Neagu | Dinu Partners

6 Alexandru Bălășanu
Bucharest, Romania
Phone: +40 374 926 999
www.neagudinupartners.com
office@neagudinupartners.com

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

ONUR TAAHHUT TAȘIMACILIK INȘAAT TICARET VE SANAYI A.Ș. (Contestator)

vs

COMPANIA NAȚIONALĂ DE ADMINISTRARE A INFRASTRUCTURII RUTIERE S.A. (Autoritate Contractantă)

Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere - S.A.
24 MAR 2025
Nr. înregistrare 92 / 29447

PROCEDURA DE ACHIZIȚIE: Execuție lucrări *„Drum Expres Conexiune Satu Mare (VO Satu Mare) – Oar (Granița Româno-Ungară – Drum Expres M 49 Ungaria)"*, anunț de participare CN1064596 din 29 ianuarie 2024

DOMNULE PREȘEDINTE,

Subscrisa, **ONUR TAAHHUT TAȘIMACILIK INȘAAT TICARET VE SANAYI A.Ș.** (în continuare „**ONUR**"), persoană juridică turcă, cu sediul în Mustafa Kemal Mahallesi 2118 Cadde B Blok No: 4B/118 06510 Çankaya, Ankara, Turcia, înregistrată sub nr. 83588, cod de identificare fiscală 6430387884, reprezentată legal de Baturay Konak, în calitate de Director de Operațiuni,

și reprezentată convențional de **Neagu Dinu SPRL**, cu sediul în Strada Alexandru Bălășanu nr. 6, ap. 2, Sector 4, București, România, cod poștal 040287, **sediu ales pentru comunicarea tuturor actelor de procedură**, în temeiul art. 158 C.proc.civ. și art. 10 lit. a) teza finală din Legea nr. 101/2016, prin avocații Simona Neagu și Ștefan Dinu, e-mail Office@NeaguDinuPartners.com, tel. contact +40 374 926 999,

în temeiul art. 2 și art. 8 din Legea nr. 101/2016, formulăm

CONTESTAȚIE

---

prin care vă solicităm să admiteți contestația ONUR, să dispuneți anularea Raportului procedurii nr. 9/2824 din 13.03.2025 și a Comunicării transmise ONUR privind rezultatul procedurii nr. 92/25484 din 13.03.2025 și, în consecință, să dispuneți reevaluarea ofertei ONUR.

ESENȚA CONTESTAȚIEI

- **CNAIR a apreciat în mod eronat că inginerul diplomat în căi ferate, drumuri și poduri nominalizat de ONUR ca „Șef de Șantier specializat în lucrări de poduri" nu are experiența necesară. Expertul a activat inclusiv în cadrul Freyrom S.A., sucursala din România a Freyssinet, companie de construcții recunoscută mondial pentru expertiza sa de peste șapte decenii în domeniul construcției și reabilitării de poduri. Referințele depuse de expert depășesc cu mult standardul impus prin documentația de atribuire. Expertul propus de ONUR a indicat 14 proiecte de referință ce au presupus lucrări de poduri, inclusiv în cadrul unor proiecte gestionate de CNAIR.**

- **În mod similar cu situația analizată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza Tideland Signal (T-211/02), CNAIR ar fi putut lămuri cu ușurință eventualele neclarități printr-o solicitare suplimentară de clarificări, având în vedere că ONUR a furnizat multiple informații și documente relevante justificative. Refuzul CNAIR de a solicita clarificări suplimentare, coroborat cu decizia de a exclude oferta pe această bază, reprezintă o încălcare a principiilor bunei administrări și tratamentului egal, reafirmate de CJUE în decizia Tideland.**

- **CNAIR a respins toate cele 14 proiecte de referință. CNAIR a respins nejustificat experiența relevantă dobândită în proiecte de execuție și montaj al dispozitivelor pentru rosturile de dilatație și instalarea sistemelor de post-tensionare, deși aceste lucrări reprezintă componente esențiale ale activităților de construcție a podurilor, implicând un nivel ridicat de specializare și responsabilitate.**

- **CNAIR a respins fără o analiză de substanță și experiența aferentă poziției superioare de Manager de Proiect, deși această poziție implică atât atribuții care se suprapun cu cele ale Șefului de Șantier, cât și responsabilități suplimentare. CNAIR a analizat strict formal neconcordanța denumirii pozițiilor. Evaluarea realizată de Autoritatea Contractantă a fost limitată la denumirea pozițiilor ocupate sau a obiectului general al contractelor, fără a verifica conținutul și complexitatea lucrărilor efectiv executate.**

- **Excluderea unei oferte pentru simplul motiv că expertul propus pentru funcția de Șef de Șantier a îndeplinit, anterior, funcții superioare, cum este cea de Manager de Proiect – ceea ce demonstrează un nivel de calificare mai înalt decât cel solicitat – echivalează cu o aplicare disproporționată a criteriilor de calificare, contrară principiului proporționalității și utilizării eficiente a fondurilor publice.**

I. PROCEDURA DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ

[1] ONUR are calitatea de ofertant în cadrul procedurii de atribuire organizate de Compania Națională de Administrare a Infrastructurii rutiere S.A. („**Autoritatea Contractantă**" sau "**CNAIR**") având ca obiect „**Execuție lucrări *„Drum Expres***

Conexiune Satu Mare (VO Satu Mare) – Oar (Granița Româno-Ungară – Drum Expres M 49 Ungaria)” ”, un sector de drum expres cu o lungime de aproximativ 10,83 km (anunț de participare CN1064596 din 29 ianuarie 2024).

[2] ONUR Group este un antreprenor de top în domeniul construcțiilor și ingineriei, specializat în proiecte majore de infrastructură rutieră, feroviară și urbană. ONUR ocupă locul 82 în clasamentul celor mai importanți 250 de antreprenori internaționali întocmit de prestigioasa publicație *Engineering News-Record*. ONUR a implementat cu succes proiecte de drumuri, poduri, tuneluri, baraje, aeroporturi, căi ferate, linii de tramvai și infrastructură urbană în 13 țări. Participarea la procedurile de atribuire din România marchează intenția ONUR de a-și extinde activitatea și pe piața din România.

[3] În timpul perioadei de evaluare, Autoritatea Contractantă a transmis Subscrisei o Solicitare de clarificări prin care a solicitat detalii suplimentare privind „*...modalitatea prin care îndeplinește Seful de șantier cu specializarea execuție lucrări de poduri cerința privind experiența similară*” prin contractele „*în cadrul cărora expertul a avut poziția de Manager de proiect*”.[1]

[4] Prin răspunsul transmis, ONUR a evidențiat lucrările ce au fost realizate în cadrul celor patru contracte, care se încadrau în categoria contractelor având ca obiect *”execuția și/sau proiectarea și execuția de lucrări de construcție nouă și/sau lărgire și/sau modernizare de autostrăzi și/sau drumuri naționale și /sau drumuri expres și/sau drumuri județene și/sau străzi urbane care să fi inclus cel puțin un pod/pasaj/viaduct*”.[2]

[5] Cele patru contracte vizează:

(i) Execuția lucrărilor pentru obiectivul , , anunț de participare – proiectul include lucrări de poduri, precum și construcție nouă drum, lucrări de artă, lucrări la calea de rulare tramvai, arhitectură și lucrări de amenajare peisagistică, lucrări rețele utilități;

(ii) Execuția lucrărilor pentru obiectivul , anunț de participare – proiectul include construirea unui pod nou peste râul Jiu;

(iii) Execuția lucrărilor pentru obiectivul **”**, anunț de participare – proiectul include execuția unui pasaj subteran, lucrări de reabilitare a podului Dacia peste Crișul Repede din zona

---

1 A se vedea solicitarea de clarificare nr. 9/14049 din 12 noiembrie 2024.

2 A se vedea răspunsul ONUR nr. O/CL/24.11.22 din 21 noiembrie 2024.

adiacentă, lărgirea carosabilului acestuia de la două la trei benzi de circulație pe sens și lucrări de intervenții la pasajul pietonal existent în zonă; și

(iv) Execuția lucrărilor pentru obiectivul

– proiectul include lucrări de construcție poduri.

[6] CNAIR a apreciat ca fiind neconcludente informațiile și documentele depuse de ONUR în susținerea îndeplinirii cerinței minime privind experiența similară a expertului propus pentru funcția de Șef de Șantier cu specializarea execuție lucrări de poduri. Fără a adresa o nouă solicitare de clarificări, Autoritatea Contractantă a decis declararea ofertei ONUR ca inacceptabilă în baza art. 134 alin. (5) din HG nr. 395/2016 și neconformă în baza art. 137 alin. (3) lit. a) din HG nr. 395/2016.

[7] Prin Raportul procedurii nr. 9/2824 din 13.03.2025[3] și prin Comunicarea nr. 92/25484 din 13.03.2025, ONUR a fost informată cu privire la această decizie.[4]

[8] Așa cum vom demonstra în continuare, decizia Autorității Contractante este nelegală și netemeinică. ONUR a depus documente clare și relevante, suficiente pentru a demonstra îndeplinirea cerinței referitoare la experiența expertului propus. În subsidiar, în situația în care CNAIR ar fi avut orice fel de neclarități asupra documentelor sau a obiectului contractelor invocate, avea obligația legală de a solicita clarificări suplimentare, în conformitate cu art. 209 din Legea nr. 98/2016.

II. CERINȚA DIN DOCUMENTAȚIE PRIVIND ȘEFUL DE ȘANTIER CU SPECIALIZAREA EXECUȚIE LUCRĂRI DE PODURI

[9] Anexa 2 din Specificații („Personalul Antreprenorului”) prevede obligația ofertanților de a asigura personalul calificat necesar pentru execuția contractului, respectiv: Managerul de Proiect, Șeful de Șantier specializat în execuția lucrărilor de drum, Șeful de Șantier specializat în execuția lucrărilor de poduri, Responsabilul Tehnic cu Execuția, Inginerul Geodez și Responsabilul SSM.[5]

[10] Anexa 2 din Specificații indică informațiile și documentele pe care trebuie să le prezinte ofertantul, precum și activitățile pe care urmează să le îndeplinească fiecare expert cheie propus.

[11] În cazul Șefului de Șantier specializat în execuția lucrărilor de poduri, informațiile/documentele necesare includ:

- Numele expertului desemnat în această poziție;

---

[3] A se vedea **Anexa 1** – Raportul procedurii nr. 9/2824 din 13.03.2025.

[4] A se vedea **Anexa 2** – Comunicarea transmisă ONUR privind rezultatul procedurii nr. 92/25484 din 13.03.2025.

[5] A se vedea **Anexa 3** – Extras din Anexa 2 din Specificații „Personalul Antreprenorului”.

- CV și copii ale documentelor care atestă studiile și documentele justificative (recomandări emise de beneficiari/angajatori);
- Diploma de inginer cu specializarea în construcții de drumuri și/sau poduri;
- Dovada experienței profesionale în poziția de Șef de Șantier în cadrul a cel puțin unui contract de execuție și/sau proiectare și execuție lucrări de construcție nouă și/sau lărgire și/sau modernizare de autostrăzi și/sau drumuri naționale și /sau drumuri expres și/sau drumuri județene și/sau străzi urbane care să fi inclus cel puțin un pod, pasaj sau viaduct.

[12] Activitățile pe care urmează să le îndeplinească expertul, conform Anexei 2, sunt:

- Organizează și coordonează activitatea persoanelor din subordine;
- Organizează, coordonează și controlează activitățile desfășurate pe întregul șantier de lucrări de artă;
- Asigură buna desfășurare a lucrărilor pe șantier și respectarea termenelor limită;
- Participa la întocmirea raportului de început, rapoartelor de progres, raportului la terminarea lucrărilor, rapoartelor în perioada de garanție a lucrărilor, raportului final, situațiilor de lucrări și orice alte rapoarte/documente solicitate de Beneficiar;
- Întocmește necesarul de materiale, resurse financiare, resurse umane;
- Asigură și instruiește personalul din subordine;
- Asigură legătura cu furnizorii de materiale;
- Realizează orice alte sarcini necesare îndeplinirii obiectivului acestui contract așa cum sunt ele instructate de Beneficiar/Supervizor sau de Responsabilul tehnic cu execuția sau de Managerul de Proiect.

III. DOCUMENTELE DEPUSE DE ONUR RESPECTĂ CERINȚA

[13] ONUR a propus ca expert pentru poziția de Șef de Șantier pe dl. , angajat al Freyrom SA, absolvent al Universității Tehnice Gheorghe Asachi din Iași, Facultatea de Construcții și Instalații, Specializarea Căi Ferate, Drumuri și Poduri.

[14] În dovedirea cerinței, ONUR a depus:

- CV-ul expertului;
- Copii ale diplomelor universitare – respectiv (1) Diploma de licență din 22.11.2013 pentru absolvirea Universității Tehnice „Gheorghe Asachi" din Iași, Facultatea de Construcții și Instalații, specializarea Construcții civile, industriale și Agricole; (2) Diploma de licență din 14.12.2016 pentru absolvirea

Universității Tehnice „Gheorghe Asachi” din Iași, Facultatea de Construcții și Instalații, specializarea Căi ferate, drumuri și poduri; și (3) Diploma de master în Inginerie Geotehnică emisă tot de Universitatea Tehnică „Gheorghe Asachi” din Iași;

- Listă privind contractele în care a deținut poziția de Șef de Șantier sau Manager de Proiect;
- Cinci recomandări privind activitatea expertului în contracte având ca obiect execuție sau proiectare și execuție lucrări de construcție nouă sau lărgire și modernizare de autostrăzi, drumuri naționale, drumuri expres, drumuri județene sau străzi urbane, care să fi inclus cel puțin un pod, pasaj sau viaduct;
- Referatul proiectantului prin care se confirmă îndeplinirea condițiilor pentru recepția finală a lucrărilor în cazul unuia dintre contractele indicate ca experiență similară, respectiv cel privind proiectul „

, proiect în care expertul a deținut poziția de Manager de Proiect;

- Declarația de disponibilitate.

[15] Aceste documente se regăsesc în propunerea tehnică a ONUR.

[16] Expertul propus deține o vastă experiență în lucrări de poduri. Ca angajat al Freyrom SA, sucursala Freyssinet, expertul a participat la opt proiecte ce au presupus lucrări de poduri, ocupând fie poziția de Șef de Șantier, fie poziția superioară de Manager de Proiect.

[17] Freyrom S.A., fondată în România în anul 1996, face parte din grupul Freyssinet International & Cie și are o contribuție semnificativă la dezvoltarea sectorului de construcții și reabilitare a podurilor, pasajelor, viaductelor, precum și a construcțiilor civile și industriale. Compania operează ca antreprenor general și oferă servicii integrate, acoperind toate etapele unui proiect, de la faza de proiectare până la execuția lucrărilor de construcție sau reparații pentru structuri complexe (poduri, pasaje, viaducte, tuneluri etc.), drumuri, precum și lucrări civile și industriale. Domeniile suplimentare de activitate includ: grinzi prefabricate și filigrame, sisteme de ancorare, metode speciale de construcție, toate tipurile de poduri, inclusiv poduri hobanate și structuri cu cabluri, sisteme de post-tensionare, dispozitive de protecție seismică, rosturi de dilatație și aparate de reazem.

[18] Astfel, expertiza Freyrom S.A. acoperă un spectru complex și diversificat de soluții tehnologice avansate, specifice lucrărilor de construcție și reabilitare a structurilor de poduri și a infrastructurii de transport, ceea ce demonstrează capacitatea expertului propus de a îndeplini cerințe tehnice variate și complexe.

IV. RĂSPUNSUL ONUR LA CLARIFICĂRI ESTE CONCLUDENT

[19] Constatând că pentru experiența similară a Șefului de Șantier, ONUR a prezentat contracte în cadrul cărora expertul a avut poziția de Manager de Proiect, CNAIR a adresat ONUR o solicitare prin care a invitat ONUR să clarifice „...***modalitatea prin care îndeplinește Șeful de Șantier cu specializarea execuție lucrări de poduri cerința privind experiența similară***".

[20] ONUR a răspuns punctual la solicitarea de clarificări indicând:

- contractele în care expertul a deținut poziția de Manager de Proiect:

  (i) Execuția lucrărilor pentru obiectivul

  , anunț de participare – proiectul include lucrări de poduri, precum și construcție nouă drum, lucrări de artă, lucrări la calea de rulare tramvai, arhitectură și lucrări de amenajare peisagistică, lucrări rețele utilități;

  (ii) Execuția lucrărilor pentru obiectivul

  , anunț de participare – proiectul include construirea unui pod nou peste râul Jiu;

  (iii) Execuția lucrărilor pentru obiectivul **„**

  , anunț de participare – proiectul include execuția unui pasaj subteran, lucrări de reabilitare a podului Dacia peste Crișul Repede din zona adiacentă, lărgirea carosabilului acestuia de la două la trei benzi de circulație pe sens și lucrări de intervenții la pasajul pietonal existent în zonă; și

  (iv) Execuția lucrărilor pentru obiectivul

  – proiectul include lucrări de construcție poduri.

- descrierea lucrărilor efectiv realizate în cadrul acestor contracte: lucrările de poduri aferente celor patru contracte se încadrează neechivoc în cerința prevăzută de Documentația de atribuire, respectiv în categoria lucrărilor de „*execuție și/sau proiectare și execuție de lucrări de construcție nouă și/sau lărgire și/sau modernizare de autostrăzi și/sau drumuri naționale și /sau drumuri expres și/sau drumuri județene și/sau străzi urbane care să fi inclus cel puțin un pod/pasaj/viaduct*".

[21] Cu toate acestea, CNAIR a considerat, în mod greșit, că răspunsul ONUR la solicitarea de clarificări ar fi fost neconcludent. În decizia comunicată, CNAIR nu a motivat în concret această apreciere. Autoritatea Contractantă nu a indicat motivele pentru care răspunsul ar fi fost considerat incomplet sau neclar, omisiunile imputate sau elementele pe care le-ar fi apreciat ca insuficient fundamentate ori echivoce.

[22] Potrivit principiilor de interpretare aplicabile în evaluarea ofertelor și răspunsurilor la solicitările de clarificări, un răspuns este concludent atunci când este:

- este **clar, pertinent și adecvat** scopului pentru care a fost solicitat;
- este **complet**, oferind toate informațiile necesare pentru a lămuri aspectele esențiale;
- este **justificat,** incluzând explicații și argumente care susțin în mod explicit afirmațiile făcute;
- este **neechivoc**, formulat precis, fără ambiguități sau formulări vagi.

[23] Or, răspunsul ONUR îndeplinește cumulativ aceste condiții:

- este **clar și precis**, prezentând explicit contractele relevante și obiectul acestora, cu menționarea specifică a lucrărilor de poduri executate;
- este **direct relevant** față de întrebarea Autorității Contractante, demonstrând modalitatea în care expertul propus îndeplinește cerința de experiență;
- este **complet,** acoperind integral cerința prevăzută în Documentația de Atribuire și indicând legătura dintre activitatea desfășurată și cerința tehnică privind executarea lucrărilor de poduri;
- oferă **justificări detaliate** privind obiectul și complexitatea lucrărilor executate;
- nu conține niciun element de ambiguitate sau echivoc, fiind formulat ferm și fără omisiuni.

[24] Prin urmare, aprecierea CNAIR potrivit căreia răspunsul ONUR ar fi fost neconcludent nu are fundament. Dimpotrivă, răspunsul oferit este clar, pertinent, complet, adecvat și neechivoc, respectând integral cerințele legale și obligațiile din Documentația de Atribuire.

V. CNAIR AVEA OBLIGAȚIA DE A SOLICITA CLARIFICĂRI SUPLIMENTARE

[25] Chiar dacă admitem că CNAIR a apreciat răspunsul ca nefiind suficient de clar, oricum, CNAIR ar fi avut obligația de a reveni cu o solicitare de clarificare suplimentară, întrucât dispozițiile art. 209 din Legea 98/2016 ar fi impus solicitarea de clarificări suplimentare.

[26] Decizia CNSC 3593/C11/4110/2024 reafirmă caracterul obligatoriu al solicitării de clarificări în asemenea situații, sancționând abordările arbitrare prin care autoritățile contractante evită evaluarea de fond a documentației depuse de ofertanți:

„Susţinerile autorităţii contractante că are dreptul şi nu obligaţia de a solicita clarificări nu pot fi primite de Consiliu, motivat de faptul că, în vederea realizării unei evaluări temeinice, riguroase şi complete, legiuitorul a conferit membrilor comisiei de evaluare dreptul de a solicita clarificări asupra elementelor/ informaţiilor/documentelor din cadrul fiecărei oferte. Acest drept nu este unul discreţionar, a cărui manifestare este legată de existenţa/inexistenţa voinţei la un moment dat a membrilor comisiei de evaluare de a realiza astfel de demersuri, ci a fost acordat tocmai pentru a-i permite achizitoarei ca evaluarea realizată să fie una temeinică şi legală.

Or, autoritatea contractantă a ales, contrar acestor dispoziţii, să nu clarifice situaţia prezentată de acest ofertant privind experienţa specifică deţinută de persoana desemnată pentru poziţia de Şef de şantier, şi să stabilească, în mod arbitrar, care recomandări corespund prin titulatura lor (nu prin obiectul lucrărilor realizate) şi care nu corespund algoritmului de calcul prezentat".

[27] Jurisprudența CJUE recunoaște expres o obligație în sarcina autorităților contractante de a solicita clarificări, în anumite situații. Astfel, în cauza **Tideland Signal (T-211/02)**, CJUE a analizat contestația Tideland, ofertant respins într-o procedură de achiziție desfășurată de Comisia Europeană. Instrucțiunile pentru ofertanți din acea procedură (art. 19.5) prevedeau posibilitatea autorității contractante de a solicita clarificări, „*în interesul transparenței și tratamentului egal, fără a se ajunge la o modificare a ofertelor*".

[28] CJUE a admis contestația Tideland și a anulat decizia autorității contractante, întrucât nu a fost respectată obligația de a solicita clarificări, în condițiile în care ambiguitatea reținută ca motiv de respingere putea fi ușor remediată. De asemenea, CJUE a reținut că încălcarea obligației de a solicita clarificări poate fi cenzurată de o instanță.

[29] Redăm mai jos pasajele relevante din decizia CJUE în cauza Tideland Signal:

*„37 [...] Curtea reține că prerogativa prevăzută la secțiunea 19.5 din Instrucțiunile pentru Ofertanți trebuie să fie **însoțită, în conformitate cu principiul bunei administrări consacrat de dreptul comunitar, de obligația de a exercita această prerogativă în situațiile în care clarificarea unei oferte este în mod evident atât practic posibilă, cât și necesară** [...]. Deși comisiile de evaluare ale Comisiei nu sunt obligate să solicite clarificări în toate cazurile în care o ofertă este redactată ambiguu, acestea au datoria de a manifesta un anumit grad de diligență în analiza conținutului fiecărei oferte. **Atunci când elementele unei oferte și circumstanțele conexe cunoscute de Comisie sugerează că ambiguitatea probabil are o explicație simplă și poate fi ușor clarificată, principiul bunei administrări impune comisiei de evaluare să exercite prerogativa de clarificare, înainte de a decide respingerea ofertei**. O decizie de respingere a unei oferte în astfel de condiții este susceptibilă de a fi viciată de o eroare evidentă de apreciere din partea instituției în exercitarea acestei prerogative.*

*38 Mai mult, ar fi **contrar principiului egalității**, la care face referire secțiunea 19.5 din Instrucțiunile pentru Ofertanți, **ca o comisie de evaluare să***

> ***beneficieze de o discreție absolută în a decide dacă solicită sau nu clarificări, fără a ține cont de criterii obiective*** *și fără a fi supusă unui control jurisdicțional [...]. Mai mult, contrar susținerilor Comisiei, principiul egalității nu împiedica Comisia de Evaluare să permită ofertanților să clarifice eventualele ambiguități din ofertele lor, întrucât art. 19.5 prevedea în mod expres posibilitatea solicitării unor astfel de clarificări, iar Comisia de Evaluare avea obligația de a trata toți ofertanții în mod similar în exercitarea acestei prerogative*".[6]

[30] În mod similar cu situația analizată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza Tideland Signal (T-211/02), și în cadrul prezentei proceduri, Autoritatea Contractantă a identificat presupuse neclarități cu privire la îndeplinirea cerinței referitoare la experiența similară a expertului propus pentru funcția de Șef de Șantier. Aceste neclarități ar fi putut fi lămurite cu ușurință printr-o solicitare suplimentară de clarificări, având în vedere că ONUR a furnizat deja informații și documente detaliate, relevante și justificative.

[31] Refuzul CNAIR de a solicita clarificări suplimentare, coroborat cu decizia de a exclude oferta pe această bază, reprezintă o încălcare a principiului bunei administrări și al tratamentului egal, principii reafirmate de CJUE în decizia Tideland. În speța menționată, Curtea a statuat că autoritatea contractantă nu poate respinge o ofertă pe motivul unor ambiguități care ar putea fi în mod evident clarificate, fără a oferi ofertantului posibilitatea de a lămuri respectivele aspecte. Această jurisprudență confirmă faptul că CNAIR avea obligația de a acționa cu diligență și de a permite ONUR să furnizeze explicații suplimentare, în loc să procedeze la excluderea ofertei într-o manieră formalistă și disproporționată.

VI. OFERTA ONUR ESTE CONFORMĂ

A. Expertul propus de ONUR a demonstrat o vastă experiență similară în coordonarea lucrărilor de poduri

[32] Expertul a exercitat, în mod concret, atribuții echivalente cu cele aferente funcției de Șef de Șantier, coordonând direct echipele de execuție a lucrărilor de poduri. Poziția de Manager de Proiect implică pe lângă responsabilitățile specifice ale Șefului de Șantier și responsabilități suplimentare, cum ar fi gestiunea financiară și administrativă, dar acoperind integral cerințele prevăzute pentru Șeful de Șantier.

[33] Experiența relevantă a expertului este susținută de documente și se reflectă inclusiv în proiectele prezentate în răspunsul ONUR la solicitarea de clarificare:

- – lucrări de poduri;
- *... în vederea construirii unui* ***pod nou peste Jiu***";

[6] Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din data de 27 septembrie 2002, *Tideland Signal Ltd împotriva Comisiei Comunităților Europene*, cauza T-211/02.

- _____-
  ";
- *... și construire **pod peste râul Crișul Repede**, Oradea*".

B. CNAIR nu a analizat în mod real obiectul contractelor prezentate de expertul ONUR

[34] CV-ul expertului conține cel puțin trei contracte relevante care dovedesc experiență ca Șef de Șantier pentru lucrări de poduri, pe care însă CNAIR a omis nejustificat să le analizeze:

- Sef Șantier pentru
  ;
- Sef Șantier pentru obiectivul
  ,
  " – lucrările la acest proiect au vizat construcția unui pasaj suprateran peste centura Oradea cu o deschidere de 33 m;





- Șef Șantier/Manager de Proiect pentru obiectivul „
  – lucrările la acest proiect au vizat construcția unui pod cu o deschidere de 48,10 m.

- Șef Șantier pentru obiectivul

  (2021-prezent) – poziția de Șef de Șantier confirmată prin CV și declarația de disponibilitate. Lucrările la acest proiect au vizat construcția unui pod nou cu o deschidere de 54 m.



- Șef Șantier pentru reparații și înlocuire rosturi de dilatație la poduri pe și

[35] CNAIR a ignorat nejustificat contractele care au ca obiect reparații și înlocuire de rosturi de dilatație, deși aceste lucrări se încadrează în categoria lucrărilor de modernizare a podurilor. Rosturile de dilatație sunt componente esențiale ale structurilor de pod, iar reabilitarea sau înlocuirea acestora presupun activități cu un grad ridicat de complexitate tehnică. Aceste lucrări contribuie direct la funcționalitatea și siguranța podurilor, având ca scop asigurarea continuității suprafeței de rulare și etanșeitatea la infiltrații. Această concluzie este confirmată indirect și de descrierea lucrărilor pe care CNAIR o face într-una din documentațiile sale de atribuire:

> „*deplasarea liberă a capetelor tablierelor de poduri, în rosturile lăsate în acest scop; continuitatea suprafeței de rulare a căii în zona rosturilor; etanşeitatea la scurgeri şi infiltrații de apă. Pentru satisfacerea acestor exigențe, se utilizează dispozitive etanşe. Dispozitivele de acoperire a rosturilor de dilatație se aplică la poduri, pasaje şi viaducte aflate în exploatare, având soluții de fixare specifice pentru fiecare caz*”
>
> (a se vedea Caietul de sarcini pentru procedura de atribuire „Acord-cadru pentru o perioadă de 4 ani pentru „*Reparat și înlocuit rosturi de dilatație la podurile, pasajele și viaductele de pe raza D.R.D.P. Timișoara*” ”, anunț de participare CN1056080 din 10 iunie 2023).

[36] În plus, precizăm că CNAIR califică lucrările privind repararea și înlocuirea rosturilor ca fiind lucrări de modernizare. Cu titlu exemplificativ, invocăm **procedura derulată de CNAIR privind „*Acord Cadru pe 4 ani Reparații şi înlocuire rosturi de dilatație la poduri, pasaje, viaducte, de pe raza DRDP Cluj si Sectia Autostrazi*”** (anunț de participare CN1077956 din 18 februarie 2025). În cadrul acestei proceduri, CNAIR recunoaște că lucrările de reparații/înlocuire a rosturilor de dilatație sunt similare cu lucrări de construcții, modernizare, reabilitare sau întreținere a podurilor/pasajelor/viaductelor:

> „*Prin lucrari similare, autoritatea contractanta intelege lucrari de reparatii si inlocuire a rosturilor de dilatatie si/sau lucrari de constructii si/sau* ***lucrari de***

> ***modernizare*** *si/sau lucrari de reabilitare si/sau lucrari de intretinere periodica si/sau lucrari de intretinere curenta aferente* ***podurilor/pasajelor/viaductelor***".

[37] Astfel, CNAIR avea cel puțin obligația de a solicita clarificări suplimentare ONUR cu privire la experiența similară a expertului pe care a refuzat să o ia în calcul. Potrivit Deciziei CNSC 3593/C11/4110/2024:

> „*Dincolo de denumirea contractului prezentată în cadrul fiecărei recomandări depuse de ofertant,* ***achizitoarea era chemată să verifice şi să stabilească tipurile de lucrări executate şi măsura în care acestea corespund obiectului stabilit de achizitoare în documentaţia de atribuire*** *... Prin urmare, autoritatea contractantă era chemată la a solicita informaţii suplimentare referitoare la contractele la care aprecia că au fost invocate eronat de către ofertant pentru dovedirea experienţei specifice ... Consiliul notează că oportunitatea unor astfel de verificări este reclamată de necesitatea ca autoritatea contractantă să fie în posesia unor probe certe şi complete care să demonstreze potenţialul operatorului economic participant la procedură, iar pe de altă parte, să-i formeze convingerea legalităţii aprecierii sale asupra acţiunilor sale, în speţă fiind* ***determinarea experienţei specifice deţinută de persoana desemnată pentru poziția de Șef de șantier***".

C. Poziția de Manager de Proiect este superioară celei de Șef de Șantier

[38] Funcția de Manager de Proiect este, prin natura sa, una superioară poziției de Șef de Șantier. Ea implică responsabilități suplimentare, mai complexe, printre care: planificarea generală a lucrărilor, gestionarea resurselor financiare, managementul contractual, managementul riscurilor și relația cu beneficiarii și autoritățile de control. În mod firesc, această poziție presupune și coordonarea activității desfășurate de Șefii de Șantier, inclusiv a celor responsabili de lucrările de poduri.

[39] Potrivit Anexei 2 la Specificații, Șeful de Șantier are următoarele atribuții principale:

- Organizează și coordonează activitatea persoanelor din subordine;
- Coordonează și controlează activitățile desfășurate pe întregul șantier de lucrări de artă;
- Asigură buna desfășurare a lucrărilor pe șantier și respectarea termenelor limită;
- Întocmește necesarul de materiale, resurse financiare, resurse umane;
- Asigură legătura cu furnizorii de materiale;
- Întocmește rapoarte periodice de progres și alte documente necesare.

[40] Prin comparație, Managerul de Proiect are următoarele atribuții:

- Răspunde de implementarea conformă a întregului proiect;
- Coordonează întregul contract, asigură implementarea contractului, pregătirea logistică, coordonează activitatea de raportare și monitorizare;
- Asigură relația cu beneficiarul;
- Avizează rapoartele periodice de progres și alte documente necesare;
- Dispune sarcini personalului de execuție;
- Furnizează asistenta tehnică și soluții tehnice în cazul apariției situațiilor neprevăzute.

[41] Se poate observa ca Managerul de Proiect:

- răspunde de implementarea întregului proiect (inclusiv a lucrărilor de poduri de a căror executare răspunde Șefului de Șantier);
- coordonează și implementează întregul contract (inclusiv lucrările de poduri de a căror executare răspunde Șeful de Șantier);
- coordonează activitatea întregii echipe (deci și a Șefului de Șantier care coordonează echipa ce desfășoară activități aferente podurilor/altor lucrări de artă).

[42] Recomandările prezentate pentru expertul propus relevă:

- „*Capacitatea sa de a coordona echipe diverse și de a gestiona multiple sarcini concomitent*” – ceea ce asigură îndeplinirea atribuției de „organizare și coordonare a activității persoanelor din subordine”;
- „*o bună înțelegere a problemelor tehnice aferente proiectului*” ce a constat în „*demolarea unei pasarele pietonale și construirea unui pod rutier cu o singură deschidere având lungimea de 74,51 m*”;
- „*bun organizator în îndeplinirea atribuțiilor sale*”, „*… caracterizat prin eficiență, fiabilitate, independență și atenție deosebită, atât din punct de vedere calitativ, cât și cantitativ*”;
- „*…a impresionat prin implicarea de care a dat dovadă, prin capacitatea de a gestiona problemele întâmpinate pe parcursul desfășurării contractului*”.

[43] Exercitând atribuțiile de coordonare și implementare specifice Managerului de Proiect, expertul propus de ONUR a asigurat și coordonarea persoanelor din subordine, coordonarea lucrărilor de artă, respectarea termenelor limită, legătura cu furnizorii de materiale. Toate acestea constituie exact atribuțiile specifice funcției de Șef de Șantier.

[44] Prin urmare, experiența demonstrată ca Manager de Proiect dovedește îndeplinirea, în integralitate și chiar într-un mod extins, a cerinței prevăzute pentru poziția de Șef de Șantier cu specializarea lucrări de poduri.

[45] În cauză este aplicabil principiul *qui potest maius, potest et minus*, ceea ce înseamnă că expertul , prin experiența acumulată ca Manager de Proiect în lucrări complexe de poduri, îndeplinește pe deplin cerința de experiență specifică pentru poziția de Șef de Șantier.

[46] În susținerea celor arătate, invocăm jurisprudența constantă a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, potrivit căreia analiza experienței experților propuși trebuie să fie una substanțială, bazată pe responsabilitățile efectiv exercitate, nu pe titulatura funcției. Astfel, Decizia CNSC nr. 3593/C11/4110/2024 confirmă aplicabilitatea principiului *qui potest maius, potest et minus,* apreciind că o poziție superioară include și atribuțiile funcțiilor subordonate. De asemenea, în Decizia nr. 638/C5/472/2016, Consiliul a stabilit că echivalența între funcții trebuie apreciată prin prisma responsabilităților efective, nu a denumirilor.

[47] Aceeași interpretare o regăsim și în jurisprudența Curții de Apel București. Astfel, într-o contestație privind Autostrada de Centură București, Curtea de Apel a reținut că:

> *„cerinţa impusă prin fişa de date, parte a documentaţiei de atribuire, pentru stabilirea punctajului aferent acestui factor de evaluare, urmează a fi interpretată nu într-o modalitate strict formală, gramaticală, ci sistematică, inclusiv prin raportare la scopul atribuirii contractului de achiziţie publică, prin urmare, prin raportare la atribuţiile concrete care revin acestui expert potrivit aceleiaşi documentaţii de atribuire*".
>
> În temeiul acestui principiu, instanța a statuat că „*nu poate fi reţinută susţinerea potrivit căreia trebuie să existe o identitate perfectă între denumiri, în condiţiile în care nici documentaţia de atribuire nu a impus o astfel de condiţie, iar poziţia deţinută în cadrul proiectului (şef al Biroului de Şantier - Director de proiect) demonstrează experienţa similară, relevantă fiind experienţa de conducere a şantierului*" (Curtea de Apel București, Secția VIII Contencios Administrativ și Fiscal, decizia 1561 din 30 iulie 2021).

D. Excluderea unei oferte pe motiv că expertul propus pentru funcția de Șef de Șantier este supracalificat încalcă principiul proporționalității

[48] Autoritatea Contractantă a apreciat, în mod vădit disproporționat și formalist, că expertul propus de ONUR pentru funcția de Șef de Șantier nu ar îndeplini cerința de experiență similară, motivând că acesta a ocupat anterior o poziție superioară, respectiv cea de Manager de Proiect. Această abordare contravine principiului proporționalității consacrat de art. 2 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 98/2016, precum și jurisprudenței constante a CNSC și a instanțelor naționale.

[49] Conform principiului proporționalității, măsurile adoptate de autoritățile contractante în procesul de evaluare a ofertelor trebuie să fie adecvate, necesare și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. În contextul prezentului caz, scopul urmărit de cerința privind experiența expertului pentru funcția de Șef de Șantier este acela de a garanta că acesta are experiența și capacitatea necesară pentru a coordona lucrările de poduri. Or, în mod evident, experiența ca Manager de Proiect acoperă și chiar depășește sfera responsabilităților prevăzute pentru funcția de Șef de Șantier.

[50] Refuzul Autorității Contractante de a recunoaște experiența dobândită de expertul propus într-o poziție superioară echivalează cu o aplicare excesiv de rigidă și formalistă a cerințelor de calificare, fără o evaluare substanțială a competențelor și experienței reale. O astfel de abordare formalistă, lipsită de o analiză pe fond, încalcă principiul proporționalității, conducând la excluderea nejustificată a unei oferte care îndeplinește, în mod evident, cerințele tehnice.

[51] În plus, o astfel de practică contravine și principiului utilizării eficiente a fondurilor publice. Respingerea unei oferte pe motivul că expertul propus este „supracalificat", ignorând faptul că acesta deține o experiență superioară și aptitudinile necesare pentru coordonarea lucrărilor de poduri, poate conduce la excluderea unei oferte competitive, care asigură garanții sporite de succes în implementarea contractului.

[52] Excluderea unei oferte care propune un expert mai bine calificat decât minimul solicitat de autoritatea contractantă echivalează cu o aplicare greșită a principiului proporționalității. Or, selecția ofertelor trebuie să vizeze, în primul rând, competența și capacitatea ofertantului de a executa contractul în condiții optime, nu o conformare strict formală la titulaturi sau ierarhii de funcții.

[53] Respingerea expertului propus de ONUR este cu atât mai disproporționată cu cât acesta a depus inclusiv referințe privind ocuparea funcției de Șef de Șantier, în cadrul unor lucrări de poduri (acestea fiind fie ignorate de Autoritatea Contractantă, fie declarate neeligibile în mod greșit – cum ar fi lucrările la rosturile de dilatație și la sistemele de post-tensionare).

[54] În concluzie, excluderea ofertei ONUR pe motivul că expertul propus a ocupat o funcție superioară poziției de Șef de Șantier contravine principiului proporționalității, dar și rațiunii pentru care a fost impusă respectiva cerință de calificare. În lipsa unei evaluări de fond a experienței și a atribuțiilor exercitate efectiv, decizia Autorității Contractante este nelegală și netemeinică.

* * *

* * *

Pentru toate aceste considerente, vă solicităm admiterea contestației și, pe cale de consecință:

- **Anularea comunicării transmise ONUR privind rezultatul procedurii nr. 92/25484 din 13 martie 2025;**
- **Anularea Raportului Procedurii nr. 9/2824 din 13.03.2025 pentru atribuirea contractului de Execuție lucrări „Drum Expres Conexiune Satu Mare (VO Satu Mare) – Oar (Granița Româno-Ungară – Drum Expres M 49 Ungaria)";**
- **Obligarea Autorității Contractante la reevaluarea ofertei ONUR.**

Cu considerație,

ONUR TAAHHUT TAȘIMACILIK INȘAAT TICARET VE SANAYI A.Ș.

Prin **Neagu Dinu SPRL**