



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, +40218900745 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 FN (fără număr de înregistrare la emitent), înregistrată la CNSC sub nr. ... aparținând SC ... SRL, cu sediul în ... str. înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ... având CUI ... cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură la Societatea Civilă de Avocați „... în, formulată împotriva documentației de atribuire elaborate de ... cu sediul în în calitate de autoritate contractantă în procedura, licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect „Servicii de realizare și implementare a Registrului Electronic Național al Nomenclaturilor Stradale (RENNS) (sistem de evidență și consultare geospațială a nomenclurii stradale), coduri CPV 72322000-8 – *Servicii de gestionare a datelor (Rev.2)*, 48517000-5 – *Pachete software IT (Rev.2)*, 72212610-8 – *Servicii de dezvoltare de software pentru baze de date (Rev.2)*, 72267000-4 – *Servicii de întreținere și reparații de software (Rev.2)*, 72330000-2 – *Servicii de standardizare și clasificare a conținuturilor sau a datelor (Rev.2)*, s-a solicitat Consiliului, în principal, anularea procedurii de atribuire, ca unică măsură de remediere posibilă, iar în subsidiar, obligarea autorității contractante la modificarea documentației de atribuire, precum și suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației, în temeiul dispozițiilor art. 275¹ din OUG nr. 34/2006.

În baza legii și documentelor depuse de părți,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE:

Admite contestația, în parte și obligă autoritatea contractantă la continuarea procedurii de atribuire, în maxim 10 zile de la primirea deciziei, cu modificarea documentației de atribuire în privința specificațiilor tehnice criticate, conform celor reținute în motivarea ce urmează și comunicarea în SEAP a completărilor acestora, inclusiv a noului termen limită de depunere a ofertelor.

...Respinge capetele de cerere privind anularea procedurii și eliminarea specificațiilor tehnice indicate în contestație, ca nefondate.

Obligatorie.

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 FN (fără număr de înregistrare la emitent), înregistrată la CNSC sub nr. ... SC ... SRL atacă documentația de atribuire elaborată de ... în calitate de autoritate contractantă în procedura mai sus arătată, considerând că anumite dispoziții ale caietului de sarcini (parte a documentației de atribuire) încalcă legislația incidentă în domeniul achizițiilor publice și restrânge în mod nejustificat accesul la procedura de atribuire.

Referitor la cerința 4.6 *Servicii de comunicație*, contestatoarea arată că, în cuprinsul caietului de sarcini, autoritatea contractantă a precizat că: *Se estimează că un număr de aproximativ 400 de autorități ale administrației publice locale nu dispun de conexiune de internet [...]. Este necesar ca prestatorul să asigure comunicația în locațiile autorităților administrațiilor publice locale identificate [...]. În perioada de operaționalizare a proiectului Beneficiarul împreună cu Prestatorul vor face o determinare exactă a locațiilor în care sunt necesare servicii de comunicație. Plata efectivă a serviciilor se va face doar pentru locațiile identificate ca având necesitate de comunicații [...].*

Astfel, contestatoarea invocă caracterul imprecis al cerinței în cauză, fapt care determină imposibilitatea întocmirii propunerii financiare, cu includerea tuturor costurilor necesare îndeplinirii viitoarelor obligații contractuale. De asemenea, contestatoarea arată că datorită neindicării numărului exact de autorități publice cărora li se vor oferi servicii de comunicație și a locației acestora, se va ajunge la dificultăți majore în estimarea costurilor necesare prestării serviciilor de comunicare solicitate, precum și la imposibilitatea comparării obiective a ofertelor.

Totodată, contestatoarea susține că evaluarea bugetului necesar asigurării unei conexiuni internet depinde în mod neîndoielnic de numărul exact al locațiilor și de poziția geografică a acestora, în raport de care prețurile ofertate pot varia în limite absolut diferite. Astfel, o ofertă care propune conectarea la internet a 400 de locații apropiate de rețelele de comunicații existente (servicii care presupun un cost minim de conectare) va obține un avantaj evident față de ofertanții care propun conectarea a 400 de locații aflate la distanțe superioare față de rețelele de comunicații existente, fiind alterat rezultatul procedurii de atribuire, raportat la criteriul de atribuire *prețul cel mai scăzut* anunțat, deși plata efectivă se va face după identificarea locațiilor de interes.

Mai mult, contestatoarea invocă încălcarea dispozițiilor prevăzute la *SECȚIUNEA a 2-a Reguli de estimare a valorii contractului de achiziție publică* și cele ale art. 26 din OUG nr. 34/2006 (pe care le citează), prin lipsa înglobării, în valoarea estimată a costurilor exacte aferente serviciilor de comunicație oferite de prestator în cazul autorităților publice care nu au posibilitatea conectării online.

Contestatoarea susține că valoarea estimată a contractului de achiziție publică stabilită de autoritatea contractantă înainte de inițierea procedurii de atribuire este inexactă și, în situația în care s-ar adopta măsura de remediere constând în precizarea numărului de autorități publice care necesită conexiune la internet și a locației acestora, valoarea estimată ar fi implicit modificată, fapt interzis de dispozițiile legale arătate, care impun determinarea valorii contractului anterior demarării procedurii de atribuire.

În concluzie, contestatoarea arată că unica măsură de remediere posibilă constă în anularea procedurii de atribuire, iar în situația în care Consiliul apreciază că încălcarea menționată poate fi remediată, în subsidiar, solicită obligarea autorității contractate la modificarea caietului de sarcini, prin precizarea în mod clar a numărului de autorități publice pentru care se va asigura conectarea la internet, precum și a locației acestora.

În ceea ce privește cerința *4.4 Licențe Software*, contestatoarea precizează că, din analiza titlului și a conținutului secțiunii arătate a documentației, rezultă faptul că se solicită ofertarea de licențe software pentru server de aplicații web. Deși obiectul specificațiilor tehnice ar trebui să fie descrierea acestor licențe, care se vor achiziționa, contestatoarea arată că se acordă o atenție preponderentă serverului de aplicații web pentru care se vor utiliza licențele (acesta fiind excesiv descris în cuprinsul secțiunii), condiții în care se impune ca autoritatea contractantă să modifice în mod corespunzător conținutul caietului de sarcini, astfel încât să coreleze specificațiile tehnice cu titlul secțiunii 4.4 și să descrie în mod concret care sunt tipurile de licențe ce trebuie ofertate, permițând

astfel ofertanților întocmirea propunerii tehnice și a celei financiare în cunoștință de cauză.

Referitor la pretinsa restrângere nejustificată a concurenței, prin favorizarea operatorilor economici care sunt parteneri cu furnizorul de tehnologie ESRI, contestatoarea arată că în secțiunea 2.4 *Cadrul existent* a caietului de sarcini se specifică: *Pentru implementarea proiectului RENNS, ANCPI va pune la dispoziție următoarea infrastructură de date geospațiale și software provenite din sectorizarea geospațială pentru Recensământul Populației și Locuințelor 2011:*

-O bază de date geospațială conținând circa 6 milioane de adrese;

-Echipamente pentru infrastructură hardware detaliate mai jos.

În continuare, contestatoarea arată că mai este menționat: *De asemenea ANCPI deține o platformă GIS bazată pe ESRI ArcGIS care poate fi folosită pentru dezvoltarea soluției propuse. Ofertantul are libertatea de a folosi infrastructura existentă sau poate propune orice altă soluție GIS. În cazul în care pentru funcționarea soluției propuse de ofertant este necesară și achiziția altor produse software în afară de cele cerute explicit în caietul de sarcini sau puse la dispoziție de ANCPI, ele vor fi incluse în descrierea soluției împreună cu justificarea aferentă și vor fi oferite în cadrul ofertei financiare.*

Din dispozițiile caietului de sarcini menționate, contestatoarea concluzionează că RENNS va reutiliza rezultatele proiectului Recensământul Populației și Locuințelor 2011 și toți operatorii economici care vor oferi platforma ESRI nu vor trebui să includă în costuri licențele pentru aceste produse, susținând că aceste prevederi ale documentației de atribuire sunt de natură să restrângă nejustificat accesul la procedura de atribuire. Astfel, contestatoarea precizează că, în vederea favorizării anumitor ofertanți, autoritatea contractantă omite să menționeze că în cadrul proiectului Recensământul Populației și Locuințelor 2011 au fost livrate și licențe GIS ..., licențe care pot fi folosite în cadrul proiectului RENNS, întocmai ca și platforma GIS bazată pe ESRI ArcGIS, la care se face trimitere. În aceste condiții, pentru respectarea principiului tratamentului egal al ofertanților și în vederea promovării concurenței între operatorii economici, contestatoarea solicită obligarea ANCPI la completarea caietului de sarcini cu mențiunea expresă că infrastructura de date geospațiale și software provenite din sectorizarea geospațială pentru Recensământul Populației și Locuințelor 2011 conține și licențe GIS Intergraph care sunt puse la dispoziția potențialilor ofertanți în scopul facilitării îndeplinirii viitorului contract de achiziție publică.

În continuare, contestatoarea invocă faptul că din analiza secțiunii 4.4.1 *Server aplicații WEB* a caietului de sarcini a constatat că

cerințele tehnice solicitate pentru această componentă a sistemului sunt, în cea mai mare parte, inutile în raport de obiectul viitorului contract de achiziție publică, fapt care determină încălcarea dispozițiilor art. 35 alin. (5) din OUG nr. 34/2006.

Astfel, contestatoarea arată că în cuprinsul caietului de sarcini se solicită cerințe funcționale justificate (secțiunea 3. a caietului de sarcini), perfect corelate și relevante, în raport de obiectul declarat al proiectului descris la *pct. 2.1 Obiectul achiziției (ANCPI dorește achiziționarea de servicii de realizare a Registrului Electronic Național al Nomenclaturilor Stradale (RENNS) - sistem de evidență și consultare geospațială a nomenclurii stradale)* și la *pct. 2.3 Scopul realizării proiectului*, cerințele funcționale ale soluției tehnice care se va achiziționa, dar și cerințe tehnice inutile și excesiv detaliate, pentru produsul *Server aplicații WEB*, care obligă practic ofertanții să utilizeze o anumită platformă tehnică, produs care nu este absolut necesar atingerii scopului proiectului RENNS (astfel, prezintă exemple de cerințe excesive, în opinia sa, care descriu serverul de aplicații WEB).

Contestatoarea susține că integralitatea cerințelor tehnice prezentate conduce la obligația ofertanților de a furniza un anumit produs, care să respecte toate specificațiile tehnice descrise, fapt care restrânge în mod abuziv concurența operatorilor economici care sunt în relații comerciale cu producătorul de tehnologie.

Totodată, contestatoarea arată că autoritatea contractantă este în imposibilitatea de a justifica în mod obiectiv necesitatea respectării cerințelor secțiunii „4.4.1 Server aplicații WEB”, în majoritate lipsite de relevanță pentru atingerea scopului declarat al proiectului RENNS, fiind evidentă încălcarea dispozițiilor art. 35 alin. (5) din OUG nr. 34/2006, ceea ce impune eliminarea din cuprinsul caietului de sarcini a specificațiilor tehnice menționate.

Având în vedere că adoptarea acestei măsuri corective ar conduce la modificarea esențială a caietului de sarcini și, implicit, a obiectului contractului de achiziție publică, contestatoarea apreciază că, pentru evitarea afectării grave a principiului transparenței și al tratamentului egal, se impune anularea procedurii de atribuire.

Totodată, contestatoarea solicită suspendarea procedurii de atribuire, precizând că în speță sunt îndeplinite condițiile impuse de prevederile art. 275¹ alin. (1) din OUG nr. 36/2004.

De asemenea, contestatoarea își rezervă dreptul de a-și completa contestația, ca urmare a studierii dosarului achiziției publice.

În drept, aceasta invocă dispozițiile OUG nr. 34/2006 și cele ale HG nr. 925/2006, iar în susținerea criticilor sale, înaintează Consiliului un set de documente, în copie.

Prin adresa nr. 13652/... înregistrată la CNSC sub nr. 29693/... autoritatea contractantă a transmis Consiliului punctul de vedere

referitor la cererea de suspendare a procedurii, solicitând respingerea ei, ca neîntemeiată, iar prin adresa nr. 13881/10.09.2013, înregistrată la CNSC sub nr. 30271/10.09.2013, a transmis punctul de vedere la contestație, prin care solicită respingerea ei, ca nefondată.

În contradictoriu cu susținerile contestatoarei, în ceea ce privește critica referitoare la cerința de la cap. 4.6 „Servicii de comunicații”, prin care acesta pretinde că îi este imposibil să întocmească propunerea financiară, din cauza lipsei unor informații cu referire la numărul exact de servicii de comunicații solicitat și a locației autorităților publice pentru care trebuie asigurat acest serviciu, autoritatea contractantă opinează că sunt nefondate și, ca atare, solicită respingerea criticii.

Astfel, cu privire la numărul de servicii de comunicații, autoritatea contractantă precizează că în cadrul caietului de sarcini s-a menționat fără echivoc numărul de locații care trebuie folosit în scopul ofertării: *în scopul ofertării, se vor considera 400 de locații în care este necesară asigurarea comunicațiilor* (caietul de sarcini, cap. 4.6 Servicii comunicație, pag. 51).

Totodată, autoritatea contractantă arată că majoritatea furnizorilor de servicii internet au preț fix indiferent de locație, astfel că, atâta timp cât prețul serviciilor de comunicații se calculează în funcție de numărul de locații și nu de poziția geografică a acestora, considerând nefondată critica petentei că cerința în cauză ar avea un caracter imprecis.

Spre exemplificare, autoritatea contractantă invocă ofertele unora din principalii furnizori de astfel de servicii din România:

<http://www.rcs-rds.ro/internet-diqi-net/fiberlink/pachete>

<http://www.romtelecom.ro/internet.html>

<http://www.orange.ro/internet-mobil/colibri/index.html>

<https://www.vodafone.ro/personal/servicii-si-tarife/internet/internet-pe-laptop-sau-tableta/internet-cu-abonament/index.htm#tab-2>

De asemenea, autoritatea contractantă susține că bugetul proiectului aprobat cuprinde și serviciile de comunicații, astfel critica prin care contestatoarea afirmă: *Mai mult, se constată în speță încălcarea dispozițiilor prevăzute la SECȚIUNEA a 2-a Reguli de estimare a valorii contractului de achiziție publică din OUG nr. 34/2006*, reprezintă o afirmație pur speculativă. Prin urmare, autoritatea contractantă apreciază că punerea în discuție a unor astfel de cerințe prin invocarea unor argumente de tipul celor prezentate în contestație reprezintă o exagerare câtă vreme aceste servicii se regăsesc și în Anexa 1 la Formularul 13.

În ceea ce privește critica referitoare la cerința „4.4 Licențe Software”, potrivit căreia autoritatea ar fi trebuit să specifice

tipurile de licențe care trebuie oferite, autoritatea contractantă o consideră nefondată, deoarece consideră că propunerea tehnică este responsabilitatea ofertanților, aceștia având libertatea de a oferi licențele pe care le consideră necesare pentru îndeplinirea cerințelor. De asemenea, autoritatea contractantă susține că există o diversitate foarte mare a modului de licențiere de la producătorii software de profil, iar impunerea unui anumit mod de licențiere nu ar face decât să constrângă ofertanții la acel mod de licențiere. Astfel, în caietul de sarcini s-au descris funcționalitățile pentru produsele ce se doresc a fi achiziționate, urmând ca licențierea respectivelor produse să fie făcută de către fiecare ofertant, conform soluției tehnice proprii.

Autoritatea contractantă menționează, de asemenea, că susținerea contestatoarei: *Deși obiectul specificațiilor tehnice ar trebui să fie descrierea acestor licențe care se vor achiziționa, se acordă o atenție preponderentă serverului de aplicații web pentru care se vor utiliza licențele (acesta fiind excesiv descris în cuprinsul secțiunii)*, reprezintă rezultatul unui slab studiu și a unei slabe înțelegeri a prevederilor documentației de atribuire din partea acesteia. Contrar susținerilor acesteia, precizează că în caietul de sarcini s-au descris toate componentele solicitate, la un nivel de detaliu suficient, astfel încât orice ofertant să înțeleagă funcționalitățile dorite și să poată reflecta complexitatea respectivelor componente. De altfel, 2 (două) dintre aceste componente au un volum similar de cerințe, reflectând complexitatea acestora, „4.4.1 Server aplicații WEB” nefiind tratat în mod special:

-Pentru „4.4.1 Server aplicații WEB” cerințele sunt detaliate la pag. 30 - 40, deci un total de aprox. 11 pagini;

-Pentru „4.4.2 Componenta pentru publicarea datelor geospațiale (Server Web GIS)” cerințele sunt detaliate la pag. 40 - 42, deci un total de aprox. 3 pagini;

-Pentru „4.4.3 Instrumente desktop pentru transformarea datelor (GIS Desktop)” cerințele sunt detaliate la pag. 42-51, deci un total de aprox. 10 pagini.

Referitor la criticile privind favorizarea operatorilor economici care sunt parteneri ESRI, autoritatea contractantă susține că pune la dispoziție licențele de care aceasta dispune deja, precizând că aceste licențe au fost furnizate de către ESRI Romania SRL, ca parte a contractului de furnizare nr. 331673/30.12.2009 de furnizare de licențe software ESRI pentru ANCP și unitățile subordonate. Astfel, având în vedere că o parte dintre aceste licențe deja achiziționate pot fi folosite și în alte proiecte, autoritatea contractantă precizează că a ales să le pună la dispoziția prestatorului pentru a fi folosite în cadrul proiectului "Registrului Electronic Național al Nomenclaturilor Stradale

(RENNS)", considerând că este mai avantajos să folosească aceste licențe care au fost achiziționate în cadrul unui pachet mai mare, în loc să achiziționeze alte licențe și să cheltuiască alți bani pentru alte licențe. De altfel, autoritatea contractantă consideră că și argumentul favorizării unor anumiți operatori economici este de domeniul derizoriului având în vedere că pentru folosirea produselor software puse la dispoziție în vederea implementării proiectului RENNS, nu este nevoie de un parteneriat cu ESRI ci doar de deținerea unor cunoștințe specifice pe care operatorii economici le pot deține la momentul ofertării, ori le pot dobândi ulterior și, tocmai pentru a permite participarea mai multor ofertanți la această achiziție s-a lăsat libertatea, prin documentația de atribuire, ca aceștia fie să folosească licențele puse la dispoziție de către autoritatea contractantă, fie să ofere alte licențe echivalente, în funcție de deciziile tehnico-economice proprii.

Cu privire la critica prin care contestatoarea afirmă că s-a omis să se menționeze licențele GIS ..., autoritatea contractantă precizează că aceste licențele au fost livrate într-un contract de servicii de către acesta în cadrul proiectului Recensământul Populației și Locuințelor 2011, fiind în acest moment în uz, dar neputând fi alocate pentru alte proiecte fără ca sistemul pentru care au fost livrate să fie periclitate. Ori, respectivul sistem trebuie ținut în continuare în funcționare, pentru a permite folosirea lui. Acest caz este cu totul diferit de cazul licențelor *ESRI* pe care le deține Autoritatea contractantă și care pot fi puse la dispoziția unor proiecte curente sau viitoare în funcție de necesități.

Astfel, autoritatea contractantă menționează că în cadrul documentației de atribuire a precizat faptul că va pune la dispoziție rezultatele proiectului Recensământul Populației și Locuințelor 2011, respectiv *O bază de date geospațială conținând circa 6 milioane de adrese*, însă nu se pot pune la dispoziție și licențele software care sunt folosite pentru rularea unui sistem aflat în producție. Drept urmare, consideră că argumentele contestatoarei sunt eronate și pornesc de la prezumții pur subiective, aceasta nefiind în măsură să demonstreze în ce mod s-au încălcat prevederile legale în vigoare în materia achizițiilor publice, în cadrul procedurii din speță.

Referitor la acuzațiile de restrângere nejustificată a concurenței, prin pretinsa introducere a unei serii de cerințe inutile față de scopul declarat al proiectului, autoritatea contractantă precizează că afirmația contestatoarei conform căreia serverul de aplicații web nu ar fi necesar pentru atingerea obiectivelor proiectului este falsă. Astfel, rolul unui server de aplicații este acela de a permite rularea aplicațiilor care vor fi dezvoltate în cadrul proiectului, folosirea unui astfel de server fiind un standard „de facto” în industria dezvoltării

software. Totodată, menționează că o aplicație web dezvoltată fără un server de aplicații web nu ar fi funcțională și, în contextul de față, scopul proiectului nu poate fi atins fără utilizarea unui astfel de server, având în vedere că actorii și partenerii implicați în derularea proiectului (Autoritățile publice locale au rolul de creatori (contributori) de nomenclatură stradală; ANCPI are rolul de custode al RENNS; Instituțiile publice, organizațiile private și cetățenii au rolul de consumatori de nomenclatură stradală; Asociația Comunelor din România (ACoR) și Asociația Națională a Informaticienilor din Administrația Publică) au rolul de parteneri strategici în implementarea proiectului, sunt distribuiți geografic și vor accesa RENNS prin intermediul unui browser web standard.

În ceea ce privește critica referitoare la cerințele tehnice pentru produsul „Server aplicații WEB”, autoritatea contractantă apreciază că acestea nu sunt detaliate excesiv și inutile, așa cum în mod malițios și eronat susține contestatoarea, subliniind faptul că proiectul RENNS este unul de interes național, va avea un număr foarte mare de utilizatori (toate autoritățile publice locale, în număr de peste 3000 dar, alte instituții publice și cetățeni, deci potențial chiar peste 20.000.000 de utilizatori) și ca atare este nevoie ca această componentă să aibă o serie de caracteristici tehnice adecvate pentru acest proiect. Totodată, autoritatea contractantă precizează că nu doar produsul „Server aplicații WEB” este detaliat în cadrul caietului de sarcini, ci toate produsele ce se doresc a fi achiziționate.

Mai mult, cu referire la acest produs, autoritatea contractantă arată că există un număr foarte mare de servere de aplicații, așa cum se poate vedea în link-ul http://en.wikipedia.org/wiki/Comparison_of_application_servers, cu diverse caracteristici tehnice, iar simpla afirmație a contestatoarei că “[...] se solicită cerințe tehnice inutile și detaliate excesiv pentru produsul *Server aplicații Web* care obligă ofertanții să utilizeze o anumită platformă tehnică [...]” nu poate fi luată în considerare, în lipsa oricăror argumente.

Pe de altă parte, autoritatea contractantă susține că este vizibil, chiar din modul în care au fost precizate cerințele, că acestea permit ofertarea mai multor produse, fiind formulate prin exemplificarea a cel puțin două tehnologii de largă răspândire și prin precizarea că se acceptă și alte tehnologii echivalente:

-[...] trebuie să fie o platformă robustă și agilă cu suport pentru rularea de aplicații J2EE, .NET sau o altă platformă tip enterprise; [...]

-trebuie să ofere suport pentru Java Transaction API (JTA) 1.1, Distributed Transaction Coordinator (DTC) sau echivalent pentru gestionarea tranzacțiilor; [...]

-trebuie să suporte Java Persistence API (JPA), ADO.NET sau echivalent pentru a asigura persistența și reutilizarea obiectelor; [...].

Având în vedere motivele arătate, autoritatea contractantă solicită Consiliului să respingă contestația înaintată în cadrul procedurii din speță în condițiile în care contestatoarea nu a prezentat argumente de natură să confirme presupusa încălcare a prevederilor legale în vigoare în domeniul achizițiilor publice.

În replică la punctul de vedere al autorității contractante, prin adresa nr. 674/12.09.2013, înregistrată la CNSC sub nr. 30764/13.09.2013, SC ... SRL a transmis Consiliului *Concluzii scrise*, invocând nelegalitatea documentației de atribuire.

Referitor la cerința 4.6 *Servicii de comunicație* din caietul de sarcini, contestatoarea susține că, din cuprinsul notei justificative privind valoarea estimată a contractului de achiziție publică, întocmită de autoritatea contractantă, rezultă că s-a avut în vedere un număr de 400 de locații care necesită conexiune la internet, fiind estimată o valoare de 1.051,31 lei/locație (420.525/400), dar nu este justificată în mod concret cum s-a stabilit această valoare.

Drept pentru care, consideră că valoarea estimată este denaturată. Astfel, contestatoarea menționează că prin precizarea din caietul de sarcini: *Plata efectivă a serviciilor se va face doar pentru locațiile identificate ca având necesitate de comunicații, pe bază de proces-verbal de recepție în locația instalată*, se recunoaște în mod implicit faptul că prețul viitorului contract de achiziție publică nu poate fi estimat în prezent, acesta urmând a fi modificat în funcție de numărul de locații fără internet identificate, iar faptul că a fost precizat un număr de locații fix, strict în vederea ofertării, nu poate reprezenta un remediu suficient pentru lipsa determinării exacte a valorii viitorului contract de achiziție publică care încalcă în mod grav dispozițiile art. 25 și 26 din OUG nr. 34/2006.

Mai mult, contestatoarea susține că modelul de contract, care face parte integrantă din documentația de atribuire, prevede un preț fix, fără a exista o clauză de modificare a acestuia, fapt care ar reprezenta oricum o încălcare a principiului transparenței, al tratamentului egal și a dispozițiilor art. 204 alin. (1) din OUG nr. 34/2006.

De asemenea, contestatoarea precizează că modificarea prețului contractului pe parcursul derulării acestuia (fără a fi stabilite în mod transparent clauze de ajustare în acest sens) reprezintă o modificare substanțială a contractului, interzisă de principiile care guvernează domeniul achizițiilor publice, în special de principiul tratamentului egal.

De asemenea, consideră că argumentul furnizat de autoritatea contractantă (exemplul de oferte de la furnizori de internet) nu este

relevant, deoarece face trimitere la oferte standard și nu la oferte personalizate, care să răspundă nevoilor particulare ale unui beneficiar de astfel de servicii.

Contestatoarea arată că, din informațiile pe care le deține, toate autoritățile publice locale dispun de conexiune internet, majoritatea lor având chiar de conexiune în bandă largă (broadband) și, în ipoteza în care nu există autorități publice care să necesite conectare la internet (sau numărul lor este considerabil mai mic de 400), acest aspect determină o modificare atât de substanțială a obiectului contractului încât există posibilitatea atribuirii contractului în mod imprevizibil.

În ceea ce privește punctul de vedere al autorității contractante conform căruia nu sunt necesare informații suplimentare privind licențele software pentru server de aplicații web, având în vedere că ofertanții au libertatea de a propune licențele pe care le consideră necesare, contestatoarea susține că o astfel de informație nu a fost inclusă în caietul de sarcini și nici nu rezultă în mod implicit din modul de formulare a cerințelor, fapt care demonstrează încălcarea de către autoritatea contractantă a dispozițiilor art. 33 alin. (1) din OUG nr. 34/2006.

Contestatoarea invocă un alt exemplu al caracterului imprecis și restrictiv al capitolului 4.4 din caietul de sarcini, din care ar rezulta faptul că se solicită un *modul specializat folosit de utilizatorii interni în partea administrativă a sistemului care să răspundă la următoarele cerințe*, fără să se precizeze dacă acesta este parte a unui server de aplicații Web sau o aplicație distinctă față de serverul de aplicații Web. Ori, în acest moment, nu există pe piața comercială o licență de server aplicații web care să conțină și un asemenea modul.

În ipoteza în care se solicită o aplicație distinctă față de serverul de aplicații Web, contestatoarea învederează faptul că singura aplicație care respectă în integralitate cerințele din caietul de sarcini pentru acest modul este *ELO ECM Suit* și acest fapt conduce în mod automat la avantajarea operatorilor economici care sunt parteneri ai producătorului aplicației *ELO ECM Suite*, deci la distorsionarea competiției, în condițiile în care nu toate cerințele tehnice solicitate pentru acest modul sunt absolut necesare pentru îndeplinirea cerințelor funcționale declarate în capitolul 4.4.1 din caietul de sarcini.

Având în vedere aspectele învederate, contestatoarea consideră că se impune obligarea autorității contractante, fie la precizarea tipului concret de licențe care trebuie oferite, fie la publicarea unei clarificări prin care să se menționeze libertatea ofertanților de a propune orice tip de licențe compatibile cu sistemul oferit, aspect învederat prin punctul de vedere.

Ținând cont de faptul că singurul criteriu de departajare a ofertelor este prețul, potrivit documentației de atribuire, contestatoarea susține că orice operator economic care nu va folosi licențe ESRI va trebui să suporte un cost estimat de autoritatea contractantă (conform notei justificative de estimare a valorii contractului) la 1.415.000 lei (1 licență Server web GIS, în valoare de 765.000 Lei și 10 licențe GIS Desktop, în valoare de 650.000 Lei), ceea ce, în mod evident ar avantaja operatorii economici care utilizează licențele ESRI, cu încălcarea principiilor tratamentului egal și al nediscriminării.

Având în vedere că autoritatea contractantă dispune de 2 licențe Intergraph *pentru aplicație server Web - GIS, fără limitarea numărului de utilizatori*, contestatoarea precizează că nu se susține argumentul conform căruia această licență este în uz și nu poate fi alocată pentru alte proiecte ci, dimpotrivă, ea poate fi utilizată pentru un număr nelimitat de alte proiecte, fără a periclita sistemul pentru care a fost livrată inițial.

Contestatoarea învederează faptul că un operator economic care dorește întocmirea unei oferte bazată pe tehnologie furnizată de *Intergraph* ar fi dezavantajat, întrucât nu este recunoscută posibilitatea reutilizării licențelor *GIS Intergraph*, deținute deja de autoritatea contractantă. Astfel, pentru a nu i se respinge oferta ca neconformă, ar fi obligat să includă în oferte licențe de care ANCPPI dispune, ceea ce va conduce la întocmirea unei oferte cu preț mai mare și, implicit, la o ineficientă cheltuire a banilor publici.

Având în vedere restrângerea accesului la procedura de atribuire, prin punerea la dispoziție exclusiv a licențelor de tip ESRI, contestatoarea solicită Consiliului obligarea ANCPPI la informarea potențialilor ofertanți cu privire la faptul că deține licențe GIS de tip Intergraph, care pot fi puse la dispoziția potențialilor ofertanți, în scopul facilitării îndeplinirii viitorului contract de achiziție publică.

Contrar susținerilor autorității contractante, contestatoarea arată că specificațiile tehnice care descriu serverul de aplicații WEB sunt în majoritate inutile, prezentând exemple în acest sens.

Astfel, cerința: *trebuie să permită interoperabilitatea prin suport pentru servicii web incluzând JAX-WS, SOAP 1.2, MTOM, XOP*, nu are nicio relevanță pentru îndeplinirea cerințelor funcționale descrise în capitolul 3, întrucât:

1. JAX-WS este o interfață de programare specifică platformei Java pentru crearea de servicii web. Nu există o implementare JAX-WS pentru alte platforme, de exemplu .NET, care să suporte această interfață;
2. SOAP este un protocol de comunicare specific serviciilor web; poate fi folosit de toate tehnologiile web, inclusiv Java și .NET;

3. MTOM este un mecanism de optimizare a mesajelor transmise prin servicii web; poate fi folosit de toate tehnologiile web, inclusiv Java și .NET;

4. XOP este folosit împreună cu MTOM și reprezintă modul în care informația binară este segmentată în pachete pentru a fi transferată între serviciile web; poate fi folosit de toate tehnologiile web, inclusiv Java și .NET;

Contestatoarea menționează că cerința: *trebuie să ofere suport pentru Session Initiation Protocol (SIP)*, nu are nicio relevanță pentru îndeplinirea cerințelor funcționale descrise în capitolul 3, respectiv Session Initiation Protocol (SIP) este un protocol de comunicare dezvoltat și utilizat în domeniul sesiunilor multimedia pentru a gestiona mai eficient apelurile video și audio prin internet; SIP reglementează modul în care o comunicare multimedia este inițiată și terminată, atât în comunicare între 2 puncte, cât și între mai multe puncte; este utilizat în domeniul videoconferințelor și al distribuțiilor video prin internet.

În ceea ce privește cerința: *trebuie să permită comunicare prin mesaje asincrone utilizând un provider integrat de Java Message Service (JMS) cu respectarea standardului JMS 1.1, Windows Communication Foundation (WCF) sau echivalent*, contestatoarea arată că aceasta nu are nicio relevanță pentru îndeplinirea cerințelor funcționale descrise în capitolul 3, precizând că JMS și WCF sunt interfețe de programare (API - application programming interface) pentru a dezvolta aplicații care transmit mesaje între 2 sau mai mulți clienți.

De asemenea, contestatoarea consideră că specificația: *trebuie să ofere suport pentru Java EE Connector Architecture (JCA) 1.5 pentru conectivitatea între serverele de aplicații și diferite Enterprise Information Systems (EIS) sau echivalente*, nu are nicio relevanță pentru îndeplinirea cerințelor funcționale descrise în capitolul 3, deoarece:

-JCA (Java EE Connector Architecture) reprezintă o platformă de integrare a aplicațiilor care au fost dezvoltate în mediul JAVA; se folosește cu predilecție în cazul integrării aplicațiilor vechi care nu au fost actualizate cu tehnologiile mai recente; exemple de aplicații;

-EIS (Enterprise Information Systems) este o denumire generică atribuită sistemelor informatice de orice fel care automatizează o activitate a unei instituții.

Contestatoarea menționează că cerința: *trebuie să ofere suport pentru Java Transaction API (JTA) 1.1, Distributed Transaction Coordinator (DTC) sau echivalent pentru gestionarea tranzacțiilor*, nu are nicio relevanță pentru îndeplinirea cerințelor funcționale descrise în capitolul 3, precizând că JTA și DTC reprezintă interfețe

de programare (API - application programming interface) implementate în Java și Windows, pot fi utilizate pentru a gestiona tranzacții între mai multe resurse (aplicații, componente ale aplicațiilor) care rulează în mediile respective (Java, Windows).

Contestatoarea consideră abuzivă cerința: *trebuie să ofere suport pentru registru de tip LDAP, registru extern personalizat (custom), registru bazat pe stocare informații în fișiere pe disc și registru de utilizatori de tip federativ*, prin raportare la cerințele funcționale descrise în capitolul 3, arătând că ea se referă la modurile în care se poate face autentificarea utilizatorilor, lista prezentată fiind o înșiruire de moduri în care se poate face autentificarea și este puțin probabil ca vreo instituție (publică sau privată) să le folosească simultan pe toate, autoritatea contractantă nespecificând care sunt metodele de autentificare folosite în mod curent în instituție și nici că dorește schimbarea celor existente.

În ceea ce privește cerința: *trebuie să ofere suport pentru dezvoltare bazată pe modele cum ar fi Spring Framework*, contestatoarea menționează că Spring Framework reprezintă un pachet de funcții specific (dar extern) mediului Java și orice aplicație Java poate fi dezvoltată și fără a face uz de un asemenea pachet (în cazul utilizării unui asemenea pachet este posibil un câștig de viteză în dezvoltare).

Referitor la cerința: *trebuie să permită instalarea de noi versiuni ale unei aplicații fără întreruperea utilizatorilor conectați asigurând astfel continuitatea activităților*, contestatoarea arată că instalarea unor noi versiuni de aplicație fără întreruperea utilizatorilor conectați presupune armonizarea întregului sistem informatic care contribuie la furnizarea serviciului către clienți, nu doar la serverul de aplicații web, deși teoretic acest lucru este posibil, în practică acest lucru nu este realizabil (mai ales în cazul serviciilor complexe).

Contestatoarea mai susține și că cerința: *trebuie să suporte Java Persistence API (JPA), ADO.NET sau echivalent pentru a asigura persistența și reutilizarea obiectelor* nu ar avea vreo relevanță pentru îndeplinirea cerințelor funcționale, deoarece persistența și reutilizarea obiectelor poate fi realizată și fără interfețe de programare (API - application programming interface), cum ar fi JPA și ADO.NET.

Din argumentele expuse, contestatoarea concluzionează că toate cerințele funcționale descrise în capitolul 3 pot fi livrate în integralitate și fără a respecta cerințele tehnice explicitate de autoritatea contractantă, însă integralitatea cerințelor privind serverul de aplicații web conduce la obligația de a furniza un anumit produs, fapt care limitează concurența doar la firmele partenere ale aceluși producător de tehnologie (singura platformă care

îndeplinește cerințele tehnice este IBM WebSphere). Prin urmare, contestatoarea susține că ar fi avantajati operatorii economici care distribuie produsul *IBM WebSphere*, încălcându-se astfel atât dispozițiile art. 35 alin. (5) din OUG nr. 34/2006, cât și principiile utilizării eficiente a fondurilor publice și tratamentului egal, întrucât, pentru îndeplinirea cerințelor funcționale autoritatea contractantă deține deja modulul de server Web din Windows Server, nefiind utilă achiziționarea unui server nou.

Având în vedere că majoritatea cerințelor secțiunii „4.4.1 Server aplicații WEB” sunt inutile pentru atingerea scopului declarat al proiectului, fără ca autoritatea contractantă să fie în măsură a justifica relevanța lor, contestatoarea consideră că se impune, în principal, anularea procedurii de atribuire și, în subsidiar, eliminarea din cuprinsul caietului de sarcini a specificațiilor tehnice menționate în contestație și în concluziile scrise.

În temeiul art. 274 alin. (6) din OUG nr. 34/2006, contestatoarea solicită audierea părților în cauză.

Față de susținerile părților și de documentele depuse la dosarul cauzei (considerate suficiente pentru soluționarea cauzei, ceea ce nu justifică audierea părților, așa cum solicită contestatoarea), Consiliul reține cele ce urmează:

Pentru atribuirea contractului de achiziție publică având ca obiect „Servicii de realizare și implementare a Registrului Electronic Național al Nomenclaturilor Stradale (RENNS) (sistem de evidență și consultare geospațială a nomenclurii stradale), coduri CPV 72322000-8 – *Servicii de gestionare a datelor (Rev.2)*, 48517000-5 – *Pachete software IT (Rev.2)*, 72212610-8 – *Servicii de dezvoltare de software pentru baze de date (Rev.2)*, 72267000-4 – *Servicii de întreținere și reparații de software (Rev.2)*, 72330000-2 – *Servicii de standardizare și clasificare a conținuturilor sau a datelor (Rev.2)*, ... (în calitate de autoritate contractantă) a inițiat procedura, licitație deschisă, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. ... din 21.08.2013, la care a atașat documentația de atribuire aferentă.

Nemulțumită de conținutul caietului de sarcini (parte a documentației de atribuire), SC ... SRL a înaintat contestația de față, solicitând Consiliului, în principal, anularea procedurii de atribuire, ca unică măsură de remediere posibilă, iar în subsidiar, obligarea autorității contractante la modificarea documentației de atribuire, precum și suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației, în temeiul dispozițiilor art. 275¹ din OUG nr. 34/2006.

Asupra acestei din urmă cereri, privind suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea pe fond a contestației, Consiliul s-a pronunțat prin decizia nr. ... în sensul respingerii ei.

În referire la criticile pe fond formulate împotriva conținutului caietului de sarcini, Consiliul constată temeinicia lor în parte, respectiv necesitatea remedierii documentației de atribuire, pentru asigurarea unei informări clare, complete și explicite a ofertanților, asupra nevoii obiective de achiziție a autorității contractante, conform dispozițiilor coroborate ale art. 33 alin. (1) și art. 35 alin. (2) din OUG nr. 34/2006.

Privind condițiile de achiziționare a serviciilor de conectare la internet a unui număr aproximativ de autorități locale, dar care vor fi decontate funcție de volumul exact al acestor conexiuni realizate, Consiliul consideră că dispozițiile caietului de sarcini la care fac trimitere părțile (*Se estimează că un număr de aproximativ 400 de autorități ale administrației publice locale nu dispun de conexiune de internet [...]*)

Plata efectivă a serviciilor se va face doar pentru locațiile identificate ca având nevoie de comunicații) nu sunt concordante cu modalitatea de întocmire a ofertei, respectiv cu modalitatea de plată precizată în modelul de contract.

Astfel, autoritatea contractantă solicită ofertarea pentru întreaga cantitate estimată de servicii de acest tip (400 locații), condiționează plata doar la nivelul conexiunilor asigurate efectiv de contractant și, în același timp, precizează, în modelul viitorului contract, că „prețul total este cel declarat în propunerea financiară, parte integrantă a prezentului contract, și rămâne ferm în lei pe toată durata de valabilitate a contractului” (punctul 4.6 al contractului). ...În acest context, având la bază și criteriul de atribuire, aprecierile autorității contractante conform cărora prețul unitar al posibililor ofertanți nu este influențat de locația în care se va asigura conexiunea sunt incorecte. Oferta nu se raportează, conform conținutului actual al documentației de atribuire, la un preț unitar, ci la prețul total, inclusiv al acestor servicii.

Mai mult, în lipsa indicării, chiar aproximative, a locațiilor ce reclamă conexiune la internet, nu s-ar putea oferta același preț de conexiune, necunoscându-se care va fi metoda de asigurare a acesteia și furnizorul (prin cablu, prin alocarea unui număr de telefonie mobilă, ori altă metodă).

Prin urmare, autoritatea contractantă, fie identifică locațiile ce ar reclama această conexiune, fie va exclude din prețul ofertelor care vor fi comparate costul cu serviciile de conexiune la internet, în așa manieră încât concurența dintre ofertanții serviciilor de bază din viitorul contract să nu fie afectată de prețul incert al serviciile de conectare.

Văzând criticile de la cel de-al doilea punct al contestației, legate de lipsa caracterului explicit al capitolului 4.4 *Licențe Software* al caietului de sarcini, Consiliul constată că, prin punctul de vedere la contestație, autoritatea contractantă aduce precizări suplimentare caietului de sarcini, în sensul că ofertanții ar putea prezenta orice licențe consideră necesare asigurării funcționalității componentelor sistemului oferat.

Practic, aceasta informație confirmă susținerile contestatoarei că titlul capitolului nu concordă cu conținutul acestuia, ce face referire la partea hardware a sistemului și nu la licențele software, respectiv că ar fi necesare completări la adresa caietului de sarcini, fie în sensul adăugării informației privind libertatea de ofertare a licențelor, fie în sensul indicării lor (chiar cu titlu exemplificativ) de către autoritatea contractantă, în cazul în care le-a identificat deja. În privința criticii aduse alegerii de către autoritatea contractantă a posibilității de utilizare de către ofertanți a „platformei ESRI” și nu a licențelor „GIS Intergraph”, Consiliul constată temeinicia ei.

Prin caietul de sarcini (secțiunea 2.4 *Cadrul existent*) autoritatea contractantă a precizat posibilitatea utilizării de către ofertanți a oricărei platforme proprii (*soluție GIS*) ori utilizarea infrastructurii deținute de ea, bazată pe „ESRI ArcGIS”.

Faptul că autoritatea contractantă deține și licențele furnizate de contestatoare în precedent („GIS Intergraph”), pretins a putea fi folosite în dezvoltarea viitoarei aplicații, dar nu a indicat în documentația de atribuire posibilitatea utilizării lor, nu reprezintă o dovadă a caracterului restrictiv al acesteia. Autoritatea contractantă avea libertatea de a alege între achiziționarea și altor licențe și posibilitatea punerii la dispoziție a unora din cele deja achiziționate pe baza altor contracte sau a tuturor acestora, fără ca prin aceasta să determine apariția unui avantaj în favoarea celor ce ar propune soluții compatibile doar cu infrastructura bazată pe „ESRI ArcGIS”.

În cazul de față, autoritatea contractantă recunoaște deținerea licențelor invocate de contestatoare, dar are, aparent, o conduită ce se bazează pe o precauție excesivă, respectiv pe temerea că extinderea utilizării lor ar afecta sistemul pe care sunt deja utilizate. Ori, pentru egalitate de tratament, dar și pentru împiedicarea apariției unor situații de tipul celor evocate de ea, concomitent cu informarea ofertanților interesați că deține licențele în cauză, autoritatea contractantă avea posibilitatea să condiționeze utilizarea lor de către viitorul contractant fără afectarea sistemului pe care îl deține, sub sancțiunea readucerii la starea inițială a acestuia pe cheltuiala exclusivă a celui ce a provocat acest incident.

Este relevant în cauză că tocmai furnizorul acestor licențe invocă posibilitatea practică a extinderii utilizării lor, fără a le fi afectate caracteristicile funcționale, respectiv că este fără dubii că deține

suficiente cunoștințe tehnice asupra posibilității de utilizare fără daune a licențelor în cauză.

Prin urmare, pentru egalitate de șanse acordate viitorilor ofertanți, precum și pentru a preveni întocmirea unor oferte bazate pe soluții tehnice și/sau financiare neuniforme și ținând cont de faptul că prețul cel mai scăzut al ofertei este criteriul de departajare a câștigătoarei, Consiliul consideră că autoritatea contractantă trebuie să accepte punerea la dispoziție a ambelor tipuri de facilități tehnice deținute sau, în mod egal, să precizeze că sistemul nou furnizat (ofertat) va conține soluțiile proprii fiecărui ofertant, fără utilizarea licențelor sale.

În privința pretensei restricționări a participării ofertanților prin includerea unor specificații tehnice „inutile față de scopul declarat al proiectului”, invocată la punctul 4 al contestației, Consiliul constată netemeinicia susținerilor.

Pe de o parte, în condițiile precizate la art. 35 alin. (2) din OUG nr. 34/2006, autoritatea contractantă este cea în măsură să stabilească oportunitatea unei achiziții, prin raportare la nevoia sa obiectivă.

Pe de altă parte, Consiliul constată că atât în cuprinsul caietului de sarcini, cât și în punctul de vedere la contestație, autoritatea contractantă precizează explicit, legat de specificațiile tehnice amintite de contestatoare, că acceptă orice soluții tehnice echivalente, ce ar putea să fie cuprinse în ofertă.

Prin urmare, autoritatea contractantă nu ar putea să respingă o ofertă care ar conține soluții/funcții echivalente celor indicate expres în caietul de sarcini (chiar neînsoțite de mențiunea „sau echivalent”), dintre cele la care face referire contestatoarea, decât prin încălcarea dispozițiilor art. 36 din OUG nr. 34/2006.

Pentru toate cele ce preced, în temeiul dispozițiilor art. 278 alin. (2), (4) și (6) din OUG nr. 34/2006, Consiliul admite contestația, în parte și obligă autoritatea contractantă la continuarea procedurii de atribuire, în maxim 10 zile de la primirea deciziei, prin modificarea caietului de sarcini, în sensul completării specificațiilor tehnice de la secțiunile *4.6 Servicii de comunicație*, *4.4 Licențe Software* și *2.4 Cadrul existent*, conform celor anterior precizate, cu decalarea termenului limită de depunere a ofertelor, cu o perioadă egală cu cea scursă de la înaintarea contestației până la emiterea prezentei.

În același timp, în temeiul dispozițiilor de la alin. (5) al aceluiași articol 278 al ordonanței de urgență, Consiliul respinge, implicit, capetele de cerere privind anularea procedurii sau eliminarea specificațiilor tehnice indicate în contestație, ca nefondate.

La punerea în aplicare a dispozițiilor prezentei decizii, părțile vor avea în vedere caracterul lor obligatoriu, rezultând din art. 280 alin.

(3) al OUG nr. 34/2006 și dreptul de a formula plângere, conform art. 281 din același act normativ.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

...

...

MEMBRU COMPLET

...