



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos, nr. 6, sector 3, ... România, CIF 20329980, CP 030084
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642 ; +4 021 8900745 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art.266 alin.2) din OUG nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea:

DECIZIE

Nr....

Data:...

Prin contestația înregistrată la CNSC cu nr. ... formulată de către ... în calitate de lider al ..., cu sediul în Municipiul, înregistrată la ORC sub nr. ... având CUI: ... și sediul ales al asocierii în Municipiul, împotriva comunicării rezultatului procedurii nr. 218/ 28.03.2013, emisă de către autoritatea contractantă ... cu sediul în Municipiul, privind atribuirea, prin „licitație deschisă”, a contractului de achiziție publică de servicii având drept obiect: „Dezvoltare Bridge PKI”, cod CPV 72000000-5, 48000000-8, 79341000-6, 79412000-5, 80530000-8 și având sursa de finanțare: „Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice – POS CCE - Axa prioritară III”, s-a solicitat obligarea autorității contractante la anularea documentului anterior menționat și „reluarea procedurii de atribuire în cauză din stadiul deschiderii ofertelor cu luarea în considerare a ofertei contestatorului; suspendarea procedurii de atribuire în cauză până la soluționarea prezentei contestații”.

În baza documentelor depuse de părți,

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

Respinge excepția tardivității invocată de către autoritatea contractantă față de contestația în cauză.

Respinge, ca nefondată, contestația formulată de către ... în contradictoriu cu autoritatea contractantă ...

Dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu prevederile art. 280 alin. (3) din OUG nr. 34/2006 aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare.

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

MOTIVARE

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația înregistrată la CNSC cu nr. ... formulată de către ... împotriva comunicării rezultatului procedurii nr. 218/ 28.03.2013, emisă de către autoritatea contractantă ... privind atribuirea, prin „licitație deschisă”, a contractului de achiziție publică de servicii având drept obiect: „Dezvoltare Bridge PKI”, cod CPV 72000000-5, 48000000-8, 79341000-6, 79412000-5, 80530000-8 și având sursa de finanțare: „Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice – POS CCE - Axa prioritară III”, s-a solicitat obligarea autorității contractante la anularea documentului anterior menționat și „reluarea procedurii de atribuire în cauză din stadiul deschiderii ofertelor cu luarea în considerare a ofertei contestatorului; suspendarea procedurii de atribuire în cauză până la soluționarea prezentei contestații”.

În fond, contestatorul susține următoarele:

- ulterior deschiderii ofertelor, prin adresa nr. 167/18.02.2013, autoritatea contractantă i-a solicitat clarificări cu privire la *„indicarea paginilor și paragrafelor din caietul de sarcini, respectiv din oferta tehnică unde se demonstrează îndeplinirea specificațiilor tehnice cu privire la componentele ofertate”*;

- față de acest aspect, contestatorul afirmă că a răspuns prin adresa nr. 849/21.02.2013, în cadrul căreia a menționat că *„informațiile solicitate se regăsesc în oferta tehnică - pag.75-86/691 - 313-314/691, cu precizarea că respectivele solicitări sunt practic, în legătură directă cu aceleași componente din oferta tehnică, astfel încât, toate răspunsurile se regăsesc la paginile anterior menționate”*;

- de asemenea, susține contestatorul, deși, în opinia sa, în răspunsul la clarificări a argumentat și demonstrat respectarea cerințelor tehnice pentru care s-au solicitat clarificări, prin adresa nr. 218/28.03.2013, autoritatea contractantă i-a respins oferta depusă, fără a motiva, în vreun fel, oricât de sumar, concluzia potrivit căreia aceasta nu ar respecta cerințele tehnice incluse în documentația de atribuire, considerând că răspunsul la clarificări este neconform, deoarece *„s-a solicitat doar*

indicarea paginilor și paragrafelor din oferta tehnică unde se regăsesc descriși parametri tehnici solicitați”; față de aceste aspecte, contestatorul invocă art. 207 alin.(2) și art. 255 alin.(1) din OUG nr. 34/2006.

Deoarece, în punctul de vedere înregistrat la CNSC sub nr. 11467/ ... autoritatea contractantă invocă, pe cale de excepție, tardivitatea prezentei contestații, prin adresa nr. 6820/.../... 11.04.2013, Consiliul solicită contestatorului, opinia cu privire la acest aspect, având ca termen de răspuns, data de 12.04.2013; până la data stabilită acesta nu a răspuns solicitării aferente.

În vederea soluționării contestației susmenționate, Consiliul a solicitat autorității contractante, prin adresa nr. 6691/.../..... transmiterea dosarului achiziției publice în copie, întocmit conform precizărilor art. 213 din OUG nr. 34/2006, privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, precum și punctul de vedere cu privire la contestația în cauză, potrivit dispozițiilor art. 274 alin.(1) din același act normativ; prin adresa nr. 458/09.04.2013, înregistrată la CNSC sub nr. 11735/11.04.2013, autoritatea contractantă transmite documentele solicitate, precum și punctul de vedere cu privire la prezenta contestație, solicitând Consiliului respingerea ca neîntemeiată a contestației deoarece:

- prin prisma obiectului prezentei proceduri de achiziție: „Dezvoltare BRIDGE PKI”, se poate spune că proiectul prezintă anumite elemente tehnologice specifice care trebuie înțelese corect, atât de Consiliu, cât și de toți operatorii economici participanți la procedura de atribuire;

- astfel, precizează autoritatea contractantă, „*Bridge PKI*” reprezintă punerea în practică a unei arhitecturi care asigură interoperabilitatea mai multor infrastructuri de chei publice (PKI - Public Key Infrastructure) distincte; această infrastructură de chei publice are ca scop emiterea certificatelor digitale pentru utilizatori sau echipamente de calcul, certificate care asigură identificarea electronică fără echivoc a acestor entități, fiind practic identitatea electronică a acestora;

- autoritatea contractantă menționează că certificatele digitale sunt emise de către autorități de certificare (CA - Certification Authority); conceptul de „*Bridge*” reprezintă modalitatea de interconectare a mai multor infrastructuri PKI distincte, care conțin autorități de certificare diferite, prin intermediul unei autorități de certificare terță denumită generic autoritate de certificare punte (Bridge CA); acest concept de stabilire a relațiilor de încredere între autorități de certificare diferite poartă mai multe denumiri, toate cu același înțeles, cum ar fi: autoritate de certificare punte, autoritate de certificare de tranzit, Bridge CA, Bridge PKI, în literatura de

specialitate fiind utilizate toate acestea pentru a referi conceptul general unic, fără a exista echivoc sau interpretări;

- în cadrul caietului de sarcini aferente, autoritatea contractantă afirmă că folosește atât denumirea Bridge PKI cât și Bridge CA, ambele cu același înțeles, deoarece conceptul de autoritate de certificare de tip bridge este unul standard la nivel internațional, conform referinței RFC 5217 (<http://tools.ietf.org/html/rfc5217>); acest standard definește conceptul de autoritate de certificare de tip bridge precum și modelele de încredere care pot fi stabilite între diverse autorități de certificare sau diverse alte infrastructuri de chei publice; cu privire la acest standard, precizează autoritatea contractantă, la nivelul Uniunii Europene există o inițiativă încă din anul 2005 (<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc5cO.pdf?id=19403>) prin care se urmărește implementarea conceptului de autoritate de certificare de tip Bridge;

- cu privire la criticile contestatorului, autoritatea contractantă menționează că, în urma deschiderii și evaluării ofertelor, s-a constatat că din oferta tehnică a contestatorului lipsesc părți importante din caietul de sarcini (astfel cum rezultă și din grilele de evaluare depuse), motiv pentru care i s-a transmis adresa de solicitare de clarificări nr. 167/18.02.2013, prin care se cerea indicarea paginii și a paragrafului din oferta tehnică la care se regăsește îndeplinită cerința din caietul de sarcini;

- ulterior, prin adresa nr. 849/21.02.2013, contestatorul a răspuns, însă prin indicarea unor pagini; în același timp, contestatorul și-a modificat substanțial oferta tehnică;

- prin urmare, afirmă autoritatea contractantă, după ce a verificat îndeplinirea cerințelor tehnice, la paginile indicate de contestator, a observat că acestea nu se regăseau îndeplinite; conform art. 79 alin. (2) din HG nr. 925/2006 *„în cazul în care ofertantul modifică prin răspunsurile pe care le prezintă conținutul propunerii tehnice, oferta sa va fi considerată neconformă”*;

- de aceea, în opinia autorității contractante, prin adresa de comunicare a rezultatului procedurii nr. 218/28.03.2013, a fost argumentată decizia de respingere ca neconformă a ofertei, motivându-se totodată și neconformitatea acesteia; în luarea deciziei, autoritatea contractantă susține că s-a bazat exclusiv pe analiza obiectivă a conținutului integral al ofertelor depuse și cu luarea în considerație, în condițiile legii, a răspunsurilor primite, respectiv de la fiecare ofertant, la cererile de clarificări solicitate;

- astfel, pentru anumite cerințe, nu s-au identificat răspunsuri corecte și complete, cum ar fi capitolele explicit dedicate componentelor funcționale, motiv pentru care a considerat necesar să solicite contestatorului o

clarificare pentru eventualitatea în care acesta ar fi intenționat să răspundă cu o alta componentă a ofertei sau în esență;

- deși a dat curs cererii de clarificare, autoritatea contractantă menționează că la locurile indicate în răspunsul contestatorului, oferta acestuia, așa cum a fost ea depusa și fără a lua în calcul modificările sau completările aduse, nu conține răspunsuri corecte și complete raportat la cerințele caietului de sarcini; spre exemplu, componentele funcționale oferite sunt: hardware IBM, de tip server; hardware SafeNet, de tip HSM pentru generarea și procesarea materialului criptografic; software PrimeKey, pentru componenta tehnică administrativă; oferta nu include dispozitivele de control al comunicației unidirecționale, certificate minimum CC EAL 7; niciuna dintre componentele hardware sau software (IBM, SafeNet, PrimeKey) oferite nu include funcționalități de comunicații și nici de control al comunicației unidirecționale; niciuna dintre componentele hardware sau software (IBM, SafeNet, PrimeKey) oferite nu este certificată CC EAL 7;

- de asemenea, afirmă autoritatea contractantă, explicațiile contestatorului, citează documentația producătorilor pentru reperatele oferite, precizând că „platforma funcțională PrimeKey suportă „semnarea în mod offline”, respectiv că platforma funcțională PrimeKey „implementează o interfață de servicii web necesară semnăturii”; din analiza acestora a rezultat că nici explicațiile oferite de ofertant și nici documentația producătorului nu arată că produsul ar suporta ambele funcționalități simultan, așa cum se solicită în caietul de sarcini, respectiv: „semnarea offline a documentelor obiect și a documentelor martor de tranzacție generate, pe baza de schimb continuu de semnale de tip web-services [...], dar fără a permite stabilirea de legătură de comunicație la nivel de rețea cu restul sistemului”;

- în opinia autorității contractante, necunoașterea evidentă a acestor termeni tehnici de către contestator demonstrează neînțelegerea cerințelor caietului de sarcini și, în consecință, imposibilitatea acestuia de a oferi o soluție conformă; având în vedere faptul că soluția solicitată este una standard, definită prin standarde internaționale, autoritatea contractantă consideră că scopul prezentei contestații este acela de a întârzia, în mod nejustificat, prezenta procedurii;

- totodată, afirmă autoritatea contractantă, au fost respectate prevederile legale în vigoare privind achizițiile publice, inclusiv principiile prevăzute de art. 2 alin.(2) din OUG nr. 34/2006, atât în elaborarea documentației de atribuire, cât și în evaluarea ofertelor depuse, aspect dovedit atât de avizul ANRMAP, cât și de raportul procedurii de atribuire, care a fost semnat de către UCVAP, cu mențiunea „fără observații”;

- autoritatea contractantă solicită Consiliului ca în cazul în care contestația este respinsă, să se aplice prevederile art. 278¹ din OUG nr. 34/2006;
- de asemenea, solicită, pe cale de excepție, respingerea contestației ca tardivă deoarece adresa de comunicare a rezultatului procedurii a fost comunicată în data de 28.03.2013 și contestația a fost depusă în data de ...

Ultimul document, aferent dosarului cauzei, îl reprezintă adresa nr. 6520/.../...11.04.20013, adresată de către Consiliu contestatorului; termenul de răspuns acordat fiind 12.04.2013; până la data stabilită acesta nu a răspuns solicitării aferente.

Conform art. 278 alin.(1) din OUG nr.34/2006, Consiliul trebuie să se pronunțe mai întâi asupra excepțiilor de procedură și de fond, iar când se constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei.

Având în vedere norma juridică anterior enunțată, Consiliul va lua în considerare următoarele:

În cadrul punctului de vedere nr. 458/09.04.2013, înregistrat la CNSC sub nr. 11735/11.04.2013, autoritatea contractantă solicită, pe cale de excepție, respingerea contestației ca tardivă deoarece „adresa de comunicare a rezultatului procedurii a fost comunicată în data de 28.03.2013 și contestația a fost depusă în data de ...

În conformitate cu prevederile art. 269 din OUG nr. 34/2006, „procedura de soluționare a contestațiilor se desfășoară cu respectarea principiilor legalității, celerității, contradictorialității și a dreptului la apărare”.

Aplicând, în mod corespunzător, norma juridică anterior enunțată, prin adresa nr. 6820/.../...11.04.2013, Consiliul a solicitat contestatorului, opinia cu privire la acest aspect, având ca termen de răspuns, data de 12.04.2013; până la data soluționării contestației în cauză, acesta nu a răspuns solicitării aferente.

De asemenea, Consiliul va lua în considerare faptul că referitor la valoarea estimată, astfel cum este aceasta menționată în cadrul anunțului de participare nr. ... publicat în SEAP la data de 20.10.2012, la pct. II.2.1) Cantitatea totală sau domeniul se precizează: 6.190.000 lei, fără TVA, reprezentând echivalentul a aproximativ 1.375.555 euro, fără TVA.

Față de acest aspect, Consiliul va lua în considerare faptul că, în litigiul dedus judecății, este vorba despre un contract de furnizare, cu valoarea estimată mai mare decât pragurile valorice prevăzute la art. 55 alin. (2) lit. a) din OUG nr. 34/2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006 cu modificările și completările ulterioare, fiind deci, incidente prevederile art.

256² alin. (1) lit. a) din același act normativ potrivit căruia „persoana vătămată poate sesiza Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sau, după caz, instanța judecătorească competentă în vederea anulării actului și/sau recunoașterii dreptului pretins ori a interesului legitim, în termen de: ... 10 zile începând cu ziua următoare luării la cunoștință, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, despre un act al autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea contractului care urmează să fie atribuit, estimată conform prevederilor art. 23 și ale cap. II secțiunea a 2-a, este egală sau mai mare decât pragurile valorice prevăzute la art. 55 alin. (2)”.

De asemenea, art. 3 lit. z) din OUG nr. 34/2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, cuprinzând și modificarea și completarea prin OUG nr. 76 din 30 iunie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 453/02.07.2010, stipulează că „...termenul exprimat în zile începe să curgă de la începutul primei ore a primei zile a termenului și se încheie la expirarea ultimei ore a ultimei zile a termenului; ziua în cursul căreia a avut loc evenimentul sau s-a realizat un act al autorității contractante nu este luată în calculul termenului (...)”.

În aceste condiții, prin raportare la data la care contestatorul a luat cunoștință de conținutul comunicării rezultatului procedurii nr. 218/28.03.2013 a fost 28.03.2013, Consiliul constată că ultima zi a termenului legal, în care putea fi contestat conținutul actului aferent era data de ... modalitatea de calcul a fost evidențiată și de către autoritatea contractantă care, în cadrul documentului anterior menționat, a precizat că „eventualele contestații se pot depune până la data împlinirii termenului de 11 zile de la data primirii acestuia”.

Față de cele de mai sus, Consiliul constatând că ... a transmis contestația dedusă soluționării, atât către CNSC, cât și către autoritatea contractantă, în data de ... conform probelor existente la dosarul cauzei, va respinge excepția tardivității invocată de către autoritatea contractantă față de contestația în cauză, urmând a proceda la soluționarea, pe fond, a acesteia.

Analizând actele existente la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

... a organizat, în calitate de autoritate contractantă, procedura de atribuire, prin „licitație deschisă” a contractului de achiziție publică de servicii având drept obiect: „Dezvoltare Bridge PKI”, cod CPV 72000000-5, 48000000-8, 79341000-6, 79412000-5, 80530000-8, având sursa de finanțare: „Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice – Axa prioritară III”, elaborând, în acest sens, documentația de

atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare nr. ... 20.10.2012, conform căruia valoarea estimată este 6.190.000 lei fără TVA.

Conform pct. IV.2.1) din anunțul de participare anterior menționat, criteriul de atribuire ales este „prețul cel mai scăzut”.

În urma luării la cunoștință a conținutului documentației de atribuire, prin contestația FN, înregistrată la CNSC sub nr. 39009/07.12.2012, formulată de către ..., formulată împotriva clarificărilor la documentația de atribuire publicate, în SEAP, la data de 29.11.2012, emise de către ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire, prin „licitație deschisă”, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Dezvoltare bridge PKI” coduri CPV 72000000-5 – *Servicii IT: consultanță, dezvoltare de software, internet și asistență (Rev.2)*, 48000000-8 – *Pachete software și sisteme informatice (Rev.2)*, 79341000-6 – *Servicii de publicitate (Rev.2)*, 79412000-5 – *Servicii de consultanță în gestiune financiară (Rev.2)*, 80530000-8 – *Servicii de formare profesională (Rev.2)*, s-a solicitat „suspendarea procedurii de atribuire și obligarea autorității contractante la anularea clarificărilor arătate (din 29.11.2012)”.

Ulterior, prin Decizia nr. 4639/... Consiliul „a admis contestația, în parte și a obligat autoritatea contractantă la continuarea procedurii, în maxim 10 zile de la primirea prezentei decizii, prin decalarea termenului limită de depunere a ofertelor, concomitent cu eliminarea specificației privind prezentarea odată cu oferta a unor manuale și capturi de ecran în limba română; precizându-se că, în acest sens, autoritatea contractantă va posta, în SEAP, măsurile de remediere mai sus arătate, cu asigurarea unui termen de înaintare a ofertelor ce nu va fi mai scurt de 40 de zile de la aducerea la cunoștință a decalării. În mod implicit, a respins cererea autorității contractante de aplicare a sancțiunii de la art. 278¹ din ordonanță, față de contestatoare, ca nefondată”.

În cadrul procesului – verbal al ședinței de deschidere a ofertelor nr. 5/498/07.02.2013, filele 678 – 690, autoritatea contractantă a consemnat denumirea ofertanților și documentele de calificare depuse de către aceștia, astfel:

Ulterior deschiderii ofertelor, în cadrul raportului procedurii nr. 5/1124/28.03.2013, filele 30 – 47, autoritatea contractantă a menționat și prețurile, fără TVA, aferente propunerilor financiare, respectiv: ...

De asemenea, în cadrul aceluiași document s-a precizat că ofertele aparținând ... au fost respinse ca neconforme, în timp ce ofertele aparținând ... au fost declarate admisibile; oferta desemnată câștigătoare a aparținut ..., cu o propunere financiară de 5.174.000 lei, fără TVA.

Decizia de mai sus a fost adusă la cunoștința cu adresa nr. 218/28.03.2013, emisă de către autoritatea contractantă; ulterior luării la cunoștință a rezultatului de mai sus, ofertantul în cauză a formulat contestația dedusă soluționării susținând că „autoritatea contractantă i-a respins oferta depusă, fără a motiva, în vreun fel, oricât de sumar, concluzia potrivit căreia aceasta nu ar respecta cerințele tehnice incluse” și solicitând în acest sens „obligarea autorității contractante la anularea documentului anterior menționat și reluarea procedurii de atribuire în cauză din stadiul deschiderii ofertelor cu luarea în considerare a ofertei contestatorului; suspendarea procedurii de atribuire în cauză până la soluționarea prezentei contestații”.

În conformitate cu dispozițiile art. 275¹ alin. (1) și (2) din OUG nr. 34/2006, „În cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, Consiliul, până la soluționarea fondului cauzei, poate să dispună, în termen de 3 zile, la cererea părții interesate, prin decizie, măsura suspendării procedurii de achiziție publică. Consiliul soluționează cererea de suspendare luând în considerare consecințele acestei măsuri asupra tuturor categoriilor de interese ce ar putea fi lezate, inclusiv asupra interesului public”.

Aplicând, în mod corespunzător, cadrul juridic anterior invocat, prin Decizia CNSC nr. ... Consiliul a respins cererea de suspendare a procedurii de atribuire în cauză până la pronunțarea soluției, pe fond, în termenul legal.

În mod subsecvent, Consiliul va proceda la soluționarea contestației în cauză, analizând modul în care autoritatea contractantă a evaluat oferta contestatorului, cu luarea în considerare a legislației în vigoare în domeniul achizițiilor publice și a argumentelor transmise de către petenți.

Totodată, Consiliul va lua în considerare că, potrivit dispozițiilor art. 207 alin. 2) lit. b) din OUG nr. 34/2006, „autoritatea contractantă are obligația de a informa ofertanții/candidații care au fost respinși sau a căror ofertă nu a fost declarată câștigătoare asupra motivelor care au stat la baza deciziei respective (...) b) pentru fiecare ofertă respinsă, motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere, detaliindu-se argumentele în temeiul cărora oferta a fost considerată inacceptabilă și/sau neconformă, îndeosebi elementele ofertei care nu au corespuns cerințelor de funcționare și performanță prevăzute în caietul de sarcini”.

În acest sens, Consiliul va reține că, privitor la oferta contestatorului, în cadrul comunicării rezultatului procedurii nr. 218/28.03.2013, autoritatea contractantă a precizat următoarele:

- „oferta dumneavoastră a fost respinsă în baza art. 79 alin. 1) din HG nr. 925/2006 care prevede că „în cazul în care ofertantul nu transmite în

perioada precizată de comisia de evaluare clarificările/răspunsurile solicitate sau în cazul în care explicațiile prezentate de ofertant nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată neconformă”;

- astfel, la solicitarea de clarificări formulată de autoritatea contractantă prin adresa nr. 167/18.02.2013, ofertantul a răspuns prin adresa înregistrată la MSI cu nr. 849/21.02.2013, în conținutul căreia nu se regăesc îndeplinite cerințele solicitate de către autoritatea contractantă”.

În conformitate cu dispozițiile art. 213 alin. 1) lit. j) din OUG nr. 34/2006, „dosarul achiziției trebuie să cuprindă documentele întocmite/primate de autoritatea contractantă în cadrul procedurii de atribuire, cum ar fi, dar fără a se limita la următoarele: j) raportul procedurii de atribuire”; la alin. 2) lit. f) al normei juridice anterior invocate precizându-se că „raportul procedurii de atribuire (...) se elaborează înainte de încheierea contractului de achiziție publică/acordului – cadru/sistemului de achiziție dinamic și cuprinde cel puțin următoarele elemente: f) denumirea/numele ofertanților respinși și motivele care au stat la baza acestei decizii”.

Procedând la analiza raportului procedurii nr. 5/1124/28.03.2013, fila 44, Consiliul constată că, de asemenea, autoritatea contractantă a precizat motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere a ofertei contestatorului, respectiv că „Asocierea formată din ... (lider), SC ... (...) în răspunsurile solicitărilor de clarificări transmise de autoritatea contractantă, cu nr. 167/18.02.2013, (...) nu menționează pagina și paragraful la care se regăesc îndeplinite cerințele, ofertantul nerăspunzând în acest fel la solicitările de clarificări ale autorității contractante, prin urmare comisia de evaluare declară neconforme ofertele tehnice depuse de aceștia, în baza prevederilor art. 79 alin. 1) din HG nr. 925/2006 (...) care prevede că „în cazul în care ofertantul nu transmite în perioada precizată de comisia de evaluare clarificările/răspunsurile solicitate sau în cazul în care explicațiile prezentate de ofertant nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată neconformă”.

În acest sens, din verificarea dosarului cauzei, Consiliul reține că în cadrul procesului de evaluare a propunerii tehnice aparținând contestatorului („grila de evaluare”, filele 1 – 146, respectiv 104 – 170), autoritatea contractantă a precizat că acesta nu a respectat o serie de cerințe aferente pct. 3.3.4) Funcționalități de semnare centralizată de documente și de autentificare de tranzacții din cadrul caietului de sarcini, respectiv:

- „soluția oferită va include toate reperele hardware și licențele software care vor permite implementarea pentru semnarea offline a documentelor obiect și a documentelor martor de tranzacție generate, pe bază de schimb

continuu de semnale de tip web-services și asimilate, la nivel de protocol de aplicație, între componenta care solicită semnarea și componenta care execută semnătura, dar fără a permite stabilirea de legătură de comunicație la nivel de rețea cu restul sistemului;

- în această variantă de implementare, asigurarea separației se va face, pe ambele sensuri, cu dispozitive de control al comunicației unidirecționale, certificate minimum CC EAL 7;

- modulele oferite vor fi de tip appliance și vor fi dimensionate optim, inclusiv în ceea ce privește puterea de calcul de care dispun pe funcționalitățile specifice și vor fi configurate pentru a putea opera, pentru asigurarea funcționalităților specifice, în mod independent de alte modul sau echipamente;

- în configurația oferită, modulele vor putea fi instalate în rack standard de 19 inch și vor dispune de surse de alimentare redundante;

- ofertanții vor include cel puțin următoarele: 2 componente integrate de tip server de semnare centralizată de documente și de autentificare de tranzacții, respectiv: fără restricție număr de identități sistem sau utilizator certificate deservite sau de tranzacții prelucrate”.

Potrivit dispozițiilor art. 78 din HG nr. 925/2006, „comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea clarificărilor. Comunicarea transmisă în acest sens către ofertant trebuie să fie clară, precisă și să definească în mod explicit și suficient de detaliat în ce constă solicitarea comisiei de evaluare”.

De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 201 alin. 1) din OUG nr. 34/2006, „pe parcursul aplicării procedurii de atribuire, autoritatea contractantă are dreptul de a solicita clarificări și, după caz, completări ale documentelor prezentate de ofertanți/candidați pentru demonstrarea îndeplinirii cerințelor stabilite prin criteriile de calificare și selecție sau pentru demonstrarea confirmării ofertei cu cerințele solicitate”.

În contextul juridic anterior invocat, astfel cum este precizat în cadrul procesului – verbal al ședinței de evaluare nr. 165/18.02.2013, filele 268 – 287, referitor la oferta tehnică a contestatorului, s-a menționat că „în urma evaluării propunerii tehnice, s-a solicitat să se arate, prin indicare specifică a paginilor și a paragrafelor din oferta tehnică, unde sunt identificate în mod specific și descrise pe larg toate componentele tehnice efective oferite (hardware și software) prin care ofertantul răspunde complet la cerințele minime și obligatorii ale capitolului 3.3.4/Funcționalități de semnare centralizată de documente și de

autentificare de tranzacții din caietul de sarcini. Mai exact (pag. 43 și 44 din caietul de sarcini) următoarele cerințe:

- „soluția oferită va include toate repererele hardware și licențele software care vor permite implementarea pentru semnarea offline a documentelor obiect și a documentelor martor de tranzacție generate, pe bază de schimb continuu de semnale de tip web-services și asimilate, la nivel de protocol de aplicație, între componenta care solicită semnarea și componenta care execută semnătura, dar fără a permite stabilirea de legătură de comunicație la nivel de rețea cu restul sistemului;
- în această variantă de implementare asigurarea separației se va face, pe ambele sensuri, cu dispozitive de control al comunicației unidirecționale, certificate minimum CC EAL 7;
- modulele oferite vor fi de tip appliance și vor fi dimensionate optim, inclusiv în ceea ce privește puterea de calcul de care dispun pe funcționalitățile specifice și vor fi configurate pentru a putea opera, pentru asigurarea funcționalităților specifice, în mod independent de alte modul sau echipamente;
- în configurația oferită, modulele vor putea fi instalate în rack standard de 19 inch și vor dispune de surse de alimentare redundante. Ofertanții vor include în ofertă cel puțin următoarele: a) 2 componente integrate de tip server de semnare centralizată de documente și de autentificare de tranzacții, respectiv: b) fără restricție număr de identități sistem sau utilizator certificate deservite sau de tranzacții prelucrate”.

Solicitare aferentă a fost transmisă prin adresa nr. 171/21.02.2013, emisă de către autoritatea contractantă; referitor la conținutul documentului respectiv, Consiliul apreciază că în măsura în care contestatorul nu și-a exercitat drepturile aferente, astfel cum rezultă acestea din dispozițiile art. 255 alin. 1) din OUG nr. 34/2006, în termenele imperativ stabilite de ordonanța de urgență, în mod automat, se prezumă că a acceptat și însușit cerințele în cauză; pe cale de consecință, față de modul în care acesta a răspuns, urmând a fi incidente, prin analogie, prevederile art. 170 din actul normativ anterior invocat, conform cărora „ofertantul are obligația de a elabora oferta în conformitate cu prevederile din documentația de atribuire”.

Din această perspectivă, Consiliul reține că în urma analizei răspunsului contestatorului, transmis prin adresa nr. 12942/21.02.2013, înregistrat la autoritatea contractantă sub nr. 849/21.02.2013, filele 118 – 252, autoritatea contractantă a menționat în cadrul „grilei de evaluare”, filele 73 – 74, următoarele:

- „s-a solicitat clarificarea nr. 167/18.02.2013 și s-a răspuns prin adresa nr. 171/21.02.2013 din care reiese clar că componentele funcționale

oferate sunt: hardware IBM, de tip server; hardware SafeNet, de tip HSM pentru generarea și procesarea materialului criptografic;

- software PrimeKey, pentru componenta tehnică administrativă;
- oferta nu include dispozitivele de control al comunicației unidirecționale, certificate minimum CC EAL 7;
- niciuna din componentele hardware sau software (IBM, SafeNet, PrimeKey) oferite nu include funcționalități de comunicații și nici de control al comunicației unidirecționale;
- niciuna din componentele hardware sau software (IBM, SafeNet, PrimeKey) oferite nu este certificată CC EAL 7;
- explicațiile ofertantului, care citează documentația producătorilor reperelor oferite, arată că: platforma PrimeKey suportă „semnarea în nod offline”, respectiv că platforma funcțională PrimeKey „implementează o interfață de servicii web necesară semnăturii”;
- nici explicațiile oferite de ofertant, nici documentația producătorului nu arată că produsul ar suporta ambele funcționalități simultan, așa cum cere caietul de sarcini, respectiv „semnarea offline a documentelor obiect și a documentelor martor de tranzacție generate, pe bază de schimb continuu de semnale de tip web-service (...), dar fără a permite stabilirea de legătură de comunicație la nivel de rețea cu restul sistemului”.

Față de cele de mai sus, procedând la analiza răspunsului formulat de către contestator și transmis autorității contractante prin adresa nr. 849/21.02.2013, Consiliul constată că, din punct de vedere formal, acesta este elaborat într-un cadru cvasi – general, expresiile utilizate având un caracter generic, respectiv „într-adevăr soluția oferită include toate reperatele hardware și licențe software (...) într-adevăr asigurarea separației se face pe ambele sensuri cu dispozitive de control ale comunicației unidirecționale (...) într-adevăr modulele oferite sunt de tip appliance”; în opinia Consiliului, acest mod de răspuns nu corespunde absolut deloc cu solicitarea autorității contractante în sensul „indicării specifice a paginilor și a paragrafelor din oferta tehnică, unde sunt identificate în mod specific și descrise pe larg toate componentele tehnice efective oferite”.

De altfel, pe lângă „lipsa totală a indicării paragrafelor”, contestatorul indică sporadic paginile aferente, însă și aici explicațiile oferite sunt incomplete, respectiv că în loc să se indice „paragraful solicitat” și eventual apoi să se „limpezească” conținutul acestuia, acesta din urmă nu face altceva decât ca, într-un mod laconic (ex: „pentru mai multe detalii a se vedea aici – http.”), să trimită autoritatea contractantă la siteul diverșilor producători.

Ori, în situația în care autoritatea a solicitat, în mod ferm, contestatorului să-i precizeze „unde sunt identificate în mod specific și descrise pe larg toate componentele tehnice efective oferite (hardware și software) prin care ofertantul răspunde complet la cerințele minime și obligatorii ale capitolului 3.3.4/Funcționalități de semnare centralizată de documente și de autentificare de tranzacții din caietul de sarcini”, Consiliul apreciază că acesta din urmă trebuia să se conformeze întocmai și nu să transmită un document al cărui conținut se află sub semnul incertitudinii.

Potrivit dispozițiilor art. 72 alin. 2) lit. f) din HG nr. 925/2006, „atribuțiile comisiei de evaluare sunt următoarele: f) verificarea propunerilor tehnice prezentate de ofertanți, din punctul de vedere al modului în care acestea corespund cerințelor minime din caietul de sarcini sau din documentația descriptivă”.

Altfel spus, autoritatea contractantă are obligația ca în cadrul procesului de evaluare să se asigure că, în mod cert, ofertele depuse sunt sau nu admisibile, astfel încât la finalizarea acestuia să aibă garanția că ofertantul desemnat câștigător „are posibilitatea concretă de a îndeplini contractul și de a rezolva eventualele dificultăți legate de îndeplinirea acestuia”.

Ori, în cazul de față, cu privire la obiectul contractului de achiziție publică ce urmează să fie atribuit, astfel cum reiese din referatul de necesitate nr. 5/01/17.10.2012, filele 985 – 986, Consiliul reține că „proiectul propune o soluție pentru realizarea unui mediu de lucru (framework) în care să fie posibilă interoperabilitatea între diferitele autorități de certificare (CA). Modelul ce se dorește a fi implementat prin acest proiect este acela al unei administrații publice orientate spre deservirea cetățenilor, prin punerea la dispoziție și oferirea unui acces facil la serviciile administrative publice prin mijloace electronice, al unei administrații care să susțină un schimb intensiv de informații și date, atât în interiorul sistemului între instituțiile publice, cât și în relația cu exteriorul, cu mediul de afaceri și organizațiile neguvernamentale și astfel corespunde obiectivului specific al domeniului major de intervenție 2 și anume de a pune la dispoziție serviciile administrative prin mijloace electronice, atât pentru utilizatori (cetățeni și mediul de afaceri), cât și pentru administrația publică”.

În cadrul aceluiași document se precizează că „... dorește achiziționarea de servicii ce vor avea ca obiectiv final realizarea unui sistem care să pună la dispoziția mediului de afaceri o infrastructură care să permită interoperabilitatea între membrii participanți, precum și accesul securizat la această infrastructură (Public Key Infrastructure). Interoperabilitatea permite efectuarea unor tranzacții sigure între

organizații ce folosesc tehnologii PKI provenind de la firme diferite, asigură o flexibilitate ridicată în alegerea tehnologiei PKI și reduce riscul de implementare a soluțiilor bazate pe PKI”.

De altfel, și în cadrul caietului de sarcini, la pct.1 din caietul de sarcini, fila 873, se menționează că, „interoperabilitatea este un factor critic în implementarea infrastructurilor de chei publice (Public Key Infrastructure) (...) există trei mari categorii de interoperabilitate specifice infrastructurii de chei publice: la nivelul componentelor, la nivelul aplicațiilor, între domenii diferite”.

Un atribut foarte important al fiecărui sistem informatic este modul în care acesta asigură securitatea și ierarhizarea accesului la informație și modul în care acesta se autoprotejează la tentativele de acces neautoarizate voite sau nu, interne sau externe.

De aceea, în acest moment, securizarea comunicațiilor prin intermediul internetului este parte esențială a „informatizării administrației publice”, măsură care se înscrie într-o suită de măsuri guvernamentale care vizează atingerea indicatorilor stabiliți de către Consiliul European, astfel cum sunt aceștia începând cu anul 2002.

Din punct de vedere tehnic, autoritatea contractantă a optat pentru „dezvoltare Bridge PKI”; PKI fiind „o combinație de produse hardware și software, politici și proceduri care asigură securitatea de bază necesară astfel încât doi utilizatori, care nu se cunosc sau se află în puncte diferite de pe glob, să poată comunica în siguranță. La baza PKI se află certificatele digitale (pașapoarte electronice) care mapează semnătura digitală a utilizatorului la cheia publică a acestuia. Aceste obiecte informaționale sunt baza unei implementări de succes PKI și reprezintă mijlocul de identificare digitală a fiecărui subiect participant într-o relație derulată prin mijloace electronice”.

Ori, în acest context, Consiliul apreciază că prin răspunsul său, contestatorul nu trebuia să se limiteze la o descriere sumară, spre exemplu a „dispozitivelor de control ale comunicației unidirecționale”, în condițiile în care „Funcționalitățile de semnare centralizată de documente și de autentificare de tranzacții” sunt unul dintre elementele cheie ale soluției tehnice propuse.

De altfel, modul sumar în care contestatorul a răspuns la solicitarea de clarificări (ex.„aceste echipamente operează în mod independent de alte module (respectiv unul de cellălat) neavând nevoie de alte echipamente”) a determinat autoritatea contractantă să concluzioneze că „niciuna din componentele hardware sau software (...) oferite nu include funcționalități de comunicații și nici de control al comunicației

unidirecționale”, astfel cum este precizat în cadrul punctului de vedere nr. 458/09.04.2013, înregistrat la CNSC sub nr. 11735/11.04.2013.

Prin urmare, Consiliul constată că autoritatea contractantă a respins oferta contestatorului aplicând, în mod corect, dispozițiile art. 79 din alin.1) din HG nr. 925/2006, potrivit căroră „(...) în cazul în care explicațiile prezentate de ofertant nu sunt concludente, oferta sa va fi considerată neconformă”, astfel cum este menționat în cadrul raportului procedurii nr. 5/1124/28.03.2013.

Consiliul nu va reține alegațiile contestatorului potrivit căroră „autoritatea contractantă a respins oferta depusă (...) fără a motiva în vreun fel, oricât de sumar concluzia sa”, deoarece, pe de-o parte, din analiza comunicării rezultatului procedurii nr. 218/ 28.03.2013 a rezultat că există „motivele de fapt și de drept” care au condus la respingerea ofertei contestatorului, iar pe de altă parte, contestatorul a avut la dispoziție inclusiv punctul de vedere al autorității contractante, conform dispozițiilor art. 274 alin. 2) din OUG nr. 34/2006.

De asemenea, la alin. 4) din cadrul normei juridice anterior invocate se precizează că „la cerere, contestatorul are acces la documentele aflate în dosarul achiziției publice depuse de autoritate la Consiliu, cu excepția propunerilor tehnice ale celorlalți ofertanți la procedura de atribuire, acestea din urmă putând fi consultate de contestator numai cu acordul scris al respectivilor ofertanți, acord care se anexează la cererea pe care contestatorul o adresează Consiliului”.

Din această perspectivă, Consiliul apreciază că, referitor la respingerea ofertei sale, culpa aparține, în mod integral, ..., astfel cum reiese din motivarea anterioară; față de acest aspect, Consiliul considerând că nu se justifică reținerea alegațiilor contestatorului cu privire la o eventuală obligare a autorității contractante la aplicarea dispozițiilor art. 207 alin. 2) din OUG nr. 34/ 2006, întrucât demersul în cauză ar fi lipsit de finalitate juridică, în sensul că oferta contestatorului este, în mod irevocabil, neconformă.

Conform prevederilor art. 425 alin. 1) lit. b) Cod Procedură Civilă, nu se impune obligația Consiliului, în calitate de primă instanță, de a răspunde punctual la toate susținerile și afirmațiile părților; textul în cauză făcând referire expresă numai la indicarea motivelor de fapt și de drept pe care se întemeiază soluția, arătându-se atât motivele pentru care s-au admis, cât și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților, Consiliul având posibilitatea de a proceda la sintetizarea acestora, în raport de legătura lor logică și de a le examina în mod grupat.

Prin urmare, în scopul respectării principiului celerității, garantat de prevederile art. 269 din OUG nr. 34/2006, Consiliul nu va mai analiza

celelalte critici formulate de contestator în prezenta cauză, întrucât cele menționate în cadrul motivării aferente au condus la convingerea sa privind soluția ce urmează a fi pronunțată.

Pe cale de consecință, Consiliul, în temeiul art.278 alin. 2), 5) și 6) din OUG nr. 34/2006, aprobată prin Legea nr.337/2006, cu modificările și completările ulterioare, urmează să respingă, ca nefondată, contestația formulată de către ... în contradictoriu cu autoritatea contractantă ... și să dispună continuarea procedurii de atribuire în cauză.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

MEMBRU COMPLET

...

...