III/4/1009/24.10.2025

Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor

C.N.A.I.R. SA - D.R.D.P. BRAȘOV
BV01 25 INTRARE/IEȘIRE 21620
24. OCT. 2025
ZIUA.....LUNA.....ANUL.

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

24.10.2025

COMPANIA NATIONALA DE ADMINISTRARE A INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A. - DRDP BRASOV

Brasov, Judet: BRASOV, B-dul Mihail Kogalniceanu nr. 13, bl. C2, sc. 1

Nr. 72305/3766/C10/15.10.2025

În conformitate cu dispozițiile art. 27 alin. (8) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, vă transmitem alăturat Decizia nr. 3048/C10/3766/13.10.2025, pentru soluționarea contestației înregistrată la CNSC cu nr. 66877/25.09.2025.

PREȘEDINTE,
Bogdan-Marius BOGHIU

C.N.S.C. PREȘEDINTE ROMÂNIA

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) 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. 3048/C10/3766
Data: 13.10.2025

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 66877/25.09.2025, depusă de RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL, cu sediul în București, str. Racari nr. 12A, bloc 43, sc. 2, etaj 1, ap. 60, Sector 3, înmatriculată la Oficiul Registrul Comerțului sub numărul J2015004770404, având CUI 34395614, reprezentată legal de administrator Pluhovici Elena-Daniela și convențional de Cabinet Avocat Horia Bora, cu sediul procesual ales pentru comunicarea actelor de procedură în municipiul Cluj-Napoca, B-dul 1 Decembrie 1918 nr. 34A, etaj III, ap. 3, județul Cluj, împotriva documentației de atribuire privind procedura de licitație deschisă, online, organizată în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect „Acord-cadru pentru Lucrări de întreținere curentă pe timp de vară - Estetică rutieră și scurgerea apelor anul I-IV - D.R.D.P. Brașov - A3 Tg. Mureș - Iernut - Câmpia Turzii", cod CPV 45233139-3, de către COMPANIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE A INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A. - DIRECȚIA REGIONALĂ DE DRUMURI ȘI PODURI BRAȘOV, cu sediul în Municipiul Brașov, str. Mihail Kogălniceanu nr. 13, bloc C2, sc. 1, județul Brașov, în calitate de autoritate contractantă, s-a solicitat admiterea contestației cu următoarele consecințe:

(1) În principal, obligarea autorității contractante la remedierea aspectelor de nelegalitate ale documentației de atribuire criticate în sensul indicat în cuprinsul contestației;

(2) În subsidiar, anularea procedurii de atribuire în situația în care se constantă că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire;

De asemenea, se solicită Consiliului următoarele:

(1) Suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea prezentei contestații, în temeiul dispozițiilor art. 22 alin. (1) din Legea nr. 101/2016;

(2) Obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată

ocazionate de soluționarea prezentei contestații, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (8) din Legea nr. 101/2016.

Prin Încheierea nr. 3546/C10/3766/07.10.2025, Consiliul s-a pronunțat asupra cererii de suspendare a procedurii, din cuprinsul contestației formulată de RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL, pe care a respins-o.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL reclamă documentația de atribuire, învederând următoarele:

În ceea ce privește nelegalitatea prevederilor art. 7.4. din modelul de acord-cadru de lucrari

a. Referitor la prevederile documentației de atribuire criticate

Cu titlu prelimar, contestatorul arată că, potrivit prevederilor Secțiunii III.3.1.a) - Capacitatea tehnica si/sau profesionala din Fisa de Date, criteriu de selectie - Unelte, instalatii sau echipamente tehnice, ofertantul trebuie sa faca dovada ca are la dispozitie/are acces (dotare proprie/inchiriere/alte forme de punere la dispozitie) la utilaje, instalatii si echipamente tehnice necesare pentru executia lucrarilor, la nivelul celui mai mare contract subsecvent pentru realizarea activitatilor de intretinere pe timp de iarna:

-utilaj multifunctional cu tractiune integrala cu echipamente pentru activitatea de intretinere curenta pe timp de vara (perie mecanica, cositoare, echipament cu capt de taiat marinisuri, echipamente de spalat);

-panouri mobile de avertizare luminoasa cu comanda electronica, pentru presemnalizarea si semnalizarea lucrarii;

-autobasculanta transport potmol, aluviuni, etc;

-buldoexcavator, cupa profi sant;

-autoutilitara cu cabina dubla avand: minim 5 locuri si panou special pentru inchiderea circulatiei;

-generator electric multifunctional;

-motopompa desecare;

-cisterna cu apa;

-motofierastrau;

-motocositoare.

Totodată, conform Notei 1, accesului la utilajele, instalațiile și echipamentele tehnice indicate in cerinta se poate face printr-unul sau mai multe dintre metodele urmatoare: detinerea in proprietate proprie, inchiriere, comodat, leasing, etc. (nu se accepta antecontrat/precontract de vanzare-cumparare, iar utilajele, instalatiile si echipamentele tehnice trebuie sa fie la dispozitia ofertantului pentru executarea lucrarilor specifice din acordul-cadru).

Astfel, conform prevederilor Fișei de Date redate mai sus, ofertanții au obligația de a oferta prin intermediul propunerii tehnice numărul maxim de utilaje solicitat prin anexele la Caietului de Sarcini, din punct de vedere al conformității ofertei în raport cu prevederile Caietului de Sarcini, respectiv au obligația de a face dovada că au acces, pe toată durata de implementare a acordului-cadru, la toate utilajele minime solicitate prin documentația de atribuire.

În concret, ofertanții au obligația de a face dovada că au acces la toate utilajele solicitate prin intermediul documentației de atribuire pe toată perioada de derulare a acordului-cadru prin următoarele modalități: proprietate proprie, închiriere, comodat, etc.

Mai departe, contestatorul arată că, potrivit dispozitiilor art. 7.4. din Modelul de acord-cadru de lucrari, în situația în care pe durata de valabilitate a prezentului Acord-cadru, Promitentul-Executant nu va primi solicitări pentru executarea lucrărilor care fac obiectul prezentului Acord-cadru din partea Promitentului-Achizitor, Promitentul-Executant nu va ridica pretenții și nu va solicita despagubiri în legatură cu acest fapt. În acest sens, Promitentul-Achizitor nu va avea nicio obligație față de Promitentul-Executant, prezentul Acord-cadru fiind încetat de drept la expirarea duratei acestuia, fără necesitatea unei alte formalități și fără intervenția vreunei autorități sau instanțe de judecată, la expirarea perioadei de valabilitate a acestuia.

Se observă că autoritatea contractantă a inserat în cadrul modelului de acord-cadru de lucrări o clauză care vizează exonerarea acesteia de răspundere contractuală în situația în care, pe perioada de derulare a acordului-cadru, nu se vor emite solicitări către Promitentul-Executant pentru executarea lucrărilor ce fac obiectul acordului-cadru.

Cu alte cuvinte, în situația în care, pe parcursul derulării acordului-cadru, autoritatea contractantă nu va încheia cu Promitentul-Executant contracte subsecvente de lucrări, Promitentul-Executant nu va avea drept de a ridica pretenții și nu va solicita despăgubiri pentru repararea prejudiciului creat ca urmare a neîncredințării niciunei cantități de lucrări ce face obiectul acordului-cadru, aceasta reprezentând în realitate, o clauză prin care, pe de o parte, se exonerează în totalitate răspunderea autorității contractante în cazul în care aceasta nu își îndeplinește obligațiile ce derivă din prevederile acordului-cadru, iar pe de altă parte, se elimină cantitățile minime de lucrări.

b. Aspecte privind nelegalitatea clauzei care vizează exonerarea răspunderii autorității contractante (art. 7.4. din modelul de contract subsecvent de lucrări)

În primul rând, după cum rezultă din analiza documentației de atribuire, scopul inițierii și derulării acestei proceduri de atribuire vizează atribuirea unui acord-cadru de lucrări.

În acest sens, contestatorul arată că, potrivit prevederilor art. 3 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016, acordul-cadru este definit ca fiind acordul incheiat in forma scrisa intre una sau mai multe autoritati contractante si unul sau mai multi operatori economci care au ca obiect stabilirea termenilor si conditiilor care guverneaza contractele de achizitie publica ce urmeaza sa fie atribuite intr-o anumita perioada de timp, in special in ceea ce priveste pretul si, dupa caz, cantitatile avute in vedere.

Astfel, inițierea unei proceduri de achiziție a unui acord-cadru de lucrări are la bază o necesitate de lucrări, cel puțin minimă, a autorității contractante (și aceasta într-o cantitate/valoare rezonabilă), aceasta fiind și rațiunea întocmirii programului anual al achizițiilor care cuprinde toate posibilele achiziții dintr-un an.

Acest aspect este confirmat de prevederile art. 20 alin. (8) din H.G. nr. 395/2016 potrivit cărora, în cazul acordului-cadru, anunțul de participare/simplificat trebuie să conțină un set minim de informații specifice referitoare la:

a) numărul sau intervalul în care se va încadra numărul de operatori economici care vor fi parte a acordului-cadru ce urmează a fi încheiat;

b) opțiunea de a atribui contractele subsecvente încheierii acordului-cadru cu/fără reluarea competiției, în cazul în care acordul-cadru urmează să fie încheiat cu mai mulți operatori economici;

c) optiunea de a atribui contracte subsecvente prin reluarea competiției utilizând etapa finală de licitație electronică, în cazul în care acordul-cadru este încheiat cu mai mulți operatori economici;

d) frecvența de atribuire a contractelor subsecvente;

e) criteriul de atribuire și, după caz, factorii de evaluare care urmează să se aplice pentru atribuirea contractelor subsecvente, precum si orice alte reguli aferente, in cazul in care atribuirea contractelor respective urmeaza sa se realizeze prin reluarea competitiei sau partial prin reluarea competitiei;

f) estimari ale cantităților minime și maxime care ar putea fi solicitate pe durata întregului acord-cadru, precum și ale cantităților minime și maxime care ar putea face obiectul unui singur contract subsecvent dintre cele care urmează să fie atribuite pe durata acordului-cadru;

g) estimarea valorii celui mai mare contract subsecvent care urmează să fie atribuit pe durata acordului-cadrul

h) estimarea valorii maxime a acordului-cadru.

Dupa cum rezultă din prevederile legale anterior citate, autoritatea contractantă este obligată ca, în cadrul documentației de atribuire, să menționeze în mod expres care sunt estimările cantităților minime și maxime de lucrări ce ar putea fi solicitate pe întreaga perioadă de derulare a acordului-cadru, precum și estimările cantităţior minime și maxime ce ar putea face obiectul unui singur contract subsecvent, precum și frecvența de atribuire a contractelor subsecvente.

Așadar, prevederile art. 20 alin. (8) din HG nr. 395/2016, impun autorității contractante de a atribui un număr minim de contracte subsecvente de perioada derulării acordului-cadru, nexistând posibilitatea legală ca, în perioada de implementare a acordului-cadru să nu se încredințeze Promitentului-Executant nici măcar cantitățile minime de lucrări prevăzute în documentația de atribuire.

Mai mult decât atât, potrivit prevederilor Caietului de Sarcini, autoritatea contractantă este obligată să respecte prevederile Normativului AND 554-2002 privind întreținerea și repararea drumurilor publice (Anexa 5 - Norme privind periodicitatea lucrarilor de intretinere si reparatii curente) care stabilesc că, efectuarea lucrărilor de întreținere curentă pe timp de vară ce fac obiectul acordului-cadru se realizează cu frecvența de cel puțin 2-3 ori pe an, în funcție de necesitățile obiective identificate pe amplasamentele vizate, astfel că, aceasta este obligată să încredințeze cel puțin cantitățile minime de lucrări ce fac obiectul acordului-cadru.

În aceste condiții, ca o primă observație, contestatorul remarcă faptul că, prevederile art. 7.4. din Modelul de acord-cadru de lucrări vin în contradicție cu prevederile art. 20 alin. (8) din H.G. nr. 395/2015 care obligă autoritatea contractantă, pe de o parte, să încredințeze ofertantului declarat câștigător cel puțin cantitățile minime de lucrări estimate prin documentația de atribuire, iar pe de altă parte, să precizeze în mod expres frecvența contractelor subsecvente ce urmează să fie încheiate pe parcursul derulării acordului-cadru.

În al doilea rând, pornind de la cantitățile minime și maxime stabilite de autoritatea contractantă, fiecare operator economic interesat de procedura de atribuire trebuie să aibă posibilitatea reală de a-și elabora atât propunerea tehnică, cât și propunerea financiară, astfel încât, prin intermediul utilajelor ofertate să poată executa cantitățile maxime de lucrări prevăzute în documentația de atribuire și totodată, să obțină un profit de pe urma executării acestui acord-cadru.

În speță, contestatorul apreciază că, clauza inserată în cuprinsul acordului-cadru care îndrituiește autoritatea contractantă să nu încredințeze niciun tip de lucrări către Promitentul-Executant, este de natură să creeze un prejudiciu evident în sarcina operatorului economic, care este obligat să facă dovada accesului la numărul minim de utilaje necesare pentru executarea cantităților maxime de lucrări prevăzute în acordul-cadru (fie prin achiziție, leasing, închiriere, comodat) și care nu are nicio garanție că, măcar cheltuielile necesare pentru realizarea cantităților minime de lucrări, vor putea fi recuperate pe parcursul executării lucrărilor.

Cu alte cuvinte, autoritatea contractantă impune ofertanților să facă dovada accesului la un număr minim de utilaje, împrejurarea care generează în sarcina operatorului econimic costuri semnificative privind: amortismentul/chiria utilajelor, plata deserventilor utilajelor, taxe, prime de asigurare, rovignete, și alte cheltuieli indirecte în conditiile în care, este puțin probabil ca, pe perioada derulării acordului-cadru, să încredințeze vreun contract subsecvent de lucrări către acesta.

În acest sens, contestatorul arată că, potrivit prevederilor art. 5.1.1. din Caietul de Sarcini - Dotare tehnica pentru executia lucrarilor de estetica rutiera si scurgerea apelor, ofertanții sunt obligati sa faca dovada ca au acces in mod efectiv, pentru toata perioada de derulare a acordului-cadru, a urmatoarelor dotari minime:

•utilaj multifunctional cu tractiune integrala cu echipamente pentru activitatea de intretinere pe curenta pe timp de vara;

•autobasculanta transport;

•buldoexcavator;

•autoutilitara cu cabina dubla;

•cisterna cu apa;

Deci, ofertanții au obligația să facă dovada că dispun de autoutilajele minime impuse prin prevederile Caietului de Sarcini pe toată perioada de derulare a acordului-cadru, însă încredințarea lucrărilor de estetică rutieră se va face discreționar, după bunul plac al autorității contractante, existând posibilitatea să nu fie încredințat niciun tip de lucrare către operatorul economic, respectiv fără a se acorda posibiltatea operatorului economic de a-și recupera măcar o parte din costurile ce presupun indisponibilizarea unor autoutilaje doar pentru executarea acestui acord-cadru.

Așadar, ofertanții au obligația de a asigura numărul minim de utilaje necesare pentru executarea cantităților maxime din acordul-cadru, însă nu este cert dacă autoritatea contractantă va încredința contracte subsecvente de lucrări, urmând ca toate costurile de indispobilizare a utilajelor pentru acest acord-cadru să fie suportate în mod exclusiv de ofertant, care va fi pus în situația de a acorda gratuități autorității contractante, fără a avea posibilitatea de a solicita despagubiri pentru recuperarea prejudiciului suferit.

În concluzie, prin inserarea art. 7.4 din modelul de acord-cadru, autoritatea contractantă urmărește obținerea unei indispobilizări la dispoziția sa a utilajelor necesare pentru executarea lucrărilor de întreținere curentă pe timp de vară pe o perioadă de 4 ani, aspect care implică costuri semnificative din partea ofertantului pentru indispobilizarea la dispoziția autorității contractante a unui număr de utilaje și de deserventi, fără însă a avea posibilitatea de a-și recupera vreo cheltuială generată de toate aceste operațiuni.

Or, potrivit prevederilor art. 3 alin. (1) lit. l) din Legea nr. 98/2016, contractul de achiziție publică este un contract cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat între unul sau mai mulți operatori economici și una ori mai multe autorități contractante, care are ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii.

Așadar, autoritatea contractantă este obligată să încredințeze către operatorul economic care a adjudecat contractul de achiziție publică executarea cel puțin a unui contract subsecvent de lucrări, care să acopere măcar cantitățile minime solicitate prin documentația de atribuire, iar orice clauză contractuală care limitează sau exonerează răspunderii autorității contractente este vădit nelegală și se impune a fi eliminată din documentația de atribuire.

În concluzie, petentul solicită Consiliului eliminarea din cadrul modelui de acord-cadru a art. 7.4 care exonerează de răspundere autoritatea contractantă în situația în care nu va încredința către ofertantul declarat câștigător, pe perioada derulării acordului-cadru, a cantităților de lucrări prevăzute în documentația de atribuire.

2) În ceea ce privește nelegalitatea estimării cantităților minime de lucrări solicitate prin documentația de atribuire,

Trecând peste faptul că, prin intermediul prevederilor art. 7.4 din modelul de acord-cadru de lucrări, autoritatea contractantă a inserat o clauză exoneratoare de răspundere prin care promitentul-executant renunță la dreptul de a solicita despăgubiri în situația în care nu se va încredința nicio cantitate de lucrări, analizând Centralizatorul valoric - Anexa nr. 2 la Formularul de propunere financiară F10, contestatorul a observat că, cantitățile minime de lucrări aferente fiecărei categorii de lucrări sunt:

- pe de o parte, infime/neserioase/derizorii în raport cu cantitățile maxime de lucrări estimate pentru fiecare categorie de lucrări;
- iar pe de altă parte, atât de mici încât costurile unui ofertant de dislocare a utilajelor și a forței de muncă necesare pentru executarea acestor cantități minime depășesc valoarea lucrărilor.

Astfel, referitor la discrepanța dintre cantintățile minime de lucrări și cantitățile maxime de lucrări pentru o durată de 4 ani, petentul arată, cu titlu de exemplu, următoarele estimări efectuate de autoritatea contractantă:

- art. 101.2.1.4. - aducere la profil acostamente prin taiere manuala:
  - o cantitati minime 40 mc;
  - o cantitati maxime 42.000 mc;
- art. 101.2.2.1.2. - curatirea santurilor din beton acoperite cu dale carosabile:
  - o cantitati minime 200 m;
  - o cantitati maxime 150.000 m;
- art. 101.2.2.1.3. - curatirea rigolelor:
  - o cantitati minime 200 m;

o cantitati maxime 80.000 m;

- 101.2.4.1.6. - cosirea mecanica a vegetatiei ierboase in zona drumului (acostamente, santuri, taluzuri, banda mediana, insule de giratie):

o cantitati minime 400 x 100 mp;

o cantitati maxime 850.000 x 100 mp.

Se observă că Promitentul-Executant va trebui să indisponibilizeze autoutilajele minime impuse prin Caietul de Sarcini pe toată perioada de 4 ani de derulare a acordului-cadru, operațiune care presupune costuri însemnate (chirie/amortiment, plata deserventi, plata forță de muncă calificată, plata taxe, asigurări, rovignete, etc.), însă din efectuarea cantităților minime de lucrări nu obține suficienți bani nici măcar pentru acoperirea costurilor de indisponibilizare a utilajelor.

În mod evident, autoritatea contractantă, atunci când stabileste cantitățile minime de lucrări, aceasta trebuie să aibă în vedere, pe de o parte, Normativul AND 554-2002 care impune cel puțin minim 2 intervenții pe an pentru realizarea tuturor tipurilor de lucrări ce fac obiectul acordului-cadru, iar pe de altă parte, experiența anterioară cu astfel de lucrări din acordurile cadru implementate în trecut.

Din această perspectivă, petentul consideră că, ar fi rezonabil ca, cantitățile minime și maxime propuse a fi realizate să reprezinte cel puțin o medie a cantităților de lucrări ce au fost încredințate în mod efectiv pe perioada derulării acordurilor cadru din anii anterior.

Se observă că, cantitățile minime alocate pentru fiecare articol de lucrări sunt derizorii, atât prin comparație cu cantitățile maxime, cât și privite singular - spre exemplu, în cazul curățirii rigolelor, contestatorul arată că, cantitatea anuală minimă este de 50 metri anual, comparativ cu 150.000 m cât ar putea fi cantitatea maximă.

Aceasta diferență nu poate fi justificată prin niciun calcul, ba dimpotrivă, corelată cu art. 7.4. din Modelul de acord- cadru, indică o dorință clară a autorității contractante de a nu prevederea cantități minime în contract și de a nu-și asuma nicio răspundere legată de executarea acestui acord-cadru.

Pentru toate aceste considerente, contestatorul apreciază că, se impune admiterea contestației formulate și obligarea autorității contractante la remedierea celor două cerințe nelegale și restrictive criticate.

În situația în care nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire, contestatorul apreciază că se impune anularea procedurii în temeiul art. 26 alin. (7) din Legea nr. 101/2016.

Prin adresa nr. 19495/28.09.2025 înregistrată la Consiliu sub nr. 67851/29.09.2025, autoritatea contractantă a formulat punct de vedere la contestația depusă de RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL, precizând următoarele:

Referitor la prevederile documentației de atribuire criticate, Autoritatea menționează că Secțiunea III.3.1.a) indicată de contestator nu există în Fișa de date a achiziției. Având în vedere textul menționat (cu aproximație, întrucât se face referire la cel mai mare contract subsecvent pentru realizarea activităților de întreținere pe timp de iarnă și nu la cel mai mare contract subsecvent pentru realizarea activităților de întreținere curentă pe timp de vară, astfel cum se regasește în Fișa de date a achiziției), Autoritatea înțelege să se refere la Secțiunea III. 1.3.a) Capacitatea tehnică și/sau profesională.

Autoritatea contractantă a solicitat în cadrul documentației de atribuire ca ofertanții să facă dovada că au la dispoziție utilaje, instalații și echipamente tehnice necesare pentru execuția lucrărilor, la nivelul celui mai mare contract subsecvent pentru realizarea activităților de întreținere curentă pe timp de vară. Criteriul a fost elaborat în conformitate cu prevederile art. 179 lit. j) din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice cu modificările și completările ulterioare pentru a se asigura că operatorul economic menține un nivel corespunzător al calității pentru executarea lucrărilor, la nivelul celui mai mare contract subsecvent iar utilajele, instalațiile și echipamentele tehnice sunt cuprinse în Lista privind mijloacele de transport, utilajele și echipamentele necesare realizării activităților de întreținere curentă pe timp de vară - Indicativ 101.2- Intretinere comuna a tuturor drumurilor.

Prin Nota 2, Autoritatea contractantă urmărește exclusiv să se asigure că operatorii economici care depun oferte au acces real și necondiționat la utilajele necesare pentru executarea lucrărilor, în momentul în care vor fi emise contracte subsecvente și ordine de începere.

În același sens, prevederile Caietului de sarcini, cap. 5.1.2, stabilesc expres că „dotarea tehnică necesară trebuie să fie disponibilă la data încheierii fiecărui contract subsecvent, precum și pe perioada derulării acestora, astfel încât lucrările să fie finalizate în termenul prevăzut în contractul subsecvent".

De asemenea, în Fișa de date, la Modalitatea de îndeplinire a cerinței privind „Unelte, instalații sau echipamente tehnice", se menționează: „Ofertantul clasat pe primul loc dupa aplicarea criteriului de atribuire va prezenta, anterior atribuirii acordului cadru, la solicitarea Autoritatii Contractante, certificate/ documente care atesta îndeplinirea cerinței, si anume: documente care sa ateste ca are la dispoziție/ are acces la utilajele, instalațiile si echipamentele tehnice pentru executarea contractului, tipul echipamentului/ utilajului, producătorul si modelul echipamentului/ utilajului, seria si numărul echipamentului/ utilajului." Astfel, după cum se poate observa, Autoritatea contractantă nu a condiționat îndeplinirea cerinței de indisponibili zarea utilajelor/echipamentelor pe toată durata acordului cadru.

Așadar, cerința privind utilajele este proporțională și justificată prin natura contractului. Ea nu creează obligații suplimentare în sarcina ofertanților, ci garantează doar că ofertanții participanți la procedură dispun de resursele tehnice necesare pentru a-și îndeplini angajamentele viitoare. Cerința nu presupune și nu implică existența unei obligații de executare permanentă sau imediată a lucrărilor cu respectivele utilaje. Ea are caracter de eligibilitate, nu de „afectare în mod exclusiv" pe întreaga perioadă de derulare a acordului-cadru, cum eronat interpretează contestatorul.

Aspectele invocate de către contestator nu reprezintă critici reale asupra documentației de atribuire ci simple speculații, astfel încât să inducă ideea ca Autoritatea contractanta are obligația de a încheia contracte subsecvente chiar dacă nu a fost identificată o necesitate pe perioada derulării acordului cadru.

Potrivit art. 3 alin (1) litera c) din Legea 98/2016: „acord-cadru -acordul încheiat în formă scrisă între una sau mai multe autorități contractante și unul ori mai mulți operatori economici care are ca obiect stabilirea termenilor și condițiilor care guvernează contractele de achiziție publică ce urmează a fi atribuite într-o anumită perioadă, în special în ceea ce privește prețul și, după caz, cantitățile avute în vedere", deci reprezintă doar o promisiune în baza căruia se vor încheia contracte subsecvente care se anticipează că vor

reprezenta caracterul cert al lucrărilor ce vor fi executate în baza acordului cadru, în funcție de necesitățile ocazionate anterior încheierii ior.

Acordul-cadru reprezintă o promisiune de a contracta, fiind o etapă premergătoare atribuirii/încheierii unui contract subsecvent, generator de obligații atât de executare cât și de plată. Promisiunea de a contracta (acordul - cadru) se deosebește de contractul subsecvent prin lipsa consimțământului, deoarece beneficiarul promisiunii își manifestă doar dorința de a contracta care nu este același lucru ca și consimțământul dat prin semnarea contractului subsecvent.

Acordul-cadru reprezintă o modalitate specială de atribuire la care autoritățile contractante pot apela atunci când intenționează să achiziționeze produse/servicii/lucrări cu caracter de repetabilitate/recurență, fară a există însă informații certe cu privire la cantitatea totală ce urmează să fie achiziționată, condiția esențială fiind ca necesitatea să se formeze ad-hoc, neputând fi anticipat cu precizie momentul apariției nevoii și anvergura acesteia. Într-adevar, lipsa certitudinii privind cantitățile ce vor fi achiziționate poate să conducă la demotivarea operatorilor economici de a depune ofertă, dar asta nu înseamnă că Autoritatatea contractantă va fi obligată să încheie contracte subsecvente în cazul puțin probabil în care nu este identificată o necesitate.

Altfel spus, acordul-cadru poate avea natura juridică a unui antecontract, respectiv a unei convenții prin care părțile se obligă să încheie în viitor contracte subsecvente al cărui conținut esențial este cert, determinat, rezultând astfel o convenție reală și nu una previzionată.

Se menționează că autoritatea contractantă a inclus în documentația de atribuire/ anunțul de participare toate informațiile referitoare la acordul-cadru, respectiv în cadrul Secțiunii „IV. 1.3 Informații privind un acord-cadru sau un sistem dinamic de achiziții", respectând prevederile art. 20 alin. (8) din HG nr 395/2016. Autritatea contractantă a pus la dispoziția ofertanților Anexa 2 care conține atât catitătile minime, cât și cele maxime.

Autoritatea apreciază că Art. 7.4 din modelul de acord-cadru nu este restrictiv, ci reflectă regimul juridic firesc al acordului-cadru. Nu creează discriminare și nu îngrădește concurența, ci doar stabilește că necesitatea lucrărilor și emiterea contractelor subsecvente depind de autoritatea contractantă, în funcție de buget (conform cu art. 3.1. alin 2 din modelul de acord cadru) și de nevoi reale. Natura acordului-cadru implică exact această flexibilitate, iar ofertantul își calculează oferta pe baza prețurilor unitare, care să îi acopere costurile indiferent de cantitățile efective atribuite.

Se subliniazî că, potrivit Normativului privind întreținerea și repararea drumurilor publice indicativ AND 554 / 2002, o parte din lucrările de întreținere curentă pe timp de vară au o periodicitate prestabilită și pot fi realizate și în regie proprie de către autoritatea contractantă, utilizând personalul și dotările proprii. Responsabilitatea reală revine autorității contractante, care, în funcție de nevoile efective de pe rețeaua de drumuri și de resursele interne disponibile, va decide volumul de lucrări ce trebuie externalizat. Astfel, prin contractele subsecvente se va atribui doar diferența de cantități pe care autoritatea nu o poate acoperi cu personalul și utilajele proprii.

Includerea unor cantități minime în documentația de atribuire nu are caracter restrictiv și nu generează obligații excesive pentru ofertanți, ci constituie o modalitate legală și necesară de dimensionare a procedurii și de

asigurare a transparenței, în conformitate cu Legea nr. 98/2016 și cu Normativele tehnice aplicabile.

Cantitățile prevăzute în documentația de atribuire, inclusiv cele considerate minime, au caracter exclusiv estimativ și nu generează obligații ferme de execuție pentru ofertanti. Ele au fost introduse ca repere orientative, pentru a permite comparabilitatea obiectivă a ofertelor financiare și pentru a asigura că prețurile unitare ofertate acoperă integral costurile aferente fiecărei categorii de lucrări.

Corelarea acestor cantități estimative cu criteriul de atribuire „prețul cel mai scăzut" este esențială, întrucât împiedică prezentarea unor oferte speculative, cu prețuri neacoperitoare pentru volume reduse sau pentru lucrări dispersate. În lipsa unor repere minime, ar exista riscul ca un operator să își fundamenteze oferta doar pe volume mari, iar la solicitarea unor prestații punctuale sau limitate să nu poată susține executarea lucrărilor la prețurile declarate.

Prin această abordare, autoritatea contractantă se asigură că orice ofertant desemnat câștigător poate mobiliza resursele necesare indiferent de cantitatea comandată și indiferent de locația lucrării, respectând termenele și condițiile din contractele subsecvente. În același timp, se menține un cadru concurențial echitabil, întrucât toți ofertanții raportează propunerea financiară la același set de repere tehnice.

Față de cele de mai sus prezentate, Autoritatea susține că includerea cantităților minime în documentația de atribuire nu reprezintă o condiție restrictivă sau disproporționată, ci o măsură legală și necesară pentru a garanta transparența, comparabilitatea ofertelor și executarea în condiții de siguranță a lucrărilor de întreținere, indiferent de volum sau de punctul de mobilizare a resurselor.

Se reține că argumentele contestatorului cu privire la prevederile art. 20 alin. (8) din HG nr. 395/2016, în sensul ca acestea impun autorității contractante de a atribui un număr minim de contracte subsecvente de perioada derulării acordului-cadru, nu au un fundament juridic, sunt eronate și nu sunt coroborate cu prevederile Legii 98/2016.

Cu privire la așa-zisul prejudiciu invocat de contestator, Autoritatea opinează că acesta nu reprezintă decât o încercare de blocare a procedurii, în condițiile în care documentația de atribuire respectă toate prevederile legale în materie de achiziții publice. Cheltuielile enumerate (amortizarea sau chiria utilajelor și echipamentelor, plata personalului deservent, asigurări, taxe, roviniete și alte cheltuieli indirecte) nu pot fi reținute ca prejudiciu real, întrucât până la momentul începerii lucrărilor - respectiv după semnarea contractului subsecvent și emiterea ordinului de începere - nu există nicio obligație de mobilizare și, implicit, niciun cost efectiv în sarcina operatorului economic.

Așa cum rezultă din caietul de sarcini și din fișa de date, cerința privind deținerea sau accesul la utilaje are rolul exclusiv de a demonstra capacitatea tehnică a ofertantului, fără a impune utilizarea lor continuă sau generarea unor cheltuieli până la emiterea contractelor subsecvente. În consecință, susținerile contestatoarei denotă o interpretare eronată atât a legislației achizițiilor publice, cât și a modului de fundamentare a ofertelor în procedurile de lucrări/servicii, în care costurile sunt reflectate în prețurile unitare ofertate și se decontează exclusiv în funcție de lucrările efectiv executate.

Astfel, Autoritatea consideră că nu este necesară eliminarea art 7.4. din Modelul de acord-cadru având în vedere că Legea nr 98/2016 nu impune încheierea unuia sau mai multor contracte subsecevente pentru cantitățile estimate în documentația de atribuire.

În ceea ce privește nelegalitatea estimării cantităților minime de lucrări solicitate prin documentația de atribuire, Autoritatea menționează că aceste estimări cad în sarcina autorității contractante fiind stabilite ținând cont de necesitățile ce pot apărea pe parcursul derulării acordului-cadru.

Stabilirea cantităților minime, coroborată cu criteriul „prețul cel mai scăzut", demonstrează că autoritatea contractantă a analizat și dimensionat procedura în mod proporțional și transparent, astfel încât să fie acoperite toate scenariile de execuție - fie că este vorba de lucrări multiple în cantități reduse, fie de intervenții dispersate pe diverse locații. În acest fel, se garantează că orice operator declarat câștigător poate susține prestația indiferent de cantitate și de punctul de mobilizare a resurselor.

Toate prestațiile prevăzute în documentația de atribuire sunt evaluate la nivel de unitate de măsură (1 mp /1 mc /1 ml /100 mp), iar ofertantul are obligația de a demonstra că în prețul unitar ofertat sunt incluse toate cheltuielile aferente, directe și indirecte, precum și profitul. În acest mod, prețul unitar acceptat de autoritatea contractantă la momentul încheierii acordului-cadru trebuie să garanteze finalizarea lucrărilor indiferent de cantitatea efectiv solicitată, fie că este vorba de 1 mp sau de 100 mp, fără a depinde de realizarea unui volum mai mare de lucrări.

Această abordare elimină riscul ca un ofertant să propună prețuri nerealiste doar pentru a obține atribuirea acordului-cadru, bazându-se pe ipoteza unor cantități medii sau maxime. În consecință, fiecare ofertă trebuie să fie sustenabilă în sine, prin prețurile unitare declarate, care să acopere integral costurile de execuție și să asigure fezabilitatea contractelor subsecvente indiferent de volumul de lucrări comandat.

Se protejează astfel interesul public, pentru că lucrările de întreținere pot fi necesare punctual, pe sectoare mici și în locații diferite, iar executantul trebuie să mobilizeze resurse adecvate fără costuri suplimentare ascunse.

Cu privire la susținerea contestatorului potrivit căreia cerințele documentației ar conduce la indisponibilizarea permanentă a utilajelor și echipamentelor, Autoritatea susține că este eronată și se bazează pe o interpretare greșită a prevederilor caietului de sarcini și ale fișei de date.

Documentația de atribuire, respectiv Caietul de sarcini, cap. 5.1.2, prevede în mod expres că dotarea tehnică necesară trebuie să fie disponibilă la data încheierii fiecărui contract subsecvent și pe perioada derulării acestuia, pentru a asigura finalizarea lucrărilor în termenul stabilit contractual. Această cerință nu presupune menținerea utilajelor permanent indisponibilizate pe întreaga durată a acordului-cadru, ci doar dovedirea accesului real al ofertantului la aceste resurse tehnice (prin proprietate, leasing, închiriere etc.), în momentul în care este solicitată executarea lucrărilor.

În plus, conform art. 179 din Legea nr. 98/2016, cerințele privind dotarea tehnică vizează exclusiv demonstrarea capacității tehnice și profesionale a ofertanților, fără a impune o obligație de utilizare permanentă sau de rezervare exclusivă a utilajelor pe toată perioada acordului-cadru.

Prin urmare, argumentul contestatoarei este lipsit de temei, întrucât autoritatea contractantă nu solicită indisponibilizarea continuă a utilajelor, ci

doar garanția că operatorul dispune de acestea la momentul necesar, pentru a putea executa lucrările ce vor fi atribuite prin contractele subsecvente.

Față de toate argumentele expuse anterior, Autoritatea arată că introducerea unor cantități minime cu suprafețe reduse a avut ca scop exclusiv asigurarea caracterului realist și sustenabil al ofertelor. Din experiența anterioară a autorității contractante, s-au constatat situații în care ofertanții au depus oferte aparent avantajoase, dar ulterior, după semnarea acordului-cadru, nu au putut susține executarea la prețurile declarate și au condiționat derularea contractelor subsecvente de atribuirea unor cantități mai mari, fapt ce a afectat buna desfășurare a întreținerii rețelei rutiere de drumuri și implicit interesul public. Din acest motiv au existat nenumărate cazurile când Autoritatea contractantă a fost nevoită să rezilieze acorduri-cadru și astfel să aplice penalități pentru neîndeplinirea obligațiilor însușite inițial prin semnarea acordurilor cadru, mai mult, au fost generate întârzieri cu reluarea procedurilor pentru realizarea efectivă a lucrărilor.

Totodată, prin stabilirea unor cantități minime estimative, s-a urmărit eliminarea acestui risc și garantarea faptului că orice ofertant are capacitatea de a executa prestațiile contractuale indiferent de volum sau dispersia geografică a acestora. Această abordare protejează interesul public și asigură continuitatea lucrărilor de întreținere, în conformitate cu prevederile fișei de date și ale caietului de sarcini.

De asemenea, Autoritatea menționează că distanța dintre sediul operatorului economic și locul efectiv de realizare a prestațiilor nu constituie un criteriu de excludere, însă reprezintă un element obiectiv care influențează costurile logistice și capacitatea de mobilizare. Prin prețurile unitare ofertate, ofertanții trebuie să dovedească faptul că pot acoperi toate aceste costuri și pot asigura executarea lucrărilor în condițiile și termenele stabilite, astfel încât să concureze în mod real și nediscriminatoriu, indiferent de localizarea resurselor proprii.

Față de motivele neîntemeiate invocate în contestație, autoritatea contractantă solicită CNSC să respingă contestația formulată de către RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL ca nefondată și netemeinică.

Cu adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 70747/09.10.2025, contestatorul depune *concluzii scrise* la punctul de vedere al autorității contractante, învederând următoarele:

Cu titlu prealabil, contestatorul arată că, la pag. 2 din cadrul contestației formulate s-au strecurat două erori materiale de redactare, respectiv, pe de o parte, în loc de „Secțiunea III. 1.3.a) Capacitatea tehnica si/sau profesionala" a menționat „Secțiunea III.3.1.a) Capacitatea tehnica si/sau profesionala", iar pe de altă parte, la momentul invocării cerinței legate de accesul la numărul minim de utilaje, instalații sau echipamente disponibile pentru executarea acordului-cadru, a menționat „activitati de intretinere pe timp de iarna" în loc de „lucrări de intretinere pe timp de iarna".

Referitor la nelegalitatea prevederilor art. 7.4. din modelul de acord-cadru de lucrări, contestatorul susține că apărările autorității contractante sunt neîntemeiate din prisma următoarelor considerente:

A. Contrar alegațiilor DRDP Brașov expuse în cadrul punctului de vedere, din prevederile art. 3 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016 coroborate cu cele

ale art. 108 alin. (1) lit. b) și art. 20 alin. (8) din H.G. nr. 395/2016 rezultă, fără echivoc, că:

>pe de o parte, inițierea unei proceduri de achiziție a unui acord-cadru de lucrări are la bază o necesitate de lucrări, cel puțin minimă, a autorității contractante (într-o cantitate/valoare rezonabilă);

>iar pe de altă parte, autoritatea contractantă este obligată să atribuie un număr minim de contracte subsecvente pe perioada derulării acordului-cadru, neexistând posibilitatea legală ca, în perioada de implementare a acordului-cadru, să nu se încredințeze Promitentului-Executant nici măcar cantitățile minime de lucrări prevăzute în documentația de atribuire.

În acest sens, se arată că, prevederile art. 3 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 98/2016 prevăd în mod clar faptul că, acordul-cadru are ca obiect stabilirea termenilor și condițiilor care guvernează contractele de achiziție publică ce urmează să fie atribuite într-o anumită perioadă de timp, în special în ceea ce privește prețul și, după caz, cantitățile avute în vedere.

În același sens sunt și prevederile art. 108 alin. (1) lit. b) din H.G. nr. 395/2016 care stabilesc că, prin încheierea unui acord-cadru, autoritatea contractantă își asumă față de operatorul/operatorii economic/economici care este/sunt parte a acordului respectiv următoarele obligații principale: b) sa atribuie contracte operatorului/operatorilor economic/economici semnatar/ semnatari, ori de cate ori intentioneaza sa achiziționeze produsele/serviciile/ lucrările care au făcut obiectul acordului-cadru respectiv, respectând condițiile esențiale stabilite la încheierea acestuia.

Contestatorul apreciază că, clauza 7.4. din modelul de acord-cadru de lucrări încalcă în mod flagrant prevederile art. 108 alin. (1) lit. b) si cele ale art. 20 alin. (8) din H.G. nr. 395/2016 care obligă autoritatea contractantă să încredințeze ofertantului declarat câștigător cel puțin cantitățile minime de lucrări estimate prin documentația de atribuire și să precizeze în cadrul documentației de atribuie frecvența contractelor subsecvente ce se vor încredința pe durata de derulare a acordului-cadru.

B. Așa cum rezultă din prevederile art. 111 alin. (2) si (3) din H.G. nr. 395/2016, în cazul în care operatorul economic căruia autoritatea contractantă îi transmite o solicitare pentru încheierea unui contract subsecvent nu are capacitatea de a răspunde acestei solicitări din propria culpă, autoritatea contractantă are dreptul de a iniția o noua procedura de atribuire pentru achiziționarea întregii cantitati necesare, urmând ca operatorul economic in culpa sa sufere consecințele prevăzute in acordul-cadru pentru neindeplinirea obligațiilor stabilite in sarcina sa.

Se arată că, refuzul nemotivat al ofertantului declarat câștigător de a semna contractul subsecvent datorită lipsei capacității de a duce la bun sfârșit contractul este asimilat ipotezei prevăzute de art. 167 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 98/2016, aspect confirmat de prevederile art. 144 din H.G. nr. 395/2016 potrivit carora: „fara a aduce atingere prevederilor art. 207 alin. (2) din Lege, refuzul nemotivat al ofertantului declarat castigator de a semna contractul de achiziție publica/acordul-cadru este asimilabil situatiei prevăzute la art. 167 alin. (1) lit. g) din Lege, iar in aceasta situatie sunt aplicabile dispozițiile art. 166 alin. (2) ".

Or, în cazul existenței unui astfel de document constatator petentului i-ar fi îngrădit accesul la proceduri de atribuire a unor contracte de achiziție publică

în temeiul art. 167 lit. g) din Legea nr. 98/2016, împrejurare aptă să-i producă un prejudiciu semnificativ.

În acest context, petentul, în situația în care va fi desemnat câștigător al procedurii de atribuire, va fi obligat să indisponibilizeze, pe toata durata de derulare a acordului-cadru, atât utilajele/dotările minime prevăzute la art. 5.1.1. din Caietul de Sarcini (utilaj multifuncțional, autobasculanta transport, buldoexcavator, autoutilitara cu cabina dubla, cisterne cu apa, etc.), cât si resursa de personal (deserventii utilajelor), astfel încat, în orice moment in care autoritatea contractantă îi va solicita să demareze lucrările printr-un contract subsecvent, să aibă capacitatea necesară să execute prompt cel puțin cantitățile minime de lucrări.

În situația în care autoritatea contractantă nu va încredința contestatorului nici măcar cantitățile minime de lucrări prevăzute in documentația de atribuire, ofertantul declarat câștigator va înregistra costuri semnificative privind: amortismentul/chiria utilajelor, plata deserventilor utilajelor, taxe, prime de asigurare, rovignete si alte cheltuieli indirecte, fara a avea posibilitatea de a-si recupera macar o parte din costurile ce presupun indisponibilizarea utilajelor si personalului calificat in cadrul acestui acord-cadru.

Din aceste considerente, în situatia in care clauza 7.4 din modelul de acord-cadru de lucrări nu va fi eliminată, ofertantul declarat câștigător va avea obligația să asigure numărul minim de utilaje și de personal calificat necesare pentru executarea cantitatilor minime din acordul-cadru, pe întrega durată de derulare a acordului-cadru, în condițiile în care, nu există o certitudine ca autoritatea contractantă va încheia contracte subsecvente de lucrări.

În concluzie, având în vedere că, contractul de achiziție publică este un contract cu titlu oneros, autoritatea contractantă este obligată să încredințeze către operatorul economic care a ajudecat acordul-cadru executarea cel puțin a unui contract subsecvent de lucrări care sa acopere macar cantitățile minime solicitate prin documentația de atribuire, este evident ca, orice clauza contractuala care limitează sau exonerează autoritatea contractantă de răspundere contractuală este vădit nelegală și se impune a fi eliminată din documentația de atribuire.

B. Referitor la nelegalitatea estimării cantităților minime de lucrări solicitate prin documentația de atribuire, contrar susținerilor autorității contractante, ceea ce a criticat petetul prin intermediul contestației este faptul că, cantitățile minime de lucrări aferente fiecărei categorii de lucrări sunt:

-infime/neserioase/derizorii în raport cu cantitățile maxime de lucrări estimate pentru fiecare categorie de lucrări;

-atât de mici încât costurile unui ofertant de dislocare a utilajelor și a forței de muncă necesare pentru executarea acestor cantități minime depășesc valoarea lucrărillor;

-nu respectă prevederile Normativului AND nr. 554/2002 care impun cel puțin minim 2 intervenții pe an pentru realizarea tuturor tipurilor de lucrări ce fac obiectul acordului-cadru.

Referitor la susținerea autorității contractante în sensul că, introducerea unor cantități minime cu suprafețe reduse a avut ca scop exclusiv asigurarea caracterului realist și sustenabil al ofertelor, petentul afirmă că, cantitățile minime alocate fiecărei categorii de lucrări sunt atat de mici incat costurile unui

ofertant de dislocare a utilajelor si a forței de munca necesare pentru executarea acestor cantitati minime depăsesc valoarea acestor lucrări.

Costurile unui ofertant pentru realizarea oricărei categorii de lucrări, de regula, scad pe masura ce cantitatea de lucrări este mai mare, astfel ca, prețul unitar per unitate de masura aferent fiecărei categorii de lucrări trebuie construit avandu-se in vedere, pe de o parte, costurile reale pe care le inregistreaza un ofertant raportat la o cantitate minima de lucrări rezonabila, iar pe de alta parte, faptul ca, prețul unitar obtinut inmultit cu cantitatile maxime de lucrări prevăzute in documentația de atribuire nu va depasi valoarea estimata a acordului-cadru.

Or, in speță, cantitățile minime de lucrări alocate pentru fiecare categorie de lucrări sunt extrem de derizorii, atat prin comparație cu cantitatile maxime, cat si privite singular, intrucat, din executarea cantitatilor minime de lucrări, oferantul nu isi poate acoperi nici macar costurile minime pe care le inregistreza pentru dislocarea utilajelor si a deserventilor.

Practic, in cadrul prezentei proceduri de atribuire, prețul unitar maxim ce ar putea fi ofertat pentru oricare dintre categoriile de lucrări ce fac obiectul contractului, astfel incat, inmultit cu cantitatile maxime de lucrări sa nu depaseasca valoarea maxima a acordului-cadru, nu este suficient pentru acoperirea costurilor pe care ofertantul castigator le va inregistra in situația in care autoritatea contractanta i-ar incredinta doar cantitatile minime de lucrări.

În acest context, este evident pentru petent că, modalitatea în care autoritatea contractantă a estimat cantitățile minime de lucrări ce fac obiectul acordului-cadru este vădit nelegală, și indică o dorință clara a acesteia de a nu prevederea cantități minime în contract și de a nu-și asuma nicio răspundere legată de executarea acestui acord-cadru.

În opinia contestatorului, la momentul stabilirii cantităților minime de lucrări, autoritatea contractantă era obligată să țină cont de experiența anterioară cu acest tip de lucrări din acordurile cadru implementate în trecut, respectiv cantitățile minime și maxime propuse a fi realizate trebuia să fie stabilite de așa natură încât să reprezinte cel puțin o medie a cantităților de lucrări ce au fost încredințate în mod efectiv pe perioada derulării acordurilor cadru din anii anteriori.

Față de considerentele expuse mai sus, coroborate cu cele expuse pe larg în cadrul contestației, contestatorul solicită admiterea contestației așa cum a fost formulată.

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr. 68123/30.09.2025, RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL a depus, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 211711746/1 din 29.09.2025, emisă de CEC Bank SA – Sucursala Piața Alba Iulia, în valoare de 35.000,00 RON, potrivit dispozițiilor art. 61^1 din Legea nr. 101/2016.

Analizând documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

COMPANIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE A INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A. - DIRECȚIA REGIONALĂ DE DRUMURI ȘI PODURI BRAȘOV, în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de licitație deschisă, online, în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect „Acord-cadru pentru Lucrări de întreținere curentă pe timp de vară - Estetică rutieră și

scurgerea apelor anul I-IV - D.R.D.P. Brașov - A3 Tg. Mureș - Iernut - Câmpia Turzii", cod CPV 45233139-3. În acest sens a elaborat documentația de atribuire aferentă și a publicat în SEAP anunțul de participare nr. CN1085631/17.09.2025, criteriul de atribuire stabilit fiind „prețul cel mai scăzut" și termenul limită pentru depunerea ofertelor 17.10.2025, ora 15:00.

Împotriva documentației de atribuire, RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL a formulat contestația care formează obiectul dosarului nr. 3766/2025.

Potrivit informațiilor din cadrul secțiunii *Vizualizare stare procedură* aferentă anunțului de participare nr. CN1085631/17.09.2025, autoritatea contractantă a suspendat procedura de atribuire în dezbatere, până la soluționarea prezentei contestații. Pentru acest din urmă considerent, Consiliul a respins solicitarea contestatoarei de suspendare a procedurii, prin Încheierea CNSC nr. 3546/C10/3766/07.10.2025.

Consiliul ia act de faptul că RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL atacă unele cerințe ale documentației de atribuire (aferent celor din fișa de date și clauze contractuale), considerându-le disproporționate și netransparente, contrare regulilor de organizare a unei proceduri de atribuire care se finalizează prin încheierea unui acord-cadru.

În referire la pretinsa obligație ca ofertanții să facă dovada "afectării" (indisponibilizării pentru alte contracte) utilajelor și echipamentelor pentru o perioadă excesiv de lungă, în raport cu clauza contractuală conform căreia autoritatea contractantă nu răspunde pentru neatribuirea contractelor subsecvente acordului-cadru, Consiliul constată temeinicia în parte a criticilor.

Pe de o parte, fișa de date a achiziției evocă obligația ca dotarea minimă să fie probată la momentul anterior semnării acordului-cadru, adică la o dată anterioară prestării viitoarelor servicii, dar incertă, întrucât nu se precizează în documentația de atribuire dacă acesta va fi momentul la care se va atribui și primul contract subsecvent (secțiunea *III.1.3.a) Capacitatea tehnica si/sau profesionala*):

Ofertantul clasat pe primul loc dupa aplicarea criteriului de atribuire va prezenta, anterior atribuirii acordului cadru, la solicitarea Autoritatii Contractante, certificate/ documente care atesta indeplinirea cerintei, si anume: documente care sa ateste ca are la dispozitie/ are acces la utilajele, instalatiile si echipamentele tehnice pentru executarea contractului, tipul echipamentului/ utilajului, producatorul si modelul echipamentului/ utilajului, seria si numarul echipamentului/ utilajului. Aceste documente vor fi prezentate si de catre ofertantul asociat, in situatia in care resursele acestuia au fost luate in considerare pentru indeplinirea cerintei.

De asemenea, nu rezultă din aceste informații dacă primul contract subsecvent va fi și contractrul cu valoarea cea mai mare, reper al dimensionării cerinței de calificare privind capacitatea tehnică, evocată de părți.

În același timp, concordant și cu susținerile autorității contractante, din punctul de vedere la contestație, Consiliul constată că prevederile Caietului de sarcini, la cap. 5.1.2, stabilesc expres că „dotarea tehnică necesară trebuie să fie disponibilă la data încheierii fiecărui contract subsecvent, precum și pe perioada derulării acestora, astfel încât lucrările să fie finalizate în termenul prevăzut în contractul subsecvent".

Or, întrucât ofertantul câștigător ar fi obligat să prezinte, detaliat, modalitatea de acces la aceste resurse (inclusiv, prin indicarea elementelor de

identitate a utilajelor, precum producător, serie, număr etc.), se înțelege că obligația în cauză se extinde pe durata întregului acord-cadru.

Mai mult, în absența informațiilor privind perioada de mobilizare a acestor resurse, adică necunoașterea perioadei estimate dintre momentului emiterii ordinului de începere și cel al inițierii activităților, este evident că ofertanții nu au suficiente informații pentru a-și evalua posibilitatea efectivă de participare, prin dimensionarea eforturilor financiare și tehnice, implicit a costurilor de ofertare, în eventuala semnare a viitoarei înțelegeri.

Prin urmare, deși autoritatea contractantă pretinde, prin punctul de vedere la contestație, că nu a urmărit o indisponibilizare a acestor resusrse pe întreaga perioadă a acordului-cadru, din conținutul documentației de atribuire (secțiunile analizate) rezultă contrariul acestor susțineri.

În mod implicit, menținându-se actualele prevederi discordante ale documentației de atribuire, cu privire la momentul indisponibilizării utilajelor, este întemeiată susținerea contestatorului că pare abuzivă și clauza de exonerare a autorității contractante, așa cum este formulată la poziția 7.4 din modelul de acord-cadru.

Deși acordul-cadru este o convenție care instituie o promisiune reciprocă a părților, iar nu un angajament ferm, de tipul contractelor subsecvente primului, modalitatea de selectare a promitentului-executant, cu privire la dotarea tehnică, așa cum a fost precizată în documentele achiziției, este afectată de clauza amintită, care introduce un dezechilibru nenecesar într-o asemenea procedură de atribuire.

În consecință, fără a elimina sau modifica clauza coontractuală indicată de părți, autoritatea contractantă va trebui să refacă condițiile de prezentare a dovezilor de dotare a viitorului promitent-executant, în toate secțiunile documentației de atribuire, în așa fel încât, prin coroborarea lor să nu se ajungă la o indisponibilizare care va aduce prejudicii, ca urmare a neatribuirii vreunui contract subsecvent, măsură bazată pe obligația generală a oricărui organizator de proceduri de a asigura o informare clară și completă, în temeiul dispozițiilor art. 154 alin. (1) din Legea nr. 98/2016.

Cât privește nivelul cantităților minime de executat, indicate în anexa 2 a formularului de ofertă, Consiliul constată că autoritatea contractantă confirmă, indirect, susținerile contestatoarei că, în fapt, acestea nu sunt dimensionate în raport cu nevoile efective de achiziționat, ci drept măsură de protecție față de riscul unor neexecutări conforme ale obligațiilor contractuale asumate de către viitorul promitent-executant (din cauza unor prețuri nerealiste).

Or, împotriva unei astfel de conduite, incorecte, a unui operator economic, autoritatea contractantă este protejată de prevederile legale, atât la momentul derulării etapei de evaluare a ofertelor (solicitând informații de concludență, în privința prețului propus), cât și la momentul încheierii contractului, prin clauze de penalitate. De asemenea, Consiliul constată că, pentru obținerea unor informații privind constituirea prețului pe unitatea de măsură, autoritatea contractantă a indicat nevoia completării unui document distinct (anexa 1 a formularului de ofertă) de cele căruia i se aduc critici, ceea ce nu susține opinia sa că nivelul cantităților minime ar proteja-o, prin menținerea unui preț ferm indiferent de cantitatea de lucrări ce ar trebui asigurată de viitorul executant.

Nici susținerile că lucrările de întreținere pot fi necesare punctual, pe sectoare mici și locații diferite, din punctul de vedere la contestație, nu sunt

întemeiate, în raport cu aprecierea autorității contractante că ar fi îndreptățită să indice, discreționar, orice nivel al prestațiilor minime. În cazul în care autoritatea contractantă ar avea astfel de constrângeri, obiective, ar trebui să dimensioneze respectivele valori în raport cu întinderea acelor sectoare și locații, cărora ar trebui să le acorde prioritate, în prestarea viitoarelor obligații contractuale, din partea operatorului economic ce va fi selectat.

Astfel, Consiliul consideră că sunt vădit disproporționate și netransparent stabilite limitele valorice minime ale cantităților de lucrări indicate de autoritatea contractantă în cuprinsul anexei 2 a formularului de ofertă. Acestea reprezintă elemente de informare legate direct de tipul prestațiilor și modalitatea de asigurare a lor, reprezentând specificații tehnice minimale, parte a caietului de sarcini, iar menținearea nivelului lor actual ar reporezenta un obstacol nejustificat pentru ofertanți în a-și dimensiona oferta, contrar dispozițiilor art. 155 alin. (6) din Legea nr. 98/2016: *"Specificaţiile tehnice trebuie să permită tuturor operatorilor economici accesul egal la procedura de atribuire şi nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate faţă de asigurarea unei concurenţe efective între operatorii economici"*.

Prin urmare, și acest element de informare corectă a ofertanților va trebui corectat de autoritatea contractantă.

În consecință, luând în considerare cele mai sus menționate, în temeiul art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite în parte contestația formulată de RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL, în contradictoriu cu COMPANIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE A INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A. - DIRECȚIA REGIONALĂ DE DRUMURI ȘI PODURI BRAȘOV, urmând a o obliga pe aceasta din urmă la modificarea documentației de atribuire, continuând procedura, în maxim 11 zile de la primirea deciziei, ținând cont de cele anterior statuate.

Măsurile de remediere vor privi:

- refacerea condițiilor de prezentare a dovezilor de dotare a viitorului promitent-executant, în toate secțiunile documentației de atribuire;
- redimensionarea limitelor valorice minime ale cantităților de lucrări indicate de autoritatea contractantă în cuprinsul anexei 2 a formularului de ofertă, în raport cu acele sectoare și locații prioritare, în asigurarea prestațiilor.

În mod implicit, Consiliul va respinge contestația, ca nefondată, în partea ce privește modificarea/anularea formei actuale a clauzei 7.4 din modelul de acord-cadru, în temeiul dispozițiilor de la alin. (6) al aceluiași art. 26, 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 RDM CONSULTING & CONSTRUCTION SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă COMPANIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE A INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A. - DIRECȚIA REGIONALĂ DE DRUMURI ȘI PODURI BRAȘOV.

Obligă autoritatea contractantă la modificarea documentației de atribuire, continuând procedura, în maxim 11 zile de la primirea deciziei, prin refacerea condițiilor de prezentare a dovezilor de dotare a viitorului promitent-executant

și prin redimensionarea limitelor valorice minime ale cantităților de lucrări, conform motivării de mai sus.

Respinge, ca nefondată, solicitarea ce privește modificarea/anularea formei actuale a clauzei 7.4 din modelul de acord-cadru.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 și poate fi atacată cu plângere, în temeiul art. 29 din același act normativ, în termen de 10 zile de la comunicare.

PREȘEDINTE,
FLORENTINA DRĂGAN

MEMBRU,
FELICIA COSTEA

MEMBRU,
DUMITRU-VIOREL PÂRVU

CONSILIUL NATIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR C.N.S.C. * ROMÂNIA *

Redactată în 4 (patru) exemplare originale.