

**În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea:**

## **DECIZIE**

**Nr. 1540/C1/1488, 1612**

**Data: 05.07.2023**

Prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 29673/06.06.2023, formulată de SC ..... SRL, cu sediul în ....., având cod unic de înregistrare ....., înmatriculată la Oficiul pentru Registrul Comerțului sub nr. ...., reprezentată convențional prin ....., cu sediul ales pentru comunicarea actelor de procedură în ....., formulată împotriva răspunsurilor la clarificările aferente documentației de atribuire elaborată de către autoritatea contractantă COMUNA ....., cu sediul în Comuna ....., județul ....., în cadrul procedurii de licitație deschisă online, fără etapa finală de licitație electronică, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică, având ca obiect: „Servicii de proiectare si programare sistem informatic în cadrul proiectului: «Portal de interconectare a serviciilor publice administrative, Comuna ....., jud. ...., nr. C10-I1.2-1420”, finanțat prin PNRR - C10»” cod CPV: 72212517-6, s-a solicitat:

- anularea răspunsurilor la solicitările de clarificări, ce fac obiectul prezentei contestații;
- obligarea autorității contractante să formuleze răspunsuri clare și precise, fără a lăsa loc de interpretări;
- remedierea documentației de atribuire, în conformitate cu legislația în vigoare și cu răspunsurile la solicitările de clarificări;
- dacă se constată că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire, anularea procedurii de atribuire;
- obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de prezentul demers judiciar.

Prin adresa nr. 179/06.06.2023, înregistrată la CNSC sub nr. 29834/06.06.2023 (calificată drept contestație), SC ..... SRL cu sediul în ....., județul ....., având cod unic de înregistrare .....,

Înmatriculată la Oficiul pentru Registrul Comerțului sub nr. ...., depune înscrisul intitulat „cerere de intervenție accesorie”, prin care „susține contestația depusă”, solicitând:

- admiterea, în principiu, a prezentei cereri de intervenție voluntară în interes propriu, iar, în subsidiar, în situația în care Consiliul va aprecia ca inadmisibilă cererea de intervenție în interes propriu, să recalifice prezenta, în temeiul art. 63 C.pr.c. ca cerere accesorie de intervenție în interesul operatorului economic și să o admită, de principiu, ca atare;

- admiterea contestației depusă de către operatorul economic, anularea răspunsurilor autorității contractante care fac obiectul contestației, obligarea acesteia să formuleze răspunsuri care să nu încalce principiile achizițiilor publice, remedierea documentației de atribuire în conformitate cu legislația în vigoare, iar dacă situația nu poate fi remediată, anularea procedurii de atribuire în conformitate cu prevederile art. 26 alin. (7) din Legea nr. 101/2016.

Conform prevederilor art. 17 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 cu modificările și completările ulterioare, contestațiile care fac obiectul dosarelor nr. 1488/2023 și nr. 1612/2023 au fost conexe pentru a se pronunța o soluție unitară, deoarece acestea sunt formulate în cadrul aceleiași proceduri de atribuire.

În luarea deciziei, CONSILIUL, legal investit, a avut în vedere următoarele:

SC ..... SRL formulează contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 29673/06.06.2023, împotriva răspunsurilor la clarificările aferente documentației de atribuire solicitând:

- anularea răspunsurilor la solicitările de clarificări, ce fac obiectul prezentei contestații;
- obligarea autorității contractante să formuleze răspunsuri clare și precise, fără a lăsa loc de interpretări;
- remedierea documentației de atribuire, în conformitate cu legislația în vigoare și cu răspunsurile la solicitările de clarificări;
- dacă se constată că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire, anularea procedurii de atribuire;
- obligarea autorității contractante la plata cheltuielilor de judecată ocazionate de prezentul demers judiciar.

SC ..... SRL precizează că în urma studierii documentației de atribuire a constatat o serie de neconcordanțe între documentele postate în SICAP și natura serviciilor ce urmează a fi furnizate, motiv pentru care a solicitat clarificări autorității contractante cu privire la aceste aspecte cu respectarea termenului de 18 zile până la care se pot solicita clarificări înainte de data limită de depunere a ofertelor/candidaturilor (07.06.2023), conform cap. 11.1.4 din fișa de date a achiziției.

În esență, arată că prin solicitările de clarificări, a atras atenția asupra faptului că, pe de o parte, documentația tehnică are serioase lacune în ceea ce privește caracteristicile tehnice ale aplicației ce se dorește a fi dezvoltată, iar, pe de altă parte, nu surprinde deloc instrumentarul digital absolut necesar instituțiilor publice pentru a putea migra la un model de guvernanță digitală.

De asemenea, a arătat că reiese cu evidență din documentația de atribuire că aceasta a fost redactată într-o asemenea manieră pentru a favoriza, prin structura și cerințele sale, anumiți furnizori din piață, iar lipsa unor cerințe funcționale/caracteristici tehnice clare ce trebuie avute în vedere în dezvoltarea aplicației creează un risc major de prejudiciere a instituției publice.

Precizează că la data de 24.05.2023, autoritatea contractantă a publicat în SICAP adresa de răspuns la clarificări nr. 3352/24.05.2023, însă, prin răspuns, aceasta nu a elucidat neînțelegerile și încălcările

dispozițiilor legale din documentația publicată în SICAP, lăsând loc la interpretărilor și discriminărilor în etapa de evaluare, fapt interzis de legislația achizițiilor publice.

Menționează că deși documentația de atribuire conține multiple inadvertențe între scopul final al achiziției și serviciile solicitate, precum și o serie de cerințe tehnice care sunt neuzuale, prin raportare la oferta furnizorilor de pe piața relevantă, prin răspunsul la solicitarea de clarificări, autoritatea contractantă a menținut în integralitate prevederile din documentație care contravin dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice .

Astfel, din analiza răspunsului la solicitarea de clarificări, se observă în mod facil că răspunsurile Autorității contractante nu au fost unele clare și fără ambiguități, așa cum prevede legislația în vigoare, ci unele fără niciun argument sau chiar contradictorii, de tipul „nu avem expertiza tehnică necesară pentru a formula cerințe tehnice precise”, dar „într-adevăr, am ales să implementăm tehnologiile .Net și React datorită avantajelor pe care le oferă și a comunităților mari de dezvoltatori asociate acestora. (...)”.

Cu privire la motivele de nelegalitate ale răspunsului la solicitarea de clarificări, contestatorul apreciază că sunt incidente următoarele prevederi legale: art. 154, art. 155, art. 156, art. 160 din Legea nr. 98/2016 și art. 103 din HG nr. 395/2016, subliniind că aceste răspunsuri nu sunt clare și complete, astfel încât să asigure o informare precisă a posibililor ofertanți cu privire la conținutul documentației de atribuire, necesar a fi lămurit ori completat, pe această cale. Ori, această conduită este de natură să reclame, în sarcina autorității contractante, încălcarea prevederilor legale amintite mai sus.

Pentru a facilita înțelegerea asupra prezentei cauze, contestatorul anexează contestației o analiză comparativă a solicitărilor de clarificări și a răspunsului autorității contractante și a modului în care cerințele tehnice impuse operatorilor economici prin documentația de atribuire aferentă achiziției și menținute prin răspuns reprezintă o încălcare a principiilor care guvernează desfășurarea procedurilor de achiziție publică, restricționând în mod grav participarea operatorilor economici la achiziție.

În esență, apreciază că cerințele menținute de autoritatea contractantă contravin principiului proporționalității desfășurării achiziției, întrucât acestea nu corespund obiectului și scopului achiziției. Sub acest aspect, arată că principiul proporționalității presupune ca procedura achizițiilor publice să fie desfășurată în conformitate cu obiectul achizițiilor publice. De asemenea, prin respectarea principiului proporționalității, se asigură concordanța între necesitățile autorității

contractante, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele pe care ofertanții trebuie să le îndeplinească în vederea atribuirii acestuia.

Cu titlu exemplificativ, face referire, în continuare, la nelegalitatea următoarelor răspunsuri ale autorității contractante la solicitările de clarificări:

Întrebarea nr. 1 privind „Modul Ghișeu Online”, având în vedere că, pe de o parte, secțiunea nu include niciun fel de caracteristici tehnice absolut necesare în proiectele de dezvoltare de software, ceea ce face ca livrabilul în sine să nu fie cuantificabil, iar, pe de altă parte, se

menționează formularele ITL fără a fi identificate care sunt acestea sau care sunt caracteristicile tehnice pe care trebuie să le aibă, contestatorul precizează că a solicitat clarificarea cerințelor funcționale ale aplicației care se dorește a fi realizată întrucât documentația tehnică nu este de natură să clarifice funcționalitățile dorite.

Față de această întrebare, autoritatea contractantă nu a răspuns solicitării de clarificări, argumentele enunțate fiind generale și vagi, fără a clarifica cerințele funcționale și funcționalitățile sistemului pe care urmărește să le obțină, nesocotind dispozițiile art. 160 alin. (2) din Legea nr. 98/2016 care stabilesc obligația imperativă în sarcina autorităților contractante de a răspunde în mod clar și complet tuturor solicitărilor de clarificare/informațiilor suplimentare.

Întrebarea nr. 3 privind „Management documente” vizează lipsa metadatelor specifice documentelor din sistem, a descrierii statusului documentelor la care se face referire în documentație și care sunt diferențele între diferitele valori pe care le poate avea, precum și lipsa „funcționalităților de securitate” care au fost invocate de autoritatea contractantă, cu solicitarea expresă de clarificare a caracteristicilor tehnice ale modului de management de documente, astfel încât livrabilul să fie clar și ofertantul să poată dimensiona corect efortul de programare.

Contestatorul arată că răspunsul autorității contractante la această solicitare de clarificări nu abordează întrebarea pusă și nu furnizează niciun fel de informații pentru a permite înțelegerea, în mod clar a documentației de atribuire. Aceasta creează o incertitudine în privința cerințelor și a condițiilor contractuale și afectează capacitatea de a pregăti o ofertă coerentă și competitivă.

Întrebarea nr. 5 privind „Modul casierie” constă în solicitările punctuale de clarificare a următoarelor aspecte:

„a. dacă modulul de casierie este aplicație de gestiune a rolurilor fiscale (aplicație de taxe și impozite) sau doar un modul pentru evidența încasărilor de taxe și impozite;

b. caracteristicile tehnice ale interconectării cu ghișeul online astfel încât livrabilul să fie clar și ofertantul să poată dimensiona corect efortul de programare;

c. dacă se dorește implementarea unui alt instrument de plată care să dubleze funcționalitățile din Ghișeul.ro. în caz contrar vă rugăm să furnizați o descriere detaliată a cerințelor funcționale a acestui instrument de plată;

d. detaliile specifice tuturor formulelor de calcul specifice tuturor tipurilor de taxe ce se doresc a fi colectate;

e. caracteristicile tehnice specifice tuturor rapoartelor și statisticilor privind colectarea și administrarea taxelor și impozitelor ce se doresc a fi implementate;

f. care este natura exactă a acestui modul”.

Contestatorul arată că răspunsul autorității contractante nu este clar și coerent, împiedicând înțelegerea în mod complet și adecvat a cerințelor și obiectivelor autorității contractante, ceea ce afectează capacitatea de a pregăti o ofertă care să răspundă în mod adecvat nevoilor și așteptărilor autorității.

De altfel, arată că autoritatea contractantă nu a oferit răspuns la fiecare solicitare de clarificări, cu ignorarea obligației legale de a răspunde în mod complet tuturor solicitărilor de clarificări.

Față de solicitările de clarificări la punctele 6 „Modul registru Agricol”, 7 „Modul Consiliu Local”, 8 „Modul Contul cetățeanului”, 9 „Modul arhivă electronică”, precum și pentru restul punctelor din cadrul solicitării de clarificări, contestatorul precizează că autoritatea contractantă a răspuns că „susținem cele menționate anterior, ținând cont de faptul că întrebarea de clarificare este similară celorlalte puncte”.

Întrebarea nr. 10 privind „Microserviciu blockchain”, respectiv specificația tehnică a imutabilității documentelor.

Contestatorul arată că autoritatea contractantă, prin documentația de atribuire și răspunsul la solicitările de clarificări, a instituit în sarcina ofertantului obligația de a utiliza această tehnologie, deși funcționalitățile dorite pot fi obținute prin orice fel de altă tehnologie existentă în piață.

În contradicție cu răspunsurile anterioare prin care autoritatea contractantă a susținut în mod repetat că „nu avem expertiza tehnică necesară pentru a formula cerințe tehnice precise”, contestatorul arată că, de data aceasta, autoritatea a argumentat într-un limbaj tehnic pretinsul motiv care stă la baza cerinței tehnice extrem de limitativă a imutabilității documentelor.

Cu toate acestea, precizează că autoritatea contractantă nu a răspuns solicitării de clarificări privind motivele pentru care a impus această tehnologie restrictivă, câtă vreme funcționalitățile dorite pot fi obținute prin orice fel de altă tehnologie existentă în piață.

Apreciază că cerința menținută de autoritatea contractantă contravine principiului proporționalității desfășurării achiziției, întrucât aceasta nu corespunde obiectului și scopului achiziției. Prin documentația de atribuire și răspunsul la solicitările de clarificări, s-a instituit în sarcina operatorilor economici obligația de a folosi tehnologia blockchain, sarcină nejustificată și disproporționată în raport cu obiectul, scopul și complexitatea contractului de achiziție publică, fiind de natură a restricționa accesul operatorilor economici la procedura achiziției publice.

Referitor la 3.4.2.2 - întrebarea nr. 1 privind „Documente format special” este menită să clarifice motivele pentru care autoritatea contractantă impune obligativitatea salvării documentelor în format JSON, câtă vreme funcționalitățile dorite pot fi obținute prin orice fel de altă tehnologie existentă în piață.

Contestatorul susține că răspunsul autorității contractante la această solicitare de clarificări nu reprezintă o justificare reală și temeinică a specificației tehnice impuse prin documentația de atribuire.

Susține că documentația de atribuire relevă intenția autorității de a achiziționa servicii de la un anumit furnizor, afectând astfel principiul liberei concurențe, proporționalitatea specificațiilor tehnice cu scopul procedurii, precum și utilizarea eficientă a fondurilor publice prin asigurarea unei competiții reale.

Apreciază că impunerea unor specificații tehnice greu de îndeplinit în integralitate de către majoritatea furnizorilor de pe piață, constituie un obstacol nejustificat față de asigurarea unei concurențe efective între operatorii economici, ceea ce reprezintă o încălcare a dispozițiilor art.

155 alin. (6) din Legea nr. 98/2016 care instituie, în sarcina autorității contractante, obligația ca specificațiile tehnice să permită tuturor operatorilor economici accesul egal la procedura de atribuire.

Referitor la 3.4.2.2 - întrebarea nr. 9 privind „Panoul Principal (harta probleme raportate)” - vizează clarificarea caracteristicilor tehnice ale panoului principal, atât sub aspectul funcționalităților, cât și al experienței de utilizare (UX/UI), în contextul în care, în această secțiune a documentației de atribuire, se regăsesc exprimări specifice unei prezentări de produs și nu caracteristici tehnice pentru platforme ce urmează a fi dezvoltate.

Astfel, susține că inserarea în documentația de atribuire a documentației descriptive a unui produs existent reprezintă o încercare clară de influențare a procedurii de atribuire și favorizare a unui anumit furnizor, reprezentând elemente concrete de încălcare a principiilor achizițiilor publice de către Autoritatea contractantă.

Mai mult, arată că nici răspunsul la solicitarea de clarificări nu este apt să înlăture suspiciunile rezonabile cu privire la imparțialitatea autorității contractante și la caracterul discriminatoriu al achiziției, întrucât cerințele tehnice neuzuale impuse prin documentația de atribuire fac posibilă participarea la achiziție a unui număr extrem de limitat de ofertanți sau chiar a unui singur ofertant, contrar dispozițiilor art. 156 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Referitor la 3.4.2.2 - întrebarea nr. 13 privind „Proprietatea de imutabilitate a documentelor” – aceasta are ca scop clarificarea motivului pentru care autoritatea contractantă solicită o anumită tehnologie pentru asigurarea stocării și gestionării documentelor.

Contestatorul consideră că răspunsul autorității la această solicitare de clarificări încalcă principiul proporționalității, prin instituirea unui dezechilibru între necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziție publică și cerințele impuse prin documentația de atribuire

Referitor la 3.4.2.3 - întrebarea privind „Tehnologiile folosite” se referă la obligativitatea utilizării unor anumite tehnologii, în condițiile în care rezultatele dorite se pot obține printr-o gamă mult mai variată de tehnologii decât cele menționate în documentație.

Ori, impunerea unei anumite tehnologii ofertanților este de natură să obstrucționeze libera concurență în vederea desfășurării unei proceduri de atribuire cu respectarea prevederilor legale în materie.

Prin răspunsul la solicitările de clarificări, autoritatea contractantă nu a reușit să justifice necesitatea impunerii tehnologiilor .Net și React, specificație de natură să obstrucționeze libera concurență în desfășurarea procedurii de atribuire cu respectarea prevederilor legale în

materie și nici nu a adus argumente temeinice prin care să justifice că numai aceste tehnologii reprezintă singura modalitate de realizare optimă a serviciilor care fac obiectul achiziției.

Susține că în contradicție absolută cu documentația de atribuire și răspunsul la solicitările de clarificări, sunt dispozițiile art. 154 din Legea nr. 98/2016 care prevăd în sarcina autorității contractante obligația de a elabora documentația de atribuire care conține toate informațiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și precisă cu privire la cerințele achiziției, obiectul contractului și

modul de desfășurare a procedurii de atribuire. Cu toate acestea, autoritatea contractantă nu a specificat în mod expres, în documentația de atribuire, condițiile și cerințele de funcționalitate pe care ofertanții trebuie să le respecte în elaborarea platformei, sub falsul argument al susținerii ideii de avea un număr cât mai mare de ofertanți pentru această licitație.

Pe de altă parte, arată că din solicitările de clarificări și răspunsurile autorității contractante, reiese cu evidență că instituirea unor obligații restrictive prin documentația de atribuire nu corespunde scopului real și necesității autorității contractante, respectiv acela de a digitaliza activitățile și serviciile pe care le oferă cetățenilor.

În concluzie, contestatorul consideră că se impune anularea răspunsurilor la solicitările de clarificări care fac obiectul prezentei contestații, cu consecința obligării autorității contractante să formuleze răspunsuri clare și precise, fără a lăsa loc de interpretări și a remedierii documentației de atribuire, în conformitate cu legislația în vigoare și cu răspunsurile la solicitările de clarificări, iar, dacă se constată că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire, anularea procedurii de atribuire, în conformitate cu dispozițiile art. 26 alin. (7) din Legea nr. 101/2016.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 32216/15.06.2023, autoritatea contractantă transmite dosarul achiziției publice, în copie, precum și punctul de vedere nr. 3532/05.06.2023, cu privire la contestația în cauză formulată de SC ..... SRL, solicitând respingerea ca nefondată a acesteia, din considerentele mai jos expuse.

Referitor la Modulul Ghișeu Online.

Autoritatea contractantă consideră că a introdus date cu privire la modulul respectiv, respectiv, caietul de sarcini cuprinde informații clare și precise cu privire la necesitatea autorității contractante. Impunerea unor caracteristici tehnice generale duc la o abordare rigidă a procesului de dezvoltare/implementare a serviciilor. Orice modificare sau deviere de la specificații poate necesita aprobare și poate implica costuri suplimentare.

Pentru a evita aceasta, autoritatea contractantă a decis faptul că împreună cu furnizorul de servicii ce v-a fi desemnat ca fiind câștigător, se va identifica cea mai eficientă metodă de a digitaliza activitățile și serviciile necesare comunei noastre. Prin impunerea unor caracteristici clare precum poziția butonului, sau ce formă va avea acesta, ofertanții nu ar mai avea posibilitatea să propună modalități de inovare a birocrăției care învâluie sistemul public administrativ, iar drept consecință autoritatea contractantă ar analiza propuneri tehnice realizate

prin copy & paste a cerințelor tehnice din caietul de sarcini, iar acest lucru ar reduce masiv competitivitatea și ar limita numărul de ofertanți.

Referitor la managementul documentelor.

Solicitarea noastră pentru managementul documentelor nu vizează doar crearea unui sistem de gestionare, ci și dezvoltarea unei structuri robuste de metadata pentru a sprijini funcționalitatea. Stabilirea metadatelor reprezintă un efort considerabil pentru autoritatea contractantă în momentul scrierii caietului de sarcini iar principalul efort depus de operatorul economic ar presupune doar copy & paste dacă

acestea ar fi fost introduse în document. Acesta este motivul pentru care, în caietul de sarcini, este specificat un proces de analiză.

Privitor la întrebările referitoare la statusul documentelor și la diferențele dintre diferitele valori pe care le poate avea, consideră ca aceste detalii ar trebui stabilite în colaborare cu echipa de dezvoltare selectată, respectiv cu arhitectul de sistem, ca parte a procesului de analiză. Această abordare permite obținerea celui mai bun sistem de management al documentelor care se potrivește cu necesitățile specifice ale instituției.

În ceea ce privește funcționalitățile de securitate, subliniază că nu solicită specific soluții de securitate predeterminate și care sunt în afara cerințelor prevăzute în caietul de sarcini. Se dorește ca ofertanții să prezinte o abordare generală de securitate în conformitate cu cele mai bune practici din domeniu.

Consideră că aceste aspecte, deși solicită un efort de analiză, nu limitează accesul la ofertă, ci dimpotrivă, să stimuleze inovația și propuneri competitive.

Autoritatea contractantă consideră că menținerea unei anumite libertăți în ceea ce privește abordarea tehnologică a ofertanților nu doar că nu afectează, ci chiar sprijină procesul de evaluare tehnică.

După cum s-a menționat în răspunsul la solicitarea de clarificări, referitor la managementul de documente, autoritatea contractantă precizează că nu își propune să impună un anumit mod de abordare, ci încurajează ofertanții să vină cu propriile lor soluții, cu propriile lor viziuni asupra a ceea ce ar putea fi un sistem de management al documentelor flexibil și adaptabil.

Menționează faptul că operatorii economici interesați să participe la prezenta procedură trebuie să asigure servicii de proiectare, de creație, iar prin indicarea strictă a unor schematici de arhitectură și/sau structură a sistemului de la nivelul caietului de sarcini ar presupune ca autoritatea contractantă să fi proiectat în prealabil acest sistem.

Pe cale de consecință susține că își menține cerințele documentației de atribuire cu privire la aceasta secțiune.

Referitor la modul casierie:

Autoritatea contractantă arată că, așa cum a menționat în cadrul răspunsului la solicitarea de clarificări nr. 3352 din 24.05.2023, intenționează să ofere ofertanților oportunitatea de a explora o multitudine de abordări în dezvoltarea acestui modul.

Ținând cont de faptul că ofertantul nu a înțeles logica din spatele răspunsului, menționează următoarele:

a) Modulul de casierie este o aplicație de gestiune a rolurilor fiscale. Scopul său principal este de a permite cu ușurință crearea și gestionarea

taxelor și impozitelor, precum și de a asigura evidența încasărilor acestora. Prin urmare, funcționalitățile sale se extind dincolo de a fi doar un modul de evidență a încasărilor.

b) Referitor la interconectarea cu ghișeul online, nu poate furniza detalii tehnice specifice, deoarece alegerea soluției depinde de ofertant. Se urmărește modul în care fiecare ofertant propune să faciliteze interoperabilitatea modulelor. Impunerea unor specificații tehnice precise ar putea limita capacitatea ofertanților de a propune arhitecturi eficiente pentru instituția noastră.

c) Nu se solicită implementarea unui instrument de plată care să dubleze funcționalitățile din Ghișeul.ro. Se dorește un modul care să faciliteze gestionarea și colectarea eficientă a taxelor și impozitelor. Ofertantul poate alege să propună implementarea unui sistem care să dedubleze Ghișeul.ro, sau să propună integrarea Ghișeului.ro. Implementarea prin ghișeul.ro este o metodă simplă pentru integrarea modulului, dar nu se exclude și alte posibilități pentru nu a limita ofertanții, ținând cont de faptul că aceștia dețin know-how-ul necesar pentru a sugera o altă modalitate, posibil, mai benefică și eficace pentru dezvoltarea modulului respectiv.

d) Formulele de calcul specifice pentru fiecare tip de taxă vor fi implementate în cadrul modulului. Acest lucru este necesar pentru a permite modularizarea ulterioară a aplicației și a asigura independența instituției noastre față de furnizorul soluției (ofertantul ce urmează a fi desemnat ca fiind câștigător).

e) Caracteristicile tehnice ale tuturor rapoartelor și statisticilor privind colectarea și administrarea taxelor și impozitelor care se doresc a fi implementate vor fi dezvoltate în colaborare cu ofertantul selectat în procesul de analiză care este specificat în caietul de sarcini, și ulterior vor fi trecute în procesul de arhitectură. Menționează că legislația este aceeași pentru toate primăriile, iar impunerea unor specificații ar putea împiedica alți operatori economici să vină cu soluții de eficientizare a metodelor de lucru. Scopul este de a asigura că aceste rapoarte și statistici satisfac cerințele noastre, oferind în același timp flexibilitate pentru adaptări ulterioare ale platformei.

f) Modulul de casierie este conceput pentru a facilita colectarea, gestionarea și urmărirea taxelor și impozitelor într-un mod eficient și transparent. Acesta este un instrument de gestionare fiscală care permite instituției noastre să-și îndeplinească responsabilitățile într-un mod modern și conform cu tehnologia actuală.

Autoritatea contractantă menționează faptul că autoritatea contractantă nu a ignorat obligația de a răspunde tuturor solicitărilor de clarificări. Conform solicitării, s-a constatat aceeași întrebare la fiecare modul.

În ceea ce privește sintagma invocată, respectiv „Susținem cele menționate anterior”, autoritatea contractantă precizează că aceasta se referă la faptul că, autoritatea contractantă nu are intenția de a restricționa numărul de operatori economici dar le oferă posibilitatea de a veni cu propriile soluții pentru proiectarea și programarea platformei informatice.

Referitor la microserviciu de tip Blockchain/ Proprietatea de imutabilitate a datelor.

Conform adresei nr. 3352 din 24.05.2023, autoritatea contractantă precizează că a declarat faptul că proprietatea de imutabilitatea a datelor a fost introdusă datorită liniilor directoare ale Comisiei Europene pentru blockchain și programului Next Generation EU, care include și un program dedicat numit Next Generation Internet. Aceasta nu a fost doar o decizie tactică, ci și una strategică, concepută pentru a ne ajuta să accesăm linii suplimentare de finanțare pentru dezvoltare tehnologică de la Uniunea Europeană în viitor.

Faptul că, se dorește implementarea acestui microserviciu în cadrul prezentului proiect denotă dorința autorității contractante de a demara un proiect prin care se asigură transparența, imutabilitatea și securitatea documentelor stocate, împiedicând astfel fraudele și falsificarea datelor, precum și intenția de a implementa la nivel administrativ noi tehnologii care apar pe piață.

Autoritatea contractantă susține că acuzația contestatorului, precum că, s-ar favoriza o singură firmă este nefondată, deoarece conform celor prezentate în Raportul A.D.R. se constată faptul că, domeniul este aprofundat, iar firmele din România dețin know-how-ul necesar dar este orientat pe piața externă, decât la nivel național.

Referitor la punctul 3.4.2.2 - întrebarea nr. 1 privind „Documente format special”:

Autoritatea contractantă explică alegerea cu privire la specificația JSON:

Formatul JSON este un standard global larg acceptat pentru transmiterea datelor în cadrul interfețelor de programare a aplicațiilor (API). Este o practică bună și larg acceptată pentru a facilita comunicarea datelor între back-end și front-end în cadrul sistemelor software. Acesta oferă o eficiență optimă în colectarea și utilizarea datelor prin formulare, ceea ce este esențial pentru buna funcționare a platformei pe care dorim să o achiziționăm. Nu se solicită o tehnologie specifică de la un anumit furnizor, ci se adoptă un standard tehnologic care este utilizat la scară largă. Aceasta nu ar trebui să constituie un obstacol pentru majoritatea furnizorilor de pe piață, ci mai degrabă să îi încurajeze să adopte cele mai bune practici tehnologice, cum ar fi abordarea REST API, care este în vigoare de două decenii și este larg acceptată.

Conform dispozițiilor art. 155 alin. (6) din Legea nr. 98/2016, cu modificările și completările ulterioare, autoritatea contractantă precizează că nu are intenția de a restricționa accesul sau de a limita competiția. Specificațiile tehnice sunt concepute pentru a asigura accesul egal tuturor operatorilor economici la procedura de atribuire. Alegerea pentru specificația JSON nu numai că este proporțională cu scopul procedurii, ci se asigură utilizarea eficientă a fondurilor publice prin îmbunătățirea eficienței operaționale a platformei software ce se dorește a fi implementată ca rezultat a acestei proceduri de atribuire.

Autoritatea contractantă precizează că, a identificat în momentul scrierii caietului de sarcini motive care stau la baza solicitării formatului JSON. Iar motivele semnificative pentru care JSON a fost introdus ca cerință este faptul că acesta este considerat o tehnologie avansată care

sprijină dezvoltarea eficientă a sistemelor și integrarea bunelor practici, și nu doar:

- a) Simplu de înțeles și de utilizat: Structura datelor JSON este intuitivă, ușor de citit și de scris, atât pentru oameni, cât și pentru mașini. Aceasta facilitează munca dezvoltatorilor și a celor care interacționează cu datele.
- b) Independență de limbaj: JSON este independent de limbajul de programare, ceea ce îl face versatil și potrivit pentru utilizare în diverse medii de programare.

- c) Compatibilitate cu REST APIs: JSON este standardul de facto pentru schimbul de date în REST APIs, datorită simplității sale și a ușurinței de procesare în majoritatea limbajelor de programare.
- d) Eficiență în transferul de date: Datorită dimensiunii reduse a formatului, JSON permite transferul rapid și eficient al datelor, ceea ce îmbunătățește performanța generală a aplicațiilor.
- e) Suport nativ în JavaScript: JSON este nativ în JavaScript, limbajul de programare cel mai des utilizat pentru dezvoltarea front-end, facilitând astfel dezvoltarea și testarea aplicațiilor web.
- f) Structura flexibilă: JSON permite reprezentarea structurilor de date complexe, inclusiv liste, dicționare și structuri nestate. Aceasta permite stocarea și transmiterea datelor într-un mod mult mai flexibil comparativ cu alte formate.
- g) Integrarea cu baze de date NoSQL: JSON este foarte compatibil cu bazele de date NoSQL, care sunt din ce în ce mai folosite pentru gestionarea datelor în mare volum și de mare viteză.
- h) Adoptarea la scară largă în industrie: JSON este utilizat pe scară largă în industria software, ceea ce înseamnă că există numeroase biblioteci, instrumente și resurse care îl suportă. Acest lucru facilitează integrarea, întreținerea și suportul aplicațiilor care utilizează JSON.

Referitor la punctul 3.4.2.2 - întrebarea nr. 9 privind „Panoul principal (hartă probleme raportate)”.

Cerințele menționate la această secțiune fac parte dintr-un studiu de piață și reprezintă o descriere a funcționalității acesteia. Autoritatea contractantă nu a menționat brand-uri, brevete, sau alte elemente de copy write, dar a descris necesitatea acestei secțiuni, lăsând la aprecierea arhitectului de sistem modalitatea de programare.

Referitor la punctul 3.4.2.3 - întrebarea privind „Tehnologiile folosite”.

În opinia autorității contractante, faptul că, în cadrul caietului de sarcini au fost introduse cerințe cu privire la tehnologia folosită nu conduce la obstrucționarea liberei concurențe. În momentul elaborării caietului de sarcini, s-a efectuat un studiu de piață în vederea alegerii tehnologiilor pentru implementarea proiectului și s-a constatat că aceste tehnologii sunt bine-cunoscute în industria dezvoltării software și pot fi alese pentru a construi aplicații web robuste și scalabile.

Pentru a îndeplini cu succes proiectul de digitalizare autoritatea a decis să folosească acest tip de tehnologie, luând în considerare că orice operator economic deține cunoștințe despre acest tip de tehnologie sau poate angaja/contracta un specialist pe domeniul respectiv, asigurând și respectând în acest sens, principiile care guvernează legislația achizițiilor publice.

În ceea ce privește tehnologiile alese pentru caietul de sarcini, autoritatea contractantă precizează că acestea sunt în conformitate cu restul tehnologiilor deja utilizate în cadrul instituției.

Autoritatea contractantă consideră că motivele stipulate în contestație, denotă interesul contestatorului de întârzia procesul de evaluare/atribuire a licitației în mod conștient.

Precizează de asemenea că în cadrul documentului nr. 3352 din 24.05.2023 - Răspuns la solicitare de clarificări, pag. 16, a justificat în

mod clar și neechivoc motivele pentru care a decis folosirea acestui tip de tehnologie.

Referitor la cerințele de funcționalitate, autoritatea contractantă precizează că acestea au fost descrise în termeni largi în documentația de atribuire, cu scopul de a permite un număr mai mare de ofertanți să participe la licitație. Aceasta este o abordare strategică pentru a încuraja inovarea și concurența, fiind în conformitate cu sugestiile Ministerului Cercetării și Inovării de a nu complica procesul birocratic și este aliniat cu cererea de finanțare aprobată.

Subliniază de asemenea că a ales această abordare pentru a menține coerența cu restul tehnologiilor utilizate în instituție și pentru a evita costuri operaționale suplimentare prin extinderea către alte tehnologii.

În ceea ce privește menționarea cerințelor de funcționalitate ale platformei, autoritatea contractantă precizează că acestea rezultă din cadrul documentației de atribuire. Interoperabilitatea, securitatea, precizia și conformitatea sunt aspecte fundamentale ce se doresc a fi asigurate în cadrul acestui proiect.

Menționează că:

1. Interoperabilitate: în documentația de atribuire s-a menționat explicit faptul că softul trebuie să fie interoperabil cu restul tehnologiilor pe care instituția le folosește deja. Acest lucru este vital pentru funcționarea eficientă a sistemului nostru și permite menținerea costurilor operaționale la un nivel rezonabil.

2. Securitate: S-a evidențiat și cerința ca platforma să fie securizată, cu mențiunea că tehnologia blockchain ce urmează a fi utilizată este una recunoscută pentru nivelul său înalt de securitate. Este conformă cu standardele next generation Europe, și implicit next generation internet, asigurând astfel o securitate robustă și fiabilitate.

3. Precizie: În documentația de atribuire s-a pus accentul pe precizia datelor. Motiv pentru care s-au ales standarde internaționale precum: Blockchain, JSON, etc.

4. Conformitate: Condițiile și cerințele de conformitate au fost, de asemenea, definite în mod clar în documentație. Aceasta a fost realizată în conformitate cu cererea de finanțare aprobată de Ministerul Cercetării Inovării, iar lejeritatea specificațiilor tehnice este în conformitate cu sugestiile acestora de a nu complica procesul birocratic.

Prin urmare, autoritatea contractantă consideră că argumentul contestatorului pare să fie orientat mai degrabă spre limitarea accesului altor persoane, decât spre o reală îmbunătățire a procesului.

Menționează de asemenea că se dorește păstrarea unui număr cât mai mare de ofertanți pentru a asigura o competiție echitabilă și

transparentă. De asemenea, se dorește menținerea în linie cu ceea ce este specificat în cererea de finanțare, pentru a evita pierderea finanțării.

Totodată, subliniază că scopul nu a fost limitarea participării prin cerințe tehnice excesiv de specifice, ci dimpotrivă, s-a urmărit crearea unei competiții echitabile și accesibile, unui număr cât mai mare de operatori economici, acest aspect stimulând inovația și oferind posibilitatea identificării celei mai bune soluții software pentru nevoile instituției.

Prin adresa nr. 179/06.06.2023, înregistrată la CNSC sub nr. 29834/06.06.2023 (calificată drept contestație), SC ..... SRL cu sediul în ....., județul ....., având cod unic de înregistrare ....., înmatriculată la Oficiul pentru Registrul Comerțului sub nr. ...., depune înscrisul intitulat „cerere de intervenție accesorie”, prin care „susține contestația depusă”, solicitând:

- admiterea, în principiu, a prezentei cereri de intervenție voluntară în interes propriu, iar, în subsidiar, în situația în care Consiliul va aprecia ca inadmisibilă cererea de intervenție în interes propriu, să recalifice prezenta, în temeiul art. 63 C.pr.c. ca cerere accesorie de intervenție în interesul operatorului economic și să o admită, de principiu, ca atare;
- admiterea contestației depusă de către operatorul economic, anularea răspunsurilor autorității contractante care fac obiectul contestației, obligarea acesteia să formuleze răspunsuri care să nu încalce principiile achizițiilor publice, remedierea documentației de atribuire în conformitate cu legislația în vigoare, iar dacă situația nu poate fi remediată, anularea procedurii de atribuire în conformitate cu prevederile art. 26 alin. (7) din Legea nr. 101/2016.

În înscrisul depus, SC ..... SRL precizează că „înțelegem să susținem contestația operatorului economic depusă în data de 31.05.2023 în cadrul procedurii de atribuire mai sus-amintite, pentru care autoritatea contractantă a formulat punctul de vedere cu privire la contestație, nr. 3532 din 05.06.2023”.

Precizează că a solicitat autorității contractante prin adresele nr. 151 din 16.05.2023, respectiv nr. 151 din 18.05.2023, eliminarea condiționarea folosirii doar a unor tehnologii precum .Net, Reactjs, PostgreSQL, deoarece a considerat că această condiție este una restrictivă, menită să încalce principiile liberei concurențe, egalității de tratament, având în vedere că pot fi utilizate și alte tehnologii mature, care oferă cel puțin aceleași facilități ca cele menționate de autoritatea contractantă în documentație și care asigură în final proiectarea și programarea unui sistem informatic conform cu cerințele impuse prin caietul de sarcini.

De asemenea, arată că un alt element restrictiv, având în vedere caracteristica de noutate a tehnologiei, este solicitarea pentru Coordonatorul de proiect de a avea experiență în integrarea de sisteme Blockchain în raport cu specificul contractului care urmează a fi atribuit, deoarece utilizarea acestui microserviciu nu reprezintă o componentă majoră în realizarea și funcționarea sistemului informatic integrat propus a fi realizat prin caietul de sarcini.

Arată că prin răspunsurile la clarificări nr. 3184 din 17.05.2023, respectiv nr. 3245 din 18.05.2023 autoritatea contractantă a încălcat

principiul proporționalității, creând un dezechilibru între necesitatea acesteia și cerințele impuse prin documentația de atribuire pe care trebuie să le îndeplinească ofertanții în vederea atribuirii contractului.

Având în vedere adresa nr. 179/06.06.2023, înregistrată la Consiliu sub nr. 29834/06.06.2023, intitulată „Cerere de intervenție accesorie”, întrucât aceasta prezintă elementele constitutive ale unei contestații, ce face obiectul dosarului nr. 1612/2023, formulată împotriva răspunsurilor la clarificări, aferente documentației de atribuire, prin adresa nr. 31823/C1/1612/13.06.2023, Consiliul îi solicită SC ..... SRL, în

temeiul art. 20 alin. (3) din Legea nr. 101/2016 cu modificările și completările ulterioare, ca în termenul prevăzut de lege, să transmită:

- în temeiul art. 61<sup>1</sup> din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, recipisa de consemnare a cauțiunii în original în cuantumul prevăzut de lege. Modalitatea de constituire a cauțiunii se va face conform art. 1057 cpc coroborat cu art. 68 din Legea nr. 101/2016 la Trezoreria Statului, la CEC Bank - S.A. sau la orice altă instituție de credit care efectuează astfel de operațiuni, pe numele părții respective, la dispoziția CNSC;
- dovada (datei) transmiterii contestației către autoritatea contractantă.

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 31682/13.06.2023 SC ..... SRL, depune, în original, recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 209222449/1, tranzacția nr. 1341537407/67901669 din 12.06.2023, eliberată de CEC Bank Sucursala Victoria, în cuantum de 25.794,95 lei.

**Analizând susținerile și documentele depuse la dosarul cauzei, CONSILIUL constată următoarele:**

COMUNA ..... în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura licitație deschisă online, fără etapa finală de licitație electronică, în vederea atribuirii contractului de achiziție publică având ca obiect: „Servicii de proiectare si programare sistem informatic în cadrul proiectului: «Portal de interconectare a serviciilor publice administrative, Comuna ....., jud. ...., nr. C10-I1.2-1420”, finanțat prin PNRR - C10»” cod CPV: 72212517-6, elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând în SEAP, anunțul de participare nr. .../05.05.2023, conform căruia valoarea estimată a procedurii este de 1289747.4 lei. Conform cap. II.2.5) din anunț, criteriul de atribuire al acordului cadru este „Cel mai bun raport calitate – preț”.

Din analiza contestației formulată de SC ..... SRL, Consiliul reține că acesta este nemulțumit atât de:

- conținutul documentației de atribuire despre care susține pe de o parte că ar fi incompletă sau „insuficient lămuritoare” (sintagma aparține contestatorului) și, pe de altă parte, că ar fi restrictivă sub aspectul anumitor tehnologii solicitate prin specificațiile tehnice, cât și de
- răspunsurile autorității contractante la solicitările sale de clarificări, despre care susține că ar fi generale, vagi, exprimându-și nemulțumirea pentru faptul că cerințele din documentație nu ar fi fost „clarificate”.

În acest sens, Consiliul reține că prin capetele de cerere formulate, SC ..... SRL solicită refacerea/remedierea atât a răspunsurilor

autorității la solicitările sale de clarificări cât și a documentației de atribuire.

Ca un prim aspect, Consiliul reține că prezenta procedură de atribuire a fost inițiată în data 05.05.2023, prin publicarea anunțului de participare în SEAP, însoțit de documentația de atribuire din care face parte, conform art. 20 din HG nr. 395/2016 și caietul de sarcini conținând specificațiile tehnice criticate de SC ..... SRL.

Având în vedere prevederile art. 8 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „În cazul în care

contestația privește conținutul documentației de atribuire, publicată în Sistemul electronic de achiziții publice, denumit în continuare SEAP, data luării la cunoștință este data publicării documentației de atribuire”, Consiliul reține că SC ..... SRL a luat cunoștință în data 05.05.2023 de specificațiile tehnice a căror modificare o solicită, din caietul de sarcini publicat în SEAP în anexa anunțului de participare nr. .../05.05.2023.

În data 20.05.2023 contestatorul depune o așa-zisă solicitare de clarificări privind majoritatea cerințelor de la capitolul 3.4.2 intitulat „*arhitectura sistemului informatic*” din caietul de sarcini, solicitând fie detalierea suplimentară sau particularizarea cerințelor, fie explicații pentru motivele care au condus la formularea anumitor cerințe fie eliminarea anumitor cerințe care, în opinia sa, ar conduce la restricționarea accesului la procedură.

Autoritatea contractantă a răspuns acestei solicitări în data 24.05.2023, fără a modifica conținutul documentației de atribuire.

Ca urmare a tuturor acestui răspuns, SC ..... SRL a investit Consiliul prin contestația înregistrată la acesta 29673/06.06.2023, fiind nemulțumit de faptul că autoritatea contractantă nu a răspuns favorabil solicitărilor sale de modificare a documentației de atribuire.

Ca aspect preliminar, Consiliul constată că societatea contestatoare a luat cunoștință despre cerințele din cadrul caietului de sarcini în data 05.05.2023, (data publicării acestuia în anexa anunțului de participare nr. .../05.05.2023) iar în data 31.05.2023 a formulat contestație, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 29673/06.06.2023, prin care critică cerințele arhitectura sistemului informatic din caietul de sarcini.

Ținând cont de dispozițiile art. 8 din Legea nr. 101/2016, coroborat cu prevederile art. 5 din același act normativ, rezultă așadar, că data de **05.05.2023** reprezintă data la care se va raporta termenul legal de **10 zile** de contestare a cerințelor privind arhitectura sistemului informatic, termen care s-a încheiat la data **15.05.2023** și era depășit la data transmiterii contestației, respectiv la data de **31.05.2023**.

Prin urmare, data de la care curge termenul de decădere, în baza art. 185 alin. (1) Cod procedură civilă, pentru reclamarea la Consiliu a cerințelor privind arhitectura sistemului este 05.05.2023, iar calculând termenul pentru contestare conform dispozițiilor procedurale aplicabile se constată că acesta era depășit la data de 31.05.2023, a depunerii contestației la Consiliu. În atari condiții, este evidentă tardivitatea contestării cerințelor cuprinse în caietul de sarcini postat în SEAP la 05.05.2023 de autoritate, pe calea contestației formulată la 31.05.2023 înregistrată la CNSC în 06.05.2023.

Purtarea corespondenței cu autoritatea contractantă (adresa din 20.05.2023 și răspunsul autorității din 24.05.2023), prin care SC ..... SRL a cerut autorității contractante să introducă noi cerințe/specificații tehnice, să explice de ce a formulat anumite cerințe și să elimine altele, nu are ca efect prelungirea perioadei legale de formulare a contestației împotriva acestor informații din documentația de atribuire sau decalarea datei de la care începe să curgă aceasta.

Legiuitorul nu dispune în mod expres faptul că o solicitare de clarificări făcută în temeiul prevederilor art. 160 din Legea nr. 98/2016

întrerupe termenul de depunere a contestației, potrivit principiului de drept principiul „*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*”.

Față de aceste aspecte, rezultă faptul că CNSC nu poate lua în considerare un alt termen de la care să curgă dreptul contestatorului de a formula contestația, cum ar fi spre exemplu data răspunsului la solicitările de clarificări cerute de acesta, deoarece legiuitorul nu dispune în mod expres că formularea solicitărilor de clarificări cu privire la documentația de atribuire întrerup sau suspendă termenul de depunere a contestației împotriva acesteia. Astfel solicitarea unor clarificări cu privire la conținutul documentației de atribuire nu poate conduce la o repunere în dreptul de a formula contestație.

Potrivit art. 160 din Legea nr. 98/2016 „*operatorul economic interesat are dreptul de a solicita clarificări*” astfel această solicitare nu are rolul de a repune în termen operatorul economic care nu a formulat contestația în termen la documentația de atribuire sau la clarificările deja formulate, și nici nu suspendă acest termen.

Analizând răspunsul autorității contractante, Consiliul reține că, prin clarificarea din **24.05.2023**, aceasta din urmă menține cerințele din caietul de sarcini, fără să aducă nicio modificare documentației de atribuire.

Având în vedere prevederile art. 8 din Legea nr. 101/2016 raportat la art. 160 din Legea nr. 98/2016, prin cererea de clarificare formulată cu privire la aspecte deja prevăzute din documentație de atribuire nu se poate „*masca*” o repunere în termen pentru formularea unei contestații cu privire la unele cerințe din caietul de sarcini sau cu privire la anunțul de participare.

Altminteri, dacă s-ar admite interpretarea contrară, în sensul că orice nouă solicitare de clarificare duce la prelungirea termenului de atac al actului contestat, s-ar ajunge la eludarea termenului de contestare impus de legiuitor.

Operatorul economic cunoștea specificațiile tehnice din caietul de sarcini cu privire la arhitectura sistemului încă de la data publicării anunțului de participare din 05.05.2023 și trebuia să manifeste o minimă diligență și să atace în termenul legal cerințele în discuție dacă dorea înlăturarea, reformularea sau detalierea lor. Altfel, acest termen legal ar ajunge să fie golit de orice fel de efect și, în acest fel, deturnat textul legii dacă, sub acoperirea unei clarificări formulate ea însăși la distanță de 15 zile de la cunoașterea cerințelor din caietul de sarcini și sub diverse pretexte printre care și cel al explicării/justificării unor cerințe, operatorul economic ar putea să conteste ulterior specificațiile din caietul de sarcini parte a documentației de atribuire, invocând curgerea termenului de la răspunsul primit la propriile solicitări de clarificare.

Așadar, raportat la normele art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 și la cele ale art. 248 C. proc. civ., este incidentă tardivitatea reclamării cerințelor din caietul de sarcini prin contestația înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. 29673/06.06.2023.

Trecând peste aceste aspecte preliminare, în contextul în care contestatorul declară că atacă inclusiv răspunsul autorității contractante din 24.05.2023, față de care contestația nu este tardivă, Consiliul va ține seama că, prin necontestarea în termenul legal a cerințelor din

documentația de atribuire din care face parte caietul de sarcini, aceasta și-a consolidat forța obligatorie. În cauză prezintă relevanță normele art. 160 din Legea nr. 98/2016, conform cărora orice „*orice operator economic interesat are dreptul de a solicita clarificări sau informații suplimentare în legătură cu documentația de atribuire*”, iar „*autoritatea contractantă (...) va răspunde, în mod clar și complet tuturor solicitărilor de clarificare/informațiilor suplimentare*”.

Niciunde în legislația în vigoare nu se prevede dreptul operatorilor economici de a solicita sau propune modificarea documentației de atribuire și, nici atât, obligația autorității contractante de a modifica documentația de atribuire după cum solicită sau propune fiecare operator economic care apreciază că este necorespunzător întocmită. Astfel fiind, autoritatea contractantă nu avea nicio obligație legală de a modifica caietul de sarcini după voința operatorului economic care a formulat o solicitare de clarificări. Opțiunea modificării cerințelor impuse operatorilor economici reprezintă un drept al autorității, iar nu o obligație, Consiliul neputând sancționa autoritatea contractantă pentru exercitarea dreptului său de a nu aduce modificări cerințelor din caietul de sarcini. Obligația legală a autorității contractante era aceea de a răspunde operativ, în mod clar, complet și fără ambiguități la solicitarea de clarificări, obligație care a fost respectată de aceasta prin răspunsul din 24.05.2023, chiar dacă acesta nu a fost în direcția așteptată de contestator.

Astfel, prin răspunsul publicat în SEAP la 24.05.2023, autoritatea a explicat motivele pentru care a introdus cerințele în caietul de sarcini, în limitele cunoștințelor tehnice de care dispune, fără a le modifica în vreun fel.

Consiliul reține că autoritatea contractantă nu are dreptul de a restricționa sau favoriza participarea anumitor operatori economici la procedura de atribuire prin intermediul cerințelor impuse, însă dacă existau obiecțiuni de nelegalitate în privința respectivelor cerințe din caietul de sarcini, operatorul economic trebuia să le conteste înainte de expirarea termenului legal, iar nu să aștepte împlinirea lui.

Nu este de neglijat faptul că majoritatea criticilor din contestația formulată de SC ..... SRL nu au ca scop eliminarea unor cerințe restrictive care să îl fi împiedicat pe acesta să depună ofertă, contestatorul urmărind în fapt detalierea specificațiilor tehnice și, implicit, excluderea ofertelor contracandidaților săi.

Or, sub acest aspect, modalitatea permisivă de elaborare a specificațiilor tehnice nu este de natură să vatăme societatea contestatoare, aceasta având posibilitatea să propună servicii bazate pe

tehnologia dorită, în măsura în care utilizarea acestora poate conduce la rezultatul descris în caietul de sarcini.

Consiliul reține că în legislația în vigoare nu se prevede dreptul operatorilor economici de a solicita sau propune modificarea documentației de atribuire și, nici atât, obligația autorității contractante de a modifica documentația de atribuire după cum solicită sau propune fiecare operator economic care apreciază că este necorespunzător întocmită. Astfel fiind, autoritatea contractantă nu avea nicio obligație legală de a modifica caietul de sarcini după voința operatorului economic

care a formulat contestație. Opțiunea modificării cerințelor impuse operatorilor economici reprezintă un drept al autorității, iar nu o obligație, Consiliul neputând sancționa autoritatea contractantă pentru exercitarea dreptului său de a nu aduce modificări cerințelor din caietul de sarcini.

În lumina legislației privind remediile în domeniul achizițiilor publice, contestația care se depune la Consiliu constituie o cale de atac la îndemâna persoanelor vătămate, iar nu un mijloc de restricționare a accesului altor operatori economici prin impunerea de filtre/reguli/cerințe suplimentare.

Altfel spus, scopul pentru care a fost edictată de legiuitor calea de atac a contestației nu este de a restrânge concurența în procedura de atribuire după natura produselor și înscrisurilor deținute de contestator, ci de a reclama un act nelegal, pentru motive de nelegalitate ce-i sunt cunoscute lui la momentul reclamației și demonstrate în cuprinsul contestației, astfel cum dispun prevederile art. 249 Cpc potrivit căroră *„cel care face o susținere în cursul procesului trebuie să o dovedească”*.

Ori, cu privire la majoritatea cerințelor, SC ..... SRL s-a limitat doar la invocarea caracterului permisiv al cerințelor care, în opinia sa, i-ar afecta capacitatea de a pregăti o ofertă coerentă și competitivă.

În ceea ce privește criticile contestatorului privind caracterul pretins restrictiv al cerințelor privind tehnologiile indicate în caietul de sarcini (tehnologia blockchain, format JSON etc.), se reține că scopul solicitării de clarificări nu a fost eliminarea acestora ca restrictive sau clarificarea vreunor aspecte tehnice ci obținerea de explicații de la autoritatea contractantă referitor la scopul pentru care au fost formulate respectivele cerințe, interogare la care autoritatea contractantă a răspuns concret și la obiect, cu trimiteri la liniile directoare ale Comisiei Europene, documente disponibile pe site-ul Autorității pentru Digitizarea României etc.

Prin urmare, chiar dacă autoritatea contractantă nu avea nicio obligație legală să se justifice în fața contestatorului (scopul prevederilor art. 160 din Legea nr. 98/2016 nefiind tragerea la răspundere a autorităților contractante cu privire la cerințele impuse ci clarificarea acestora), aceasta a răspuns și argumentat, situație în care criticile contestatorului privind răspunsurile la solicitările de clarificări urmează a fi respinse ca nefondate.

Față de toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, având în vedere dispozițiile art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, în vigoare la data depunerii contestației, Consiliul urmează să respingă ca nefondată contestația formulată de SC ..... SRL.

În ceea ce privește adresa nr. 179/06.06.2023, înregistrată la CNSC sub nr. 29834/06.06.2023 intitulată impropriu „cerere de intervenție accesorie”, formulată de SC ..... SRL, constatând că aceasta prezintă, la data depunerii, elementele constitutive ale unei contestații formulată tardiv și fără îndeplinirea condițiilor de admisibilitate prevăzute la art. 611 din Legea nr. 101/2016, Consiliul a calificat respectivul înscris drept contestație, urmând a reține următoarele considerente:

Pentru formularea unei contestații împotriva unui act al autorității contractante emis cu privire la o procedură de atribuire, legiuitorul a stabilit îndeplinirea unor condiții de admisibilitate a contestației.

Având în vedere prevederile art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, Consiliul urmează să se pronunțe cu întâietate asupra excepției inadmisibilității contestației.

Rezultă fără putință de tăgadă faptul că potrivit rolului activ al consilierilor de soluționare, aceștia trebuie să verifice dacă au fost legal investiți cu soluționarea contestației formulate, sens în care trebuie să analizeze, înainte de toate, excepțiile – de procedură și de fond – care fac inutilă cercetarea în fond a contestației.

Din redactarea prevederilor art. 61<sup>1</sup> alin. (1) din Legea nr. 101/2016 cu modificările și completările ulterioare, rezultă că pentru a putea proceda la soluționarea contestației, Consiliul trebuie să constate depunerea cauțiunii, constituită potrivit prevederilor legale.

Modul de calcul al acestei cauțiuni este stabilit în detaliu de prevederile art. 61<sup>1</sup> din Legea nr. 101/2016 cu modificările și completările ulterioare raportat la valoarea estimată a contractului de achiziție publică ce urmează a fi atribuit.

În aceste condiții, Consiliul va verifica cu precădere îndeplinirea condiției prevăzute de dispozițiile legale antemenționate, deoarece dacă nu sunt îndeplinite condițiile legale de constituire a cauțiunii astfel încât contestația să fie luată în considerare, Consiliul va respinge contestația fără să cerceteze motivele acesteia.

Prin urmare constituirea cauțiunii este o condiție obligatorie pentru soluționarea contestației cu care a fost investit Consiliul; dovada constituirii acesteia la dispoziția Consiliului se depune în original la CNSC, aceasta fiind o condiție de admisibilitate.

Obligativitatea constituirii cauțiunii reprezintă o condiție de fond pentru însăși soluționarea contestației, iar nu de procedură, de natură a obstrucționa accesul la justiție.

În cazul în care Consiliul investit cu o contestație constată neîndeplinirea constituirii cauțiunii va respinge contestația potrivit art. 61<sup>1</sup> alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Prin adresa nr. 31823/C1/1612/13.06.2023, transmisă inițial prin e-mail și ulterior, în original, prin poștă, Consiliul solicită contestatorului, ca în termenul prevăzut de lege, să transmită: în temeiul art. 61<sup>1</sup> din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, recipisa de consemnare a cauțiunii în original în cuantumul prevăzut de lege.

SC ..... SRL nu s-a conformat adresei mai sus menționate și nu a transmis recipisa de consemnare a cauțiunii în original în cuantumul prevăzut de lege, deși a fost recepționată de către contestator, în data

de 19.06.2023, așa cum rezultă din recipisa de confirmare a primirii nr. ARO9186323138, semnată olograf în data de 19.06,2023, la secțiunea „nume și prenume primitor” fiind menționat: „...”, iar la secțiunea: „calitatea primitorului” fiind menționat: „delegat”.

Prin urmare, dacă contestatorul ar fi fost diligent și prudent, ar fi putut din vreme să-și conserve dreptul la contestație, astfel încât să permită apoi jurisdicției Consiliului să poată analiza fondul contestației.

Consiliul reține că în speță sunt incidente următoarele:

- prevederile art. 61<sup>1</sup> alin. (1) din Legea nr. 101/2016 modificată și completată prin OUG nr. 114/2020;

- principiul de drept „nemo ignorare legem censetur” potrivit căruia nimeni nu se poate apăra invocând necunoașterea legii.

- principiul de drept „ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus” potrivit căruia unde legea nu distinge, nici interpretul nu trebuie să distingă, în sensul că în cadrul ordonanței nu s-a prevăzut nicio normă derogatorie de la obligația constituirii cauțiunii.

Față de aceste aspecte, se constată că, în speță, contestația a fost transmisă de către contestator, fără a depune cauțiunea, constituită în mod legal.

Având în vedere dispozițiile art. 26 alin. (1) și (6) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, în vigoare la data depunerii contestației, Consiliul va respinge ca inadmisibilă contestația depusă de SC ..... SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă COMUNA ....., fără a mai proceda la analiza pe fond a cauzei.

Pentru aceste motive  
în baza documentelor depuse de părți,  
**CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR**

### **DECIDE:**

Respinge ca nefondată contestația formulată de SC ..... SRL și ca inadmisibilă contestația formulată de SC ..... SRL, ambele în contradictoriu cu autoritatea contractantă COMUNA .....

Obligatorie.

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

### **Complet de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice:**

Consilier de soluționare  
.....

PREȘEDINTE  
.....

Consilier de soluționare  
.....

Redactat practicaua deciziei  
...

Redactată în 5 (cinci) exemplare originale, conține 23 (douăzecișitrei) pagini