



# 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](http://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 contestațiile nr. ... și nr. ... înregistrate la CNSC sub nr. ... și nr. ... înaintate de ... cu sediul în ... .. înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub numărul ... având CUI ... reprezentată legal prin ... - ... respectiv de ... cu sediul în ... .. înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub numărul ... având CUI ... reprezentată legal prin ... - Director general, formulate împotriva documentației de atribuire întocmite de ... cu sediul în ... .. în calitate de autoritate contractantă în cadrul procedurii, cerere de oferte, organizată pentru încheierea unui acord-cadru având ca obiect „Servicii VPN și acces internet”, cod CPV 72400000-4 - *Servicii de internet (Rev.2)*, s-a solicitat Consiliului:

- obligarea autorității contractante la rectificarea documentației de atribuire astfel încât aceasta să asigure respectarea prevederilor legale în vigoare în materia achizițiilor publice (de către ...
- anularea procedurii de atribuire și reluarea acesteia cu respectarea prevederilor legale în vigoare (de către ...

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

## DECIDE:

Conexează cele două contestații.

Respinge contestațiile, ca nefondate și dispune continuarea procedurii de atribuire.

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 nr. ..., înregistrată la CNSC sub nr. ..., ... atacă documentația de atribuire întocmită de ... în procedura arătată, considerând că, prin raportare la dispozițiile legale incidente, unele cerințe impuse de autoritatea contractantă sunt disproporționate și nelegale.

În fapt, contestatoarea invocă încălcarea de către autoritatea contractantă a prevederilor art. 2 alin. (2) lit. a) și b) și art. 35 din OUG nr. 34/2006 privind promovarea concurenței, garantarea tratamentului egal și nediscriminarea operatorilor economici, prin formularea cerinței "*D. Alte cerințe obligatorii:*

*-Termenul de conectare la Internet și punere în funcțiune a rețelei WAN:*

*- 10 zile de la intrarea în vigoare a contractului pentru a se asigura continuitatea transmiterii informațiilor între Sediul Central și reprezentanțele ARR, întreruperea acestora chiar și pentru o foarte scurtă perioadă de timp producând perturbații în desfășurarea activităților ARR.*

Având în vedere prevederile menționate, faptul că echipamentele solicitate au un termen de livrare de minim 20 zile de la data comenzii ferme la producător, cât și cerința obligatorie enunțată de autoritatea contractantă, contestatoarea susține că termenul de instalare de 10 (zece) zile este evident în avantajul furnizorului de telecomunicații deja existent în locații.

Contestatoarea menționează că instalarea propriu-zisă a serviciilor este precedată de alte activități care necesită timp (elaborarea detaliată a soluției, obținerea avizelor/acordurilor de instalare de la diverse entități publice sau private, livrarea echipamentelor de la producătorul ales), devenind evident faptul că obligația termenului de instalare de numai 10 (zece) zile, care nici măcar nu au fost definite ca fiind "lucrătoare", va fi imposibil de respectat de către orice operator economic, chiar și de către cei cu o semnificativă capacitate economică.

Contestatoarea critică, de asemenea, și cerința minimă obligatorie:

*B.2. Cerințe tehnice minime obligatorii*

*Conectivitatea reprezentanțelor Autorității Rutiere Române - ARR va fi asigurată prin fibră optică sau fibră optică și unde radio. În cazul infrastructurii wireless, conectarea în bandă sub licență de comunicare se va face în spectrul de 3.5 GHz, susținând că singurul*

operator cu șanse reale de respectare a cerințelor ar fi actualul furnizor de servicii de telecomunicații al autorității contractante. Totodată, contestatoarea îndeplinește faptul că practica CNSC este unitară în sensul că în situații similare a dispus modificarea termenelor restrictive impuse de autoritățile contractante, astfel încât să se asigure tratamentul egal al ofertanților și promovarea concurenței, invocând Deciziile nr. 3497/C2/4024 din 27.09.2013 și nr. 37557/424C10/4315;4322;4328 din 21.03.2013, cu titlu de exemplu.

În drept, contestatoarea ... invocă prevederile OUG nr. 34/2006 și cele ale HG nr. 925/2006, iar în susținerea criticilor sale prezintă un set de documente, în copie.

În aceeași procedură de atribuire, ... a înaintat Consiliului contestația nr. ... înregistrată la CNSC sub nr. ... prin care atacă caietul de sarcini, solicitând anularea procedurii de atribuire și reluarea acesteia, cu respectarea prevederilor legale în vigoare.

Contestatoarea susține că, prin caietul de sarcini, la punctul "B.2. Cerințe tehnice minime obligatorii" s-a solicitat "Se dorește implementarea unui sistem de monitorizare și administrare centralizată a rețelei WAN cat și a rețelelor LAN din fiecare sediu/punct de lucru, ce va fi instalat și implementat în sediul central."

Astfel, contestatoarea arată că aplicațiile pentru monitorizarea rețelelor de telecomunicații au ca și caracteristici principale protocoalele și tehnologiile suportate și numărul de echipamente monitorizabile și având în vedere lipsa furnizării acestor informații, atât prin prevederile inițiale ale caietului de sarcini, cât și prin lipsa răspunsurilor edificatoare la solicitările de clarificare deja depuse, consideră că specificațiile caietului de sarcini nu sunt suficiente pentru pregătirea unei oferte conforme și adecvate necesităților autorității contractante, încălcându-se flagrant prevederile OUG nr. 34/2006 și actualizările acesteia, art. 35 alin. (6), pe care le citează.

În continuare, contestatoarea arată că prin caietul de sarcini se solicită ca "Termenul de conectare la Internet și punere în funcțiune a rețelei WAN: 10 zile de la intrarea în vigoare a contractului pentru a se asigura continuitatea transmiterii informațiilor între Sediul Central și reprezentanțele ARR, întreruperea acestora chiar și pentru o foarte scurtă perioadă de timp producând perturbații în desfășurarea activităților ARR."

De asemenea, contestatoarea menționează că autoritatea contractantă afirmă, prin *Nota de Clarificare nr. 1 Servicii VPN și acces internet* publicată în SEAP: "Considerăm că acest termen este rezonabil, iar realizarea acestor conexiuni în termenul stabilit ține în exclusivitate de capacitatea și resursele furnizorului de servicii.

Considerăm totodată că acest termen reprezintă și un criteriu privind capacitatea furnizării serviciilor la nivel național, operativitatea, resursele umane și materiale alocate de către furnizor, resurse care pot afecta, în decursul contractului calitatea serviciilor oferite, de exemplu timpul de intervenție în cazul defecțiunilor. Reiterăm totodată faptul că ... nu-și poate permite întreruperi ale acestor servicii acest fapt ducând la blocarea activității acestei instituții."

Având în vedere specificațiile tehnice de la punctul "B.2. Cerințe tehnice minime obligatorii" solicitate pentru toate conexiunile pe care ofertantul trebuie să le asigure "Viteza de transfer garantată de furnizorul de servicii de comunicație va fi de minim 10 Mbps bandă simetrică", contestatoarea susține că singurele soluții tehnologice care au capacitatea de a asigura și garanta aceste performanțe sunt conexiuni prin fibră optică de tip FTTH sau FTTB sau conexiuni radio în benzi licențiate de tip punct-la-punct.

Astfel, pentru instalarea unui circuit de fibră optică în mediu urban, conform reglementărilor și legislației în vigoare este necesară îngroparea în conducte special amenajate a cablurilor de fibră optică și astfel de conducte sunt deja existente în cazul Municipiilor Reședință de Județ care au dezvoltat o infrastructură centralizată de tip NetCity ceea ce permite instalarea în termen rezonabil. În toate celelalte cazuri, contestatoarea precizează că este necesară îngroparea circuitului de fibră optică în urma obținerii avizelor de construcție necesare și executarea lucrărilor de săpare și îngropare conducte. Cum astfel de avize de construcție se emit în termen de 15 zile lucrătoare de la data solicitării de către autoritățile publice locale competente, contestatoarea consideră că este favorizată compania Romtelecom care este singurul operator ce deține infrastructura de canalizație.

În continuare, contestatoarea susține că în cazul conexiunilor radio în benzi de frecvență licențiată: datorită capacităților de minim 10 Mbps garantat și simetric solicitate, utilizarea tehnologiilor actuale de tip punct-la-multipunct de tip "Broadband Access", care funcționează în benzi de frecvență alocate la nivel național, nu este fezabilă, prin urmare sunt necesare circuite radio de tip punct-la-punct în frecvențe licențiate. Astfel, conform Deciziei ANCOM nr. 658 din 28 noiembrie 2005 privind procedura de solicitare și de emitere a licențelor de utilizare a frecvențelor radio, aceste frecvențe sunt acordate în baza cererilor punctuale ale operatorilor și au termen de acordare de până la 6 săptămâni.

Prin urmare, contestatoarea susține că ambele variante prezentate au termen de implementare de 15, respectiv până la 42 de zile impus de reglementările și legislația în vigoare, încălcându-se astfel prevederile art. 2 alin. (2) lit. a), b) și d) din OUG nr. 34/2006.

În drept, contestatoarea invocă prevederile OUG nr. 34/2006 și cele ale HG nr. 925/2006, iar în susținerea criticilor sale depune un set de documente, în copie.

Prin adresa nr. 10518/25.04.2014, înregistrată la CNSC sub nr. 12953/25.04.2014, autoritatea contractantă a transmis Consiliului punctul de vedere la prima contestație formulată de ... solicitând respingerea ei, ca fiind nelegală și netemeinică.

... (autoritatea contractantă) susține că își menține punctul de vedere față de termenul de implementare a soluției de 10 zile deoarece consideră că acest termen este rezonabil, iar realizarea acestor conexiuni în termenul stabilit ține în exclusivitate de capacitatea și resursele furnizorului de servicii. Totodată, autoritatea contractantă consideră că acest termen reprezintă și un criteriu privind capacitatea furnizării serviciilor la nivel național, operativitatea, resursele umane și materiale alocate de către furnizor, resurse care pot afecta, în decursul contractului calitatea serviciilor oferite, de exemplu timpul de intervenție în cazul defecțiunilor.

Reiterează ... de asemenea, că nu-și poate permite întreruperi ale acestor servicii, fapt ce ar duce la blocarea activității instituției, iar coroborat cu aspectul că s-a prelungit termenul de depunere al ofertelor, apreciază că termenul în discuție nu poate fi tehnic mai mare, decât cu asumarea riscului de întrerupere a activității.

Referitor la critica privind cerința caietului de sarcini: *Conectivitatea reprezentanțelor Autorității Rutiere Române - ARR va fi asigurată prin fibră optică sau fibră optică și unde radio, în cazul infrastructurii wireless, conectarea în bandă sub licență de comunicare se va face în spectrul de 3.5 GHz*, cum că ar avantaja actualul furnizor de servicii, autoritatea contractantă arată că o consideră *nefondată*. Astfel, așa cum rezultă clar din această cerință, conexiunea radio nu este obligatorie, conexiunile putând fi: prin fibră optică, radio sau combinație dintre cele două. Această cerință a fost astfel formulată tocmai pentru a permite ofertanților o plajă mai mare de posibilități tehnice de conexiune. Astfel, acolo unde nu este posibilă o conexiune prin fibră, furnizorul poate folosi conexiune radio și invers, cu respectarea cerințelor minime privind disponibilitatea și calitatea serviciului oferit.

Mai arată autoritatea contractantă că s-a solicitat o conexiune radio în banda de frecvență de 3,5 GHz datorită nivelului mai ridicat de securitate și a costurilor mai reduse ale echipamentelor, față de alte spectre de frecvență licențiate pentru conexiuni punct la punct sau punct multipunct fixe și deoarece este o frecvență disponibilă pe toată țara și nu este publică. Astfel, se evită congestionarea aleatorie a rețelei și crește gradul de siguranță, pentru că se

minimizează riscul de interceptare și de atac cu echipamente disponibile în comerț.

În continuare, autoritatea contractantă precizează că, potrivit ANCOM, există mai mulți operatori licențiați național în această bandă de frecvență, licențe valabile până la sfârșitul anului 2015.

De asemenea, autoritatea contractantă menționează că punctele de conectare pentru rețeaua VPN sunt poziționate geografic în municipiul ... și în municipiile reședință de județ, toate acoperite de cele două tipuri de tehnologii de transmisie de date.

Și, mai mult, autoritatea contractantă susține că nicăieri în caietul de sarcini nu s-a solicitat ca serviciile să fie furnizate utilizând *doar* infrastructura proprie a ofertantului.

Prin adresa nr. 10517/25.04.2014, înregistrată la CNSC sub nr. 12954/25.04.2014, autoritatea contractantă a transmis Consiliului și punctul de vedere la cea de-a doua contestație, formulată de ... solicitând respingerea ei, ca netemeinică.

Autoritatea contractantă arată că aplicația pentru monitorizare are ca principal scop monitorizarea serviciilor solicitate prin caietul de sarcini din speță, conform cerințelor specificate, menționând că se dorește acces doar pe echipamentele terminale instalate în locațiile autorității contractante, deoarece interesează doar monitorizarea parametrilor de transmisie la destinație.

Prin această solicitare, susține autoritatea contractantă, dorește, în primul rând, utilizarea unui instrument independent de monitorizare/verificare a îndeplinirii de către ofertant a principalelor obligații contractuale pe durata desfășurării contractului, și anume:

-Disponibilitatea serviciilor furnizate (internet și VPN) pentru fiecare locație unde serviciul a fost solicitat și aici interesează:

- Perioadele de indisponibilitate (minute, ore, zile, etc.) pe fiecare locație unde serviciul a fost solicitat;
- Rapoarte indisponibilitate/disponibilitate pe fiecare locație și pe intervale de timp preselectabile;
- Istoricul acestor informații pe toată durata contractului;

-Calitatea serviciilor furnizate:

- Bandă alocată pe fiecare locație;
- Pierderi de pachete;
- Întârzieri;
- Trafic instant între sediul central și oricare dintre agențiile județene;
- Istoricul acestor informații pe toată durata contractului.

Autoritatea contractantă arată că aplicația de monitorizare nu trebuie să depindă de numărul, producătorul, marca, modelul echipamentelor care trebuie monitorizate, iar datorită dinamicii echipamentelor din rețeaua internă a beneficiarului având în vedere procesul de reconfigurare și retehnologizare preconizat pentru anul

În curs, aplicația trebuie să fie dinamică, adică să poată fi configurată la cerere pe durata contractului astfel încât să permită monitorizarea unui echipament nou în cazul înlocuirii celor existente. Acest lucru trebuie să fie valabil și pentru echipamentele active din VPN (*Pe perioada eventualelor reparații, în caz de defectare, furnizorul va înlocui echipamentul în cauză cu unul echivalent sau mai performant*). Preconfigurarea aplicației pentru un număr/marcă/model/producător de echipamente o face inutilizabilă la un moment dat.

Conform celor susținute, autoritatea contractantă arată că scopul principal al acestui instrument este monitorizarea parametrilor de calitate ai serviciilor care fac obiectul contractului din speță: internet și VPN și mai puțin ai parametrilor interni.

Totodată, autoritatea contractantă susține că își menține punctul de vedere față de termenul de implementare a soluției de 10 zile, deoarece consideră că acest termen este rezonabil, iar realizarea acestor conexiuni în termen ține, în exclusivitate, de capacitatea și resursele furnizorului de servicii.

De asemenea, reiterează faptul că punctele de conectare pentru rețeaua VPN sunt poziționate geografic în municipiul ... și în municipiile reședință de județ, localități acoperite de cele două tipuri de tehnologii de transmisie de date și că, în caietul de sarcini, nu s-a impus ca serviciile să fie furnizate utilizând *doar* infrastructura proprie a ofertantului.

Făcând aplicarea prevederilor art. 273 alin. (1) din OUG nr. 34/2006, după conexarea celor două contestații, din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

Pentru încheierea unui acord-cadru având ca obiect „Servicii VPN și acces internet”, cod CPV 72400000-4 – *Servicii de internet (Rev.2)*, ... (în calitate de autoritate contractantă) a inițiat procedura, cerere de oferte, prin publicarea în SEAP a invitației de participare nr. ... din data de 14.04.2014, la care a atașat documentația de atribuire aferentă.

Nemuțumite de conținutul documentației de atribuire, ... și ... au înaintat Consiliului contestațiile de față.

Continuând procedura de atribuire, după înaintarea contestațiilor, autoritatea contractantă a primit și deschis două oferte, conform copiei procesului-verbal al ședinței de deschidere a acestora, înregistrat sub nr. 11693/06.05.2014 și comunicat prin fax Consiliului.

În concordanță cu acesta, prima contestatoare, ... a participat cu ofertă.

Consiliul are în vedere că cele două contestații conțin o critică comună, împotriva specificației tehnice privind termenul de conectare, respectiv de „10 zile de la intrarea în vigoare a contractului pentru a se asigura continuitatea transmiterii informațiilor”.

De asemenea, în acest sens, Consiliul constată că prima contestatoare pretinde că termenul în cauză este insuficient, raportat la un termen de livrare a echipamentelor necesare asigurării serviciilor, de aproximativ 20 zile, în timp ce a doua contestatoare pretinde că instalarea circuitelor în alte localități decât în municipiile reședință de județ ar reclama obținerea unor avize/autorizații pentru îngroparea circuitelor de fibră optică, obținute în aproximativ 15 zile.

Ori, pe de o parte, Consiliul constată că obiectul achiziției presupune prestarea unor servicii ce nu presupune și construirea unor sisteme noi de comunicații, ci utilizarea celor existente (proprii sau ale altor furnizori de servicii de gen), iar furnizarea unor echipamente necesare reprezintă, în fapt, punerea la dispoziție a logisticii proprii prestatorului de servicii, pentru interconectare.

Pe de altă parte, Consiliul constată că prima contestatoare a depus deja o ofertă, ceea ce relevă capacitatea sa de a îndeplini serviciile pretinse de autoritatea contractantă.

Consiliul mai constată că, în fapt, rețelistica necesară prestării serviciilor nu trebuie extinsă la alte localități decât municipiile reședință de județ (așa cum se menționează în caietul de sarcini – Anexa 1), autoritatea contractantă fiind interesată de aceste servicii doar pentru locațiile agențiilor sale din aceste localități. Prin urmare, motivația invocată de cea de-a doua contestatoare, privind termenul de obținere a unor autorizații de acest fel, este lipsită de temei.

Mai mult, Consiliul constată că ambele contestatoare nu invocă o vătămare proprie, respectiv un impediment direct de participare la procedură, prin utilizarea de către autoritatea contractantă a termenului în cauză, ci evocă posibile întârzieri ale întocmirii ofertelor/prestării serviciilor. Ori, caracterul incert al unei astfel de întârzieri relevă lipsa unor probe necesare susținerii încălcării dreptului lor, contrar dispozițiilor art. 249 din Codul de procedură civilă, deplin aplicabile, conform dispozițiilor de la art. 279 din OUG nr. 34/2006, care instituie sarcina probei în responsabilitatea exclusivă a celui ce reclamă încălcarea respectivă.

În privința posibilităților de conectare, Consiliul constată că autoritatea contractantă a precizat, prin punctul B.2 din caietul de sarcini (coroborat cu clarificarea nr. 3 din 23.04.2014), că prestatorii de servicii vor putea propune conexiuni (VPN) prin „fibră optică sau fibră optică și/sau radio”.



Ori, prima contestatoare nu a precizat explicit care din aceste opțiuni multiple, respectiv soluții combinate (ori nu) ar împiedica-o la participarea cu ofertă, ori care dintre acestea ar avantaja actualul furnizor de servicii.

De asemenea, Consiliul are în vedere că autoritatea contractantă nu a impus ca respectivele servicii să fie asigurate prin rețele și, implicit, autorizații aparținând doar prestatorului.

În consecință, caracterul pretins discriminator al specificației tehnice în cauză, invocat de prima contestatoare, nu este întemeiat. De asemenea, necesitatea de obținere de licențe pentru frecvențe radio (pentru asigurarea capacității minime de 10 Mbps), ce ar reclama un termen de aproximativ 6 săptămâni (42 zile), invocată de cea de-a doua contestatoare, legat de asigurarea conectivității alternativ la fibra optică, este o susținere lipsită de temei. Contestatoarea trebuia, cel puțin, să probeze că, la nivelul locațiilor ce ar necesita conexiune prin radio, la frecvența de 3,5 GHz, nu există licențe emise de ANCOM, respectiv că s-ar impune obținerea lor și că termenul necesar obținerii o împiedică să participe cu ofertă.

Este de asemenea nedovedită susținerea că ar fi favorizat, prin conținutul caietului de sarcini, operatorul economic ROMTELECOM, ce ar deține o rețea extinsă pentru comunicații. De altfel, din chiar conținutul procesului-verbal al ședinței de deschidere a ofertelor, rezultă că acest operator nu a participat cu ofertă în procedura de atribuire.

Prin urmare, Consiliul consideră că autoritatea contractantă a emis specificațiile tehnice în cauză cu respectarea dispozițiilor de la art. 35 alin. (2) din OUG nr. 34/2006, corespunzător propriilor necesități, stabilite obiectiv, iar solicitările de modificare/înlăturare a lor, respectiv cererea de anulare a procedurii de atribuire aparținând ... nu pot fi reținute ca fiind întemeiate.

Pentru cele ce preced, în temeiul dispozițiilor de la art. 278 alin. (5) din OUG nr. 34/2006, cu modificările la zi, Consiliul respinge ambele contestații, ca nefondate și dispune continuarea procedurii de atribuire.

La punerea în aplicare a deciziei prezente, părțile vor avea în vedere caracterul ei obligatoriu, dar și dreptul de a formula plângere, în condițiile precizate la art. 280 alin. (3) și art. 281 din ordonanța de urgență.

**PREȘEDINTE COMPLET**

.....

**MEMBRU COMPLET**

...

...

**MEMBRU COMPLET**

...