utilajelor necesare executării lucrărilor de asfaltare, iar ofertantul nu a inclus utilajul „.... nerespectând astfel prevederile caietului de sarcini.

În probațiune, au fost depuse documentele dosarului achiziției publice.

Prin adresa înregistrată la Consiliu cu nr. ...., ... a transmis note scrise subliniind că administrarea probatoriului nu se opune propunerii de încuviințare a administrării mijloacelor de probă ce pot fi adresate Consiliului de către părțile interesate.

... a constituit cauțiunea în cuantum de ...

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

.... în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de atribuire, prin licitație deschisă, pe 4 loturi, în vederea încheierii unui ***. ..***, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr.....

Valoarea totală estimată a achiziției este de .... lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire este *prețul cel mai scăzut*.

Pentru loturile 1 și 2, vizate prin contestație, au fost primite un număr de 5 respectiv 6 oferte, în urma evaluării cărora a fost încheiat raportul procedurii nr. ..., prin care au fost desemnate câștigătoare

ofertele depuse de același operator economic, anume asocierea ..., în timp ce ofertele contestatorului au fost respinse.

Nemulțumit de rezultatul procedurii astfel stabilit, pentru motivele evocate în cele ce preced, ... a depus contestația de față, prin care critică deciziile de respingere a ofertelor sale, dar și evaluarea ofertelor asocierii câștigătoare.

În soluționare, cu privire la prima categorie de critici, Consiliul reține că ofertele depuse de ... au fost respinse, similar în cazul loturilor 1 și 2, ca inacceptabile, în temeiul art. 135 alin. (5) din HG nr. 395/2016, deoarece:

(…) prin răspunsul la solicitarea de clarificări nu a introdus utilajul „Celulă de bitum 20T" în Formularul C8 – „Lista cuprinzând consumul de ore de funcționare a utilajelor", necesar procesului tehnologic pentru execuția lucrărilor de asfaltare.

Având a analiza legalitatea deciziilor de respingere criticate, Consiliul reține că în etapa de evaluare a ofertelor, comisia de evaluare nu a identificat în propunerile tehnice aparținând ... resursa *celulă de bitum 20t*, sens în care a înțeles să transmită acestuia solicitarea de clarificări .... prin care a cerut, printre altele:

1) Analizând propunerea dumneavoastră tehnică, comisia de evaluare a constatat faptul că în cadrul formularului C8 „*Lisa cuprinzând consumurile de ore de funcționare a utilajelor"* **nu se regăsește utilajul „*CELULĂ DE BITUM 20T*"** și nu regăsim alt utilaj asimilat în lista sus menționată, utilaj ce face parte din rețetele articolelor de deviz nr. 16 – RPDB20c, 17-RPDB20F, 18 – RPDC07A, 20 – RPDB20C și 21RPDB20F.

... a răspuns, prin adresele nr. 174 și nr. 275/15.07.2026, după cum urmează:

Ca răspuns la solicitarea dumneavoastră de clarificare privind absența utilajului *„celula de bitum"* din cadrul articolelor de deviz aferente așternerii asfaltului și amorsării suprafețelor vă comunicăm următoarele:

Lucrările de așternere le executăm cu mixtură asfaltică livrată la temperatura de așternere de la stația de mixturi asfaltice certificată. Liantul (bitumul) este inclus în rețeta mixturii și adus direct preparat.

Din acest motiv, nu este necesară topirea sau prepararea bitumului pe șantier într-o celulă/ tanc propriu. Pentru execuția lucrărilor sunt necesare doar utilaje pentru punere în operă și compactare, respectiv finisor (repartizor) de asfalt pentru întinderea uniformă a mixturii, cilindru compactor pentru compactarea straturilor de asfalt înainte ca acesta să se răcească, utilaje pe care le-am inclus în rețeta articolelor.

Pentru execuția lucrărilor de amorsare a suportului se va utiliza emulsie bituminoasă cationică gata preparată industrial, livrată de furnizor autorizat, în stare lichidă. Aceasta nu necesită operațiuni de topire sau lichefiere pe șantier, care ar fi justificat o celulă de bitum.

Amorsarea se realizează mecanizat, utilizând un autodistribuitor de emulsie cu rampă de pulverizare. Acest utilaj deține un rezervor izolat termic și sistem propriu de încălzire/ menținere a temperaturii optime de lucru a emulsiei.

Ca răspuns la solicitarea dumneavoastră de clarificare privind absența utilajelor specifice în cadrul articolului de deviz aferent așternerii geogrilei, vă comunicăm următoarele:

Tehnologia de punere în operă a geogrilei pentru armarea stratului de asfalt în incinta obiectivului va fi respectată în totalitate. Absența resursei *„utilaj"* din analiza strictă a acestui articol nu reprezintă o omisiune sau o subevaluare a lucrărilor, ci este rezultatul modului de

optimizare a fluxului financiar și logistic al societății noastre. Pentru operațiunile de manipulare, poziționare, tensionare și asistare la așternere în cadrul incintei, societatea noastră va utiliza utilaje multifuncționale de mică capacitate (de tip încărcător frontal compact/ buldoexcavator) aflate în proprietatea exclusivă a companiei noastre. Aceste utilaje sunt alocate permanent pe șantier pentru deservirea generală a întregului obiectiv. Deoarece aceste utilaje multifuncționale deservesc simultan mai multe faze de lucru pe parcursul aceleiași zile, costurile aferente operării lor (amortizare, revizii, consumabile și combustibil) au fost integrate și acoperite în cota de Cheltuieli Indirecte aplicate la nivelul întregii oferte financiare.

Prin urmare, vă asigurăm că prețul unitar ofertat pentru acest articol este complet, acoperă integral tehnologia de execuție solicitată prin Caietul de Sarcini și nu va genera costuri suplimentare sau disfuncționalități în execuția lucrărilor.

Comisia de evaluare a considerat neconcludent acest răspuns, opinie la care Consiliul nu achiesează.

Astfel, văzând și punctul de vedere al autorității contractante, Consiliul reține că analiza conformității ofertelor autorului demersului de față nu poate fi realizată exclusiv prin raportare formală la structura rețetei unui articol de deviz, cu ignorarea celorlalte prevederi ale documentație de atribuire. Relevantă în cauză este prevederea expresă din caietul de sarcini, invocată și de contestator, având conținutul:

În situația în care ofertantul va modifica rețeta unor articole de deviz cuprinse în antemăsurătoare, acesta are obligația de a pune la dispoziția autorității contractante justificarea propriilor cantități de consumuri (extras de materiale, extras de forță de muncă, extras de utilaj de construcții, extras de transporturi) și a tehnologiilor de execuție, care vor satisface cerințele din caietul de sarcini privind execuția lucrărilor, pentru fiecare articol modificat.

Așadar, autoritatea contractantă a permis ofertanților adaptarea soluției/tehnologiei de execuție și resursele utilizate, în condițiile respectării cerințelor tehnice și a rezultatului urmărit prin documentația de atribuire, situație în care nu putea, în etapa de evaluare, să transforme fiecare resursă înscrisă într-o normă de deviz într-o obligație rigidă și autonomă de ofertare indiferent de soluția tehnică efectiv asumată de ofertant.

Prevederea enunțată a caietului de sarcini nu a format obiectul vreunei solicitări de clarificări sau contestații astfel că, nemodificată fiind, și-a consolidat forța obligatorie față de ofertanți în etapa de întocmire a ofertelor, sens în care reglementează art. 75 din Legea nr. 98/2016 și art. 123 alin. (1) din HG nr. 395/2016, dar și față de comisia de evaluare în etapa de evaluare a ofertelor, sens în care reglementează art. 127 alin. (1) din HG nr. 395/2016.

Sub aspectul obligație comisiei de evaluare de a acționa în evaluarea ofertelor primite cu respectarea regulilor documentației de atribuire, este și jurisprudența CJUE la care face și contestatorul trimitere. Respectiv în cauza **C-42/13**, instanța europeană a reținut:

42. Or, **Curtea a hotărât deja că unei autorități contractante îi revine sarcina de a respecta cu strictețe criteriile pe care ea însăși le-a stabilit,** astfel încât aceasta ar avea obligația să excludă de la o achiziție un operator economic care nu a comunicat un înscris sau

o informație a cărei prezentare era impusă în documentele acestei achiziții sub sancțiunea excluderii (a se vedea în acest sens Hotărârea Manova, C 336/12, EU:C:2013:647, punctul 40).

43. **Această obligație strictă ce revine autorităților contractante derivă din principiul egalității de tratament și din obligația de transparență care decurge de aici, cărora le sunt supuse autoritățile contractante, în temeiul**

Așadar, impunând anumite rigori, autoritatea contractantă limitează exercitarea propriei puteri de apreciere și nu poate să se abată, față de vreun ofertant, de la condițiile pe care le-a definit fără să încalce principiul egalității de tratament între ofertanți și fără a lipsi de utilitate stabilirea cerințelor obligatorii.

În acest context, împrejurarea că *celula de bitum 20t* figurează în rețeta normativă a articolelor RPDB20C și RPDB20F explică originea acestei resurse în deviz, însă nu demonstrează, prin ea însăși, că documentația de atribuire a instituit obligația expresă ca fiecare ofertant să o includă distinct în oferta sa.

Consiliul are în vedere că, la solicitarea de clarificări adresată, contestatorul a arătat că mixturile asfaltice urmează să fie aprovizionate de la stații autorizate pentru producerea acestora, după cum a precizat de altfel și în propunerea tehnică și, de asemenea, a furnizat o serie de explicații cu privire la modul concret de execuție al lucrărilor.

Chiar și dacă, din punct de vedere tehnic, o celulă de bitum poate avea utilitate în anumite fluxuri tehnologice, inclusiv în legătură cu operațiuni auxiliare de alimentare ori condiționare a liantului bituminos, această împrejurare nu exonerează autoritatea de obligația de a avea în vedere regula de flexibilitate pe care ea însăși a introdus-o în caietul de sarcini.

Dacă autoritatea contractantă aprecia că utilizarea și ofertarea distinctă a unei *celule de bitum 20 t* reprezintă o cerință tehnică minimă, obligatorie în toate cazurile și independent de tehnologia de execuție aleasă de ofertant, o asemenea obligație trebuia formulată în documentația de atribuire în mod clar, expres și neechivoc. Nu poate fi suplinită ulterior această lipsă prin deducerea caracterului obligatoriu exclusiv din structura unei norme de deviz, cum încearcă autoritatea contractantă să acrediteze.

O interpretare ca cea la care s-a oprit autoritatea contractantă, ar conduce la aplicarea, în etapa de evaluare, a unei exigențe mai restrictive decât cea care rezultă în mod rezonabil din documentația pusă la dispoziția operatorilor economic la momentul elaborării ofertelor. Or, respectarea principiului transparenței presupune ca regulile a căror nerespectare poate atrage respingerea unei oferte să fie previzibile și suficient de clare, astfel încât un operator economic diligent să poată determina în mod obiectiv întinderea obligațiilor ce îi revin.

În consecință, nu se poate reține în sarcina ... vreo culpă în ceea ce privește modul de întocmire a propunerilor tehnice și nici în ceea ce

privește răspunsul la clarificări furnizat prin care a explicat modalitatea de realizare a lucrărilor.

De asemenea, faptul că ofertantul declarat câștigător a introdus în ofertele sale *celula de bitum 20t* nu este de natură să valideze automat motivul de respingere aplicat contestatorului. Simpla enumerare a acestei resurse de către un alt ofertant nu dovedește că ea constituia, potrivit caietului de sarcini, o cerință minimă autonomă și obligatorie și nici nu înlătură necesitatea ca autoritatea contractantă să aplice în mod consecvent prevederea care permitea adaptarea tehnologiei de execuție.

Mai trebuie adăugat că evaluarea ofertelor presupune verificarea îndeplinirii cerințelor astfel cum au fost acestea prevăzute în documentația de atribuire și nu compararea ofertelor între ele.

Concluzionând, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă a dat prevalență unei interpretări pur formale a rețetei articolelor despre care face vorbire, fără a o corobora cu prevederea expresă a caietului de sarcini care permitea ofertanților să configureze tehnologia și resursele utilizate în funcție de modalitatea concretă de execuție. O asemenea abordare este de natură să golească de conținut chiar clauza de flexibilitatea introdusă de autoritatea contractantă însăși în documentația de atribuire.

În acest context, motivul de respingere a ofertelor contestatorului se vădește a fi nelegal situație în care se impune a fi infirmat, criticile acestuia fiind, pe cale de consecință, întemeiate.

Cât privește criticile legate de evaluarea ofertelor câștigătoare ale loturilor 1 și 2, depuse de asocierea ..., Consiliul ia act că ceea ce reproșează contestatorul asocierii este ofertarea utilajului *celulă de bitum 20t* în contextul în care, ca și societatea sa, asocierea achiziționează mixturile asfaltice de la stații autorizate, ceea ce presupune livrarea unui produs finit, uniform ce include minerale (criblură, pietriș concasat, nisip), filer (praf mineral solid), precum și bitum, mod de ofertarea care atrage o dublă decontare a procesului tehnologic de preparare a mixturilor.

Contrar opiniei contestatorului, Consiliul apreciază că modalitatea în care asocierea a înțeles să oferteze nu este de natură a determina neconformitatea propunerilor tehnice în discuție, deoarece cele două aspecte, achiziționarea de mixturi asfaltice de la o stație autorizată și ofertarea celulei de bitum, nu sunt, în mod necesar, incompatibile din punct de vedere tehnologic.

Astfel, aprovizionarea cu mixtură asfaltică privește modalitatea de asigurare a materialului care urmează a fi pus în operă, în timp ce celula de bitum reprezintă o resursă de utilaj ce poate fi utilizată în cadrul unor operațiuni auxiliare ale procesului tehnologic, inclusiv pentru stocarea, condiționarea ori transferul liantului bituminos necesar pentru lucrări de amorsare/stropire.

Asocierea câștigătoare a optat în sensul de a oferta respectivul utilaj, pe care a înțeles să-l coteze corespunzător fără a i putea reproșa o atare ofertare câtă vreme acesta este prevăzut în articolul de deviz și a fost considerat util de ofertant în procesul de execuție a lucrărilor.

Contestatorul nu demonstrează că menționarea celulei de bitum în oferta câștigătorului ar face imposibilă ori nerealizabilă soluția tehnică propusă de acesta. Critica este construită, în esență, pe premisa că aprovizionarea cu mixturi asfaltice de la un furnizor terț ar exclude în orice situație necesitatea sau utilitatea unei celule de bitum, premisă care nu rezultă nici din documentația de atribuire și nici din natura tehnică a resursei respective.

Împrejurarea că în analiza criticii referitoare la oferta contestatorului, Consiliul a reținut că documentația nu impunea ofertarea obligatorie și distinctă a celulei, indiferent de tehnologia adoptată, nu conduce la concluzia inversă că ofertarea acesteia de către alt operator economic ar fi nepermisă. Caracterul neobligatoriu al unei resurse nu echivalează cu interdicția ofertării ei.

În acest sens, clauza din caietul de sarcini care permite ofertanților adaptarea tehnologiei și a resurselor utilizate operează în ambele sensuri: un ofertant poate justifica o soluție tehnologică în care respectiva resursă nu este necesară, iar un alt ofertant poate configura o soluție în care aceasta este inclusă, în măsura în care sunt respectate cerințele tehnice și rezultatul urmărit prin documentația de atribuire.

Prin urmare, pentru a putea fi reținută neconformitatea ofertei câștigătoare, contestatorul trebuia să indice și să demonstreze o încălcare concretă a unei cerințe a documentației ori o incompatibilitate tehnică efectivă între resursele ofertate și tehnologia asumată, iar nu să deducă neconformitatea exclusiv prin faptul că ofertantul câștigător a ales să includă o resursă pe care contestatorul însuși nu a considerat necesar să o oferteze.

Mai mult, ofertarea resursei în discuție a condus, așa cum susține și contestatorul, la cotarea sa și deci la o creștere a prețului ofertei care poate fi interpretată doar în defavoarea acestuia câtă vreme criteriul de atribuire este *prețul cel mai scăzut*.

În consecință, Consiliul apreciază că ofertarea de către asocierea câștigătoare a *celulei de bitum 20t*, concomitent cu aprovizionarea mixturilor asfaltice de la furnizori autorizați, nu este de natură să atragă neconformitatea ofertei, motiv pentru care critica formulată sub acest aspect urmează a fi respinsă.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept expuse, Consiliul, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, va admite, în parte, contestația și va anula raportul procedurii nr. ..., în ceea ce privește evaluarea ofertelor ... depuse la loturile 1 și 2, precum și actele subsecvente părții anulate, autoritatea contractantă urmând să continue procedura cu reevaluarea ofertelor menționate, în considerarea celor ce preced, în termen de 10 zile de la primirea prezentei.

Contestația va fi respinsă, în temeiul alin. (6) al articolului arătat, în ceea ce privește ofertele asocierii ..., ca nefondată.

Cererea de plată a cheltuielilor de judecată, reprezentând onorariu de avocat, în cuantum de 29.639,11 lei, conform facturii nr.

762/11.08.2026, achitată prin serviciul de internet banking al ING Bank, va fi admisă, în parte, corespunzător criticilor admise, cu consecința obligării autorității contractante la plata sumei de 14.820 lei, către ....

Decizia este obligatorie pentru părți, potrivit art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

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

CONSILIUL DECIDE:

Admite, în parte, contestația formulată de ..., în contradictoriu cu ...., și anulează raportul procedurii nr. ..., în ceea ce privește evaluarea ofertelor ... depuse la loturile 1 și 2, precum și actele subsecvente părții anulate.

Obligă autoritatea contractantă să continue procedura cu reevaluarea ofertelor menționate, în considerarea celor ce preced, în termen de 10 zile de la primirea prezentei.

Respinge, ca nefondată, contestația, în ceea ce privește evaluarea ofertelor asocierii ....

Obligă autoritatea contractantă la plata către ... a sumei de 14.820 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată.

Obligatorie.

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.