CONSILIUL NAŢIONAL DE SOLUŢIONARE A CONTESTAŢIILOR

Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, Bucureşti, cod poştal 030084, România
Tel: +4 021.310.46.41 Fax: +4 021.890.07.45 şi +4 021.310.46.42 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) şi ale art. 27 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE
Nr. .../.../...
Data: ...

Prin contestația nr. 316/10.07.2017, înregistrată la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor cu nr. 27901/10.07.2017, formulată de către ..., cu sediul în ..., înregistrată la Oficiul Registrului Comerţului sub nr. ..., având CIF ..., reprezentată legal prin administrator ..., împotriva documentației de atribuire, elaborată de către ..., cu sediul în ..., având CIF ..., în calitate de entitate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire simplificată, într-o singură etapă, aplicată integral prin utilizarea mijloacelor electronice, a contractului de achiziție sectorială de furnizare având ca obiect „Sistem integrat de e-ticketing”, cod CPV 30144200-2 – Distribuitoare automate de bilete (Rev.2), anunţ de participare simplificat nr. ..., se solicită anularea documentației de atribuire și, atribuire și, implicit, a procedurii de atribuire, iar în cazul în care entitatea contractantă va relua procedura, obligarea acesteia de a reface documentaţia de atribuire, cu corectarea neregulilor semnalate.

Procedura de soluţionare în faţa Consiliului s-a desfăşurat în scris.

CONSILIUL NAŢIONAL DE SOLUŢIONARE A CONTESTAŢIILOR,
asupra cauzei de faţă, constată următoarele:

Consiliul a fost legal sesizat şi este competent, potrivit dispoziţiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluţioneze contestaţia de faţă, prin care ... critică documentația de atribuire, elaborată de către ..., în calitate de entitate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire simplificată, într-o singură etapă, aplicată integral prin utilizarea

mijloacelor electronice, a contractului de achiziție sectorială de furnizare având ca obiect „Sistem integrat de e-ticketing”, anunţ de participare simplificat nr. ..., solicitând anularea documentației de atribuire și, implicit, a procedurii de atribuire, iar în cazul în care entitatea contractantă va relua procedura, obligarea acesteia de a reface documentaţia de atribuire, cu corectarea neregulilor semnalate.

În fapt, contestatorul susține că documentaţia de atribuire este nelegală, întrucât încalcă principiile nediscriminării, transparenței și tratamentului egal, prevăzute la art. 2 alin. (2) lit. a), b) și d), precum și prevederile art. 62 din Legea nr. 99/2016.

Contestatorul arată că, în temeiul dispoziţiilor art. 6 alin. (1) lit. b) și alin. (3) din Legea nr. 101/2016, a formulat notificarea prealabilă nr. 298/27.06.2017, la care entitatea contractantă a răspuns în SEAP, în data de 03.07.2017, comunicând că nu va adopta măsuri de remediere și va menţine documentaţia de atribuire în forma publicată în SEAP.

1. O primă critică a contestatorului vizează neconcordanța dintre obiectul principal al achiziţiei, respectiv „Sistem integrat de e-ticketing”, și codurile CPV 30144200-2 - Distribuitoare automate de bilete (Rev.2) și 48813200-2 - Sistem de informare în timp real a pasagerilor (Rev.2), prevăzute în fișa de date, la capitolul II.1.6) - *Clasificare CPV*.

În opinia contestatorului, entitatea contractantă trebuia să încadreze această procedură și pe un cod CPV specific obiectului principal al achiziţiei, sens în care exemplifică prin codul CPV 30144400-4 - Taxare automată, și nu doar pe coduri CPV specifice unui număr redus de echipamente hardware din componenta sistemului de e-ticketing, cu pondere valorică și cantitativă redusă în cadrul sistemului solicitat.

Referitor la încadrarea procedurii pe codul CPV 30144200-2 Distribuitoare automate de bilete (Rev.2), contestatorul susține că în condiţiile în care se solicită doar o componentă de tip „Automat reîncărcare carduri și emitere bilete”, ponderea valorică a acestui cod CPV în cadrul întregii proceduri este de maximum 5-10%.

Invocând extrase din răspunsul entității contractante la notificarea prealabilă, contestatorul consideră incorectă justificarea entității contractante privind codurile CPV alese pentru încadrarea procedurii.

... arată că principalele componente ale sistemului de e-ticketing solicitat sunt aplicaţiile software care se instalează pe echipamente și aplicaţiile software de back-office, personalizate pentru sistemul de e-ticketing solicitat. În opinia contestatorului, entitatea contractantă trebuia să aibă în vedere că nu achiziționează doar nişte simple echipamente care se montează în sistem și funcționează, întrucât fără aceste aplicaţii software echipamentele nu funționează. În contestație se susține că majoritatea componentelor solicitate la punctul *5 Centralizator componente* de la pag. 18 din caietul de sarcini, inclusiv cele de la poziţiile 9, 10 și 11, la care entitatea contractantă s-a limitat când a făcut încadrarea procedurii, au nevoie de aplicaţii software specifice și personalizate care să fíe instalate pe acestea, pentru a putea fi integrate în „Sistem integrat de e-ticketing”, așa cum este specificat și în fișa de

date, la cap. II.1.5) - *Descrierea succinta a contractului sau a achiziţiei/achiziţiilor*.

De asemenea, contestatorul subliniază că entitatea contractantă nu a avut în vedere componentele principale ale sistemului solicitat, fără care sistemul solicitat nu poate să funcţioneze, prevăzute la punctul *5 Centralizator componente* de la pag. 18 din caietul de sarcini (pag. 18 din caietul de sarcini), cum ar fi echipamentele îmbarcate (computer de bord, modul de comunicaţie, validator dual), echipamentele de control al validării în vehicule (terminal controlori, cititor carduri), echipamentele de vânzare in punctele de vânzare (PC centru emitere/reîncărcare, UPS puncte de emitere/reîncărcare, imprimantă carduri contactless, cititor carduri).

... menționează că entitatea contractantă s-a limitat doar la 3 poziţii din cele 14 specificate la punctul *5 Centralizator componente* din caietului de sarcini, cu ponderi reduse cantitativ și valoric în cadrul sistemului solicitat. Se susține că sistemul solicitat poate funcţiona și fără toate/oricare dintre aceste componente.

2. O a doua critică vizează cerințele restrictive ale documentației de atribuire.

2.1 În acest sens, contestatorul arată că la pag. 3 din fișa de date, la capitolul III.2.3.a) - *Capacitatea tehnică și/sau profesională* – este prevăzută prezentarea listei principalelor livrări de produse efectuate în ultimii 3 ani, cu indicarea valorilor, datelor și a beneficiarilor publici sau privaţi, ofertanții trebuind să facă dovada că „în ultimii 3 ani au furnizat cel puţin 1 sistem similar necesar unei flote de mijloace de transport în comun de minim 24 de mijloace”. Limitarea la doar ultimii 3 ani și doar pentru sisteme similare necesare unei flote de mijloace de transport în comun este restrictivă, în opinia contestatorului, pentru potențialii ofertanți care dispun de experienţa necesara pentru furnizarea sistemului solicitat, cu atât mai mult cu cât, în ultimii 3 ani, prin SEAP, s-au derulat doar două astfel de proceduri de achiziţie pentru sisteme similare destinate flotelor de mijloace de transport în comun, organizate de municipiile Braşov și Râmnicu Vâlcea.

... subliniază că, pentru a nu restricționa participarea la procedura de atribuire, entitatea contractantă ar trebui să permită participarea la procedură a unor ofertanţi care, în ultimii 5 ani, au implementate astfel de sisteme mai complexe decât cel solicitat în cadrul acestei proceduri, care la momentul de față sunt funcţionale și în utilizare.

Prezentând un extras din răspunsul entității contractante la notificarea prealabilă, contestatorul învederează, pe de o parte, că implementarea sistemului solicitat include, pe lânga furnizarea de produse, și lucrări de instalare, chiar dacă acestea au pondere relativ redusă în prețul total, și, pe de altă parte, că nu sunt fi interesați să participe la procedură.

În opinia contestatorului, această lipsă de interes de a participa la procedură al operatorii economici nerezidenți este determinată, pe de o parte, de bugetul subevaluat al procedurii, raportat la componenta aplicaţiilor software personalizate (de Back-Office și pentru echipamente)

și de cantitățile reduse solicitate pentru unele componente (doar un automat reîncărcare carduri și emitere bilete, doar 3 panouri de informare exterior în stații) și, pe de altă parte, de faptul că nu se cunosc cantitățile de componente care urmează să fie achiziţionate pentru extinderea sistemului, în cadrul unor proceduri viitoare, componente care vor putea fi furnizate/integrate doar de catre ofertantul câștigător, entitatea contractantă devenind astfel un client captiv pentru furnizorul iniţial al sistemului de e-ticketing pentru orice fel de extindere de sistem.

În contestație se subliniază că având în vedere că entitatea contractantă nu solicită ofertantului declarat câștigător să-i pună la dispoziţie informaţii esenţiale pentru realizarea integrării cu componentele sistemului existent, pentru extindere sistem: protocoale de comunicaţii cu componentele sistemului care va fi furnizat, inclusiv cu aplicaţiile de pe echipamente Back-Office, layout-ul cardurilor contactless etc.), extinderea sistemului, inclusiv cârdurile contactless destinate călătorilor, vor putea fi furnizate doar de ofertantul declarat câștigător.

2.2 O altă critică privind restricționarea participării operatorilor economici la procedură vizează cerința privind termenul de finalizare a contractului, prevăzută în fișa de date, la capitolul II.3) „Durata contractului/acordului-cadru sau termenul pentru finalizare”.

În opinia contestatorului, această cerinţă este restrictivă, deoarece ofertanţii nu dispun în mod curent de stocuri de echipamente în cantitățile și cu specificaţiile solicitate în cadrul procedurii sau în cazul în care ofertantul este proiectantul/producătorul acestor echipamente, de toate piesele necesare producerii acestora, cu excepţia cazului în care un ofertant are garanţia că va fi declarat câștigător al procedurii, fapt care încalcă în mod evident și neechivoc principiile nediscriminării.

De asemenea, se învederează că aplicaţiile software solicitate nu reprezintă „aplicaţii de raft”, fiind necesare adaptări/customizări, conform cerinţelor din caietul de sarcini.

În opinia ..., un termen rezonabil pentru realizarea unui astfel de sistem este de minimum 6-8 luni.

Contestatorul invocă extrase din răspunsul la notificarea prealabilă și susține că entitatea contractantă nu aduce argumente pentru a justifica termenul de implementare a sistemului de doar 4 luni, precum și faptul că din acest răspuns reiese că personalul entității contractante nu are pregătire și experienţă în proiectarea, dezvoltarea și integrarea de echipamente și aplicaţii software specifice dedicate sistemelor de taxare pentru transport public.

2.3 O ultimă critică privind restricționarea participării operatorilor economici la procedură vizează impunerea unor cerinţe tehnice pentru echipamentele îmbarcate pe vehicule, pentru care nu se solicită parametri funcţionali minimali care să fie îndepliniţi de echipamentele îmbarcate utilizate de sistemul de e-ticketing.

... consideră că este în avantajul entității contractante și al potenţialilor ofertanți cu experienţă, ca, prin documentația de atribuire, să fie solicitaţi anumiţi parametri tehnici și funcţionali care trebuie îndepliniţi de sistemul de e-ticketing solicitat (timp minim de validare,

timpi de răspuns la anumite acţiuni etc.), în locul restricționării accesului ofertanţilor la procedură prin impunerea nejustificată a unor parametri tehnici la echipamentele îmbarcate din componența sistemului de e-ticketing solicitat.

În acest sens, se invocă următoarele specificații tehnice: procesor quad-core 1000 Mhz, memorie RAM: 1GB, stocare: eMMC 8 GB, prevăzute la capitolul 2.1. - „Computerul de bord” de la pagina 2 din caietul de sarcini, și procesor 1200 Mhz quad-core, memorie de stocare: 8GB, memorie RAM: 1GB, prevăzute la capitolul 2.3. - „Validatorul dual”, la pagina 3 din caietul de sarcini.

În contestație se subliniază că prin impunerea unor parametri tehnici ai echipamentelor, fără a fi solicitați parametri funcţionali pentru aceste echipamente și pentru sistemul de e-ticketing în ansamblu, duce la situația în care nu se va permite participarea la procedură a unor ofertanţi cu experienţă vastă în proiectarea și dezvoltarea de sisteme similare dedicate transportului public de călători, care, chiar dacă este posibil să nu întrunească toți parametrii tehnici solicitaţi pentru aceste echipamente, prin proiectarea și optimizarea corespunzătoare a aplicaţiilor software instalate pe aceste echipamente pot fi asiguraţi parametri funcţionali ai echipamentelor sistemului mult superiori celor ai unor echipamente care pot să respecte parametrii tehnici solicitaţi, dar care pot să nu respecte parametri funcţionali, din cauza proiectării necorespunzătoare a aplicaţiilor software instalate pe acestea.

Invocând răspunsul la notificarea prealabilă, contestatorul învederează că entitatea contractantă afirmă în mod eronat că obiectul procedurii îl constituie și operarea echipamentelor, deși operarea echipamentelor îmbarcate este asigurată de către personalul entității contractante: personalul de vânzare, controlorii care operează în vehicule, şoferii care operează echipamentele îmbarcate prin comanda centralizată de la computerul de bord.

În opinia ..., entitatea contractantă face confunzie între operarea echipamentelor sistemului de către personalul propriu cu serviciile de găzduire aplicaţii de Back-Office, Back-up date și suport tehnic pe care trebuie să le asigure furnizorul pe periada garanţiei, servicii care nu reprezintă operare de sistem.

Pentru a nu restricţiona în mod nejustificat accesul ofertanţilor la procedură, contestatorul opinează că entitatea contractantă trebuie să aibă în vedere impunerea unor parametri funcţionali pentru echipamentele sistemului solicitat în detrimentul parametrilor tehnici la echipamente, care influențează într-o foarte mică măsură modul de funcţionare al acestora.

3. Contestatorul mai critică și lipsa unor informaţii esenţiale pentru întocmirea ofertei.

În acest sens, ... arată că în documentaţia de atribuire nu sunt prevăzute referințe privind componentele esenţiale ale unui sistem de e-ticketing, bazat pe utilizarea cardurilor contactless, respectiv: cardurile contactless care vor fi puse la dispoziţia călătorilor și operatorilor sistemului și subsistemul de formatare și preîncărcare a cardurilor

contactless, care îndeplineşte 2 funcţii majore in cadrul sistemului de e-ticketing: formatarea cardurilor contactless primite de la furnizorul de carduri și preîncărcarea cardurilor în vederea comercializării.

Invocând din răspunsul entității contractante, contestatorul învederează că în cadrul acestei proceduri, componenta de formatare carduri, premergătoare realizării operaţiunilor de emitere carduri și reîncărcarea acestora, este esenţială pentru securitatea unui sistem de e-ticketing. Se învederează că rolul acestei componente este de a reduce frauda în cadrul unui sistem de e-ticketing prin formatarea cardurilor contactless primite de la viitorul furnizor de carduri, respectiv înlocuirea cheilor de producţie ale cardurilor Mifare în mod automat şi în regim de volum mare, cu cheile specifice sistemului de taxare care va fi achiziţionat.

În opinia autorității contractante, cardurile contactless gata formatate vor putea fi achiziţionate doar de la furnizorul sistemului de e-ticketing, la costuri impuse de acesta, în cadrul altor proceduri de achiziţie.

Contestatorul învederează că documentaţia de atribuire este incompletă, fapt recunoscut și de autoritatea contractantă, ceea ce pune potențialii ofertanți în imposibilitatea de a întocmi oferte tehnico-financiare pentru că din documentaţia de atribuire lipsesc elemente necesare întocmirii ofertelor tehnico-financiare.

4. O ultimă critică din contestație vizează valoarea estimată a procedurii, de 756.302,52 lei fără TVA, despre care contestatorul susține că este subevaluată în raport cu efortul care trebuie depus pentru implementarea și/sau adaptarea tuturor cerinţelor solicitate prin caietul de sarcini.

... solicită autorității contractante să clarifice cantitățile de componente care urmează sa fie achiziţionate în cadrul unor proceduri viitoare, pentru extinderea sistemului de e-ticketing, inclusiv carduri contactless destinate călătorilor și, dacă este cazul, centre de formatare carduri.

Invocând răspunsul la notificarea prealabilă, contestatorul învederează că entitatea contractantă confundă „protocoalele de comunicaţie” cu „achiziţia de licenţe software care să permită utilizarea aplicaţiilor - părți ale sistemului integrat”.

În contestație se precizează că „protocoalele de comunicaţie” sunt „instrumente” esenţiale în cazul unor extinderi viitoare ale sistemului de e-ticketing, cu componente hardware și/sau software, care să îi permită altui ofertant, altul decât cel care a furnizat iniţial sistemul de e-ticketing, să integreze propriile componente hardware și/sau software care vor fi solicitate in cadrul extinderilor de sistem, cu componentele hardware si software existente.

În opinia ..., în lipsa acestor „protocoale de comunicaţie”, entitatea contractantă va deveni un client captiv al furnizorului sistemului de e-ticketing, orice extindere viitoare a sistemului de e-ticketing putând fi realizata doar cu furnizorul sistemului, în condiţii comerciale pe care acesta le va impune.

În drept, contestația se întemeiază pe prevederile Legii nr. 101/2016, Legii nr. 99/2016, H.G. nr. 394/2016.

În probațiune au fost depuse, în copie, o serie de înscrisuri.

Cu adresa nr. 3596/25.07.2017, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 30442/25.07.2017, ... a formulat punctul de vedere cu privire la contestaţia depusă de ...

... arată că a procedat potrivit prevederilor art. 17 alin. (2) din H.G. nr. 394/2016, identificând codurile CPV care descriu cât mai exact obiectul achiziţiei sectoriale, cu luarea în considerare a activității ce caracterizează scopul principal al contractului sectorial/acordului-cadru, alegeri care au fost supervizate de către ANAP, care a verificat și aprobat publicarea în SEAP a întregii documentaţii de atribuire, inclusiv a codurilor CPV asignate procedurii.

Față de critica din contestație, conform căreia doar 3 din cele 14 componente ale sistemului au fost încadrate în codurile CPV ale procedurii, entitatea contractantă învederează că nu se puteau asigna 14 coduri CPV, având în vedere că fișa de date din SEAP nu dispune decât de un număr limitat de astfel de coduri pe care le poate selecta. Pe de altă parte, se subliniază că scopul codurilor este oferirea unei imagini cât mai obiective oricărui operator economic, chiar și nerezident, astfel încât acesta să poată avea o imagine cât mai clară a obiectului procedurii.

În opinia entității contractante, alegerea codurilor CPV nu este un element de natură a pune sub semnul întrebării procedura de atribuire în ansamblul ei.

În ceea ce priveşte criticile referitoare la cerinţa privind experienţa similară, entitatea contractantă arată că a impus această cerință nu pentru a restricționa participarea la procedură, ci pentru a asigura selectarea unui operator economic capabil, așa cum reiese din Strategia de contractare.

Entitatea contractantă precizează că stabilirea cerinţelor minime de calificare s-a făcut prin raportare la prevederile legale aplicabile și la necesitatea de a asigura selectarea unui operator economic capabil și nu prin raportare la istoricul procedurilor similare anterior derulate pe teritoriul României, aspect fără relevanță în opinia autorității contractante.

În ceea ce priveşte afirmaţiile referitoare la termenul de execuţie de 4 luni, entitatea contractantă opinează că lipsa de experienţă în proiectarea, dezvoltarea și integrarea de echipamente și aplicaţii software nu este echivalabil cu imposibilitatea aprecierii modului de realizare a acestora.

Se subliniază că 2 operatori economici din România au depus oferte care să se încadreze în bugetul alocat și în termenul de execuţie prevăzut.

... menționează că solicitările din caietul de sarcini reprezintă nevoile sale și de aceste solicitări este singurul responsabil.

Referitor la termenul de „operare” a sistemului, entitatea contractantă precizează că acest termen a fost clarificat prin răspunsul la întrebarea 12 din documentul „Clarificare Da 2”, respectiv: *„Prin*

termenul «operare» au fost desemnate toate operaţiunile de operaționalizare a sistemului, necesare punerii sale în funcţionare. Exploatarea sistemului ulterior finalizarii operaţiunilor de punere în funcţiune, nu face obiectul contractului de atribuit rămânând în sarcina autorității contractante."

Se subliniază că lăsarea deschisă a listei de funcţionalităţi arată că lista de cerinţe tehnice din caietul de sarcini nu este exhaustivă, ci doar minimală.

În opinia entității contractante, punctul 4 al contestaţiei este un exemplu de compoziţie beletristică, ajungându-se la sintagma de „client captiv", ca în romane de spionaj.

Pentru motivele din punctul de vedere, ... solicită respingerea contestației, pe cale de excepţie, ca inadmisibilă, pe motiv că ... nu a suferit nicio vătămare, și, de aceea, nu are calitatea de persoană vătămată, prin modul de stabilire a bugetului procedurii sau a codificărilor CPV asignate procedurii.

Pe fond, entitatea contractantă solicită respingerea contestației formulată de ..., ca nefondată.

Autoritatea contractantă a depus, în copie conformă cu originalul, documentele înregistrate la dosarul achiziției publice.

Cu adresa nr. 362/28.07.2017, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 31278/28.07.2017, ... a transmis punctul său de vedere la punctul de vedere al entității contractante și cu privire la excepţia inadmisibilității contestației.

Referitor la data limită de depunere a ofertelor, menționată în punctul de vedere a fi „23.06.2017, orele 15:00", contestatorul învederează că, în conformitate cu prevederile fișei de date a achiziției, data limită de depunere a ofertelor este de 10.07.2017, orele 15:00.

Contestatorul susține că a formulat contestaţia, la data de 10.07.2017, în termen legal de 5 zile prevăzut la art. 8 alin. (1) lit. b), coroborat cu art. 8 alin. (2) lit. a) și alin. (3) din Legea nr. 101/2016, calculat începând cu ziua următoare luării la cunoştinţă de răspunsul entităţii contractante în sensul că nu urmează să revoce actele emise sau să adopte măsuri de remediere, comunicat de la data de 03.07.2017.

Referitor la codurile CPV folosite pentru încadrarea procedurii, contestatorul arată că obiectul contractului este reprezentat de achiziţia unui „sistem integrat de e-ticketing", iar componentele solicitate la punctul 5 Centralizator componente din caietul de sarcini, inclusiv componentele de la poziţiile 9, 10 și 11 la care entitatea contractantă s-a limitat când a făcut încadrarea procedurii, sunt părți componente (doar partea hardware) integrate în cadrul sistemului de e-ticketing.

În opinia ..., entitatea contractantă avea ca opţiuni codurile CPV care descriu exact obiectul achiziţiei sectoriale, ca de exemplu codul CPV 30144400-4 – Taxare automată, iar dacă dorea să evidenţieze și componentele hardware solicitate la punctul 5 – *Centralizator componente* din caietului de sarcini, putea să identifice coduri CPV generale pentru toate componentele hardware si software, cum ar fi, spre exemplu codurile CPV 30210000-4 – Maşini de procesare a datelor

(hardware) (Rev.2) și 72232000-0 – Servicii de dezvoltare de software de prelucrare de tranzacţii și de software personalizat (Rev.2).

... susține că acele componente de la poziţiile 9, 10 și 11 de la punctul 5 al caietului de sarcini nu reprezintă componente esenţiale ale sistemului de e-ticketing solicitat, sistemul putând să funcţioneze și fără aceste componente, iar pentru încadrarea procedurii pe coduri CPV, autoritatea contractantă s-a limitat doar la aceste 3 poziţii, care au ponderi reduse cantitativ și valoric în cadrul sistemului solicitat.

Se învederează că majoritatea componentelor hardware de la punctul 5 „Centralizator componente al caietului de sarcini" au nevoie de aplicaţii software specifice și personalizate pentru proiect, care să fie instalate pe aceste echipamente, aplicaţii software pentru echipamente care nu se regăsesc nici în codurile CPV folosite pentru încadrarea procedurii și nici în furnitura specificată în „Centralizator componente al caietului de sarcini".

... susține că are capacitatea de a implementa sistemul solicitat, având experiență de peste 15 ani în proiectarea și producerea de echipamente dedicate companiilor de transport public, în proiectarea și dezvoltarea aplicaţiilor software pentru echipamente, implementând în ultimii 5 ani sisteme de e-ticketing similare pentru companii de transport public, care sunt în utilizare/funcțiune la momentul actual, și pentru care asigură garanţie și mentenanță.

De asemenea, se menționează că ... are în curs de implementare un sistem de e-ticketing similar pentru o companie de transport public ce deţine o flotă de vehicule mai mare decât cea a entității contractante, dar care nu poate fi prezentat ca experienţă similară pentru că nu se încadrează în cerinţele entității contractante, iar în ultimii 3 ani a implementat sisteme ITS pentru 2 companii de transport public din România, pentru flote de vehicule de până la 6 ori mai mari decât cea a entității contractante, care neincluzând și componenta de taxare nu pot fi prezentate ca experienţă similară, neîncadrându-se în cerinţele autorității contractante.

Referitor la procedurile similare desfășurate în ultima perioadă, contestatorul consideră că, prin condiţiile restrictive privind experienţa similară pe care le-a impus, entitatea contractantă a dorit doar să favorizeze cei 2 operatori economici, care, teoretic, au depus oferte independente, respectiv ...și ...

În opinia contestatorului, cele două societăți ofertante „au făcut scăriță", în condiţiile în care, în cadrul procedurii pentru un proiect similar, desfășurată de către ..., cele două societăți au colaborat, ...fiind ofertantul câștigător, iar ...fiind terț susţinător.

În opinia contestatorului ..., favorizarea acestor doi operatori economici prin impunerea unor cerinţe restrictive rezidă și din răspunsul entității contractante la notificarea prealabilă, respectiv din faptul ca Autoritatea Contractantă "se înclină în fața unui ofertant cu vastă experiență în proiectarea și dezvoltarea de sisteme similare, care știe diferența dintre protocoale de comunicație și licențe software, dar care

nu poate face asta decât pe bugete apreciabile și dacă le dai suficient timp”.

Contestatorul subliniază că în cazul unor eventuale extinderi ale sistemului de e-ticketing, lipsa tuturor informaţiilor necesare privind acest aspect nu va permite ulterior, altor furnizori să-și integreze propriile echipamente și soluţii cu sistemul existent și să-și evalueze în mod corect costurile de extindere, fapt ce încalcă principiul transparenței, prevăzut la art. 2 alin. 2 din Legea nr. 99/2016 și, prin urmare, nu va permite altor furnizori să participe la eventuale extinderi ale sistemului de e-ticketing solicitat prin prezenta procedură.

Referitor la termenul de execuţie, de maximum 4 luni, contestatorul învederează că entitatea contractantă cumpără un sistem integrat care trebuie customizat/particularizat pe cerinţele cumpărătorului, care include aplicaţii software customizate/ particularizate pe cerinţele cumpărătorului, instalate pe echipamentele solicitate sau in Back-Office, iar echipamentele trebuie produse, livrate, instalate în locaţii (vehicule, stații, autobază etc.) și trebuie făcute teste funcţionale în vederea punerii în funcţiune și recepţiei.

În contestație se arată că activitatile de mai sus se pot desfășura doar ținând cont de condiţionările impuse de îndeplinirea altor activități, și doar în mică măsură sunt activități care pot fi optimizate prin desfășurare in paralel.

În opinia contestatorului, doar un ofertant care este agreat de entitatea contractantă și care se așteaptă să fie declarat câștigător își poate permite să țină echipamente pe stoc și chiar să înceapă să customizeze aplicaţiile software, astfel încât acestea să fie disponibile la momentul contractării.

Referitor la ofertanții care participă la această procedură, contestatorul prezumă că validatorul din oferta ...se regăsește și în oferta ...

În susținere se invocă procesul-verbal de participare postat în SEAP de în cadrul procedurii având anunţul de participare nr. 162974/23.09.2015.

Contestatorul suspectează că entitatea contractantă urmăreşte să favorizeze unul din cei 2 ofertanți, impunând cerinţe restrictive și nejustificate pentru participarea altor ofertanţi la procedură.

Se învederează că niciun ofertant din afara României nu a permis depus oferta la această procedură din cauza condiţiilor restrictive ale documentaţiei de atribuire.

Contestatorul menționează că și raportat la neremedierea caracteristicilor tehnice ale caietului de sarcini, contestaţia sa este înddreptățită.

... precizează că își menține solicitările din contestație.

Din înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarea situaţie de fapt:

În calitate de entitate contractantă, ... a iniţiat, în baza Legii nr. 99/2016, o procedură de atribuire simplificată, într-o singură etapă, aplicată integral prin utilizarea mijloacelor electronice, a contractului de

achiziție sectorială de furnizare având ca obiect „Sistem integrat de e-ticketing”, prin publicarea în SEAP a anunţului de participare simplificat nr. ....

Conform anunţului de participare şi a documentaţiei de atribuire, criteriul de atribuire este „prețul cel mai scăzut”, iar valoarea estimată a contractului este de 756.302,52 lei fără TVA.

Împotriva documentației de atribuire, ... a formulat notificarea prealabilă nr. 298/27.06.2017, înregistrată la entitatea contractantă cu nr. 3170/28.06.2017, la care entitatea contractantă a răspuns în SEAP în data de 03.07.2017, comunicând că nu va adopta măsuri de remediere.

Procedând la soluționarea contestației ce face obiectul prezentei cauze, Consiliul are în vedere că, în punctul de vedere nr. 30481/25.07.2017, entitatea contractantă invocă excepția inadmisibilității contestației formulate de ..., motivat de faptul că acest operator economic nu are calitatea de persoană vătămată, astfel că va face aplicarea prevederilor art. 26 alin. (1) din Legea nr. 101/2016 potrivit cărora *”Consiliul se pronunţă mai întâi asupra excepţiilor de procedură şi de fond, iar când constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei”* și se va pronunța cu prioritate asupra excepției invocate.

Astfel, Consiliul are în vedere că la art. 3 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 101/2016 este definite noțiunea de *persoană care se consideră vătămată* ca fiind *”orice operator economic care îndeplineşte cumulativ următoarele condiţii:*

1. are sau a avut un interes în legătură cu o procedură de atribuire; şi

2. a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecinţă a unui act al autorităţii contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluţionării în termenul legal a unei cereri privind o procedură de atribuire”.

Din cuprinsul contestației formulate de ... rezultă că acest operator economic este interesat de participarea la procedura de achiziție publică în cauză și consideră că prin includerea în cadrul documentației de atribuire a unor cerințe restrictive, entitatea contractantă încalcă principiile nediscriminării, transparenței și tratamentului egal.

Prin urmare, având în vedere că aspectele criticate vizează modul în care entitatea contractantă a întocmit documentația de atribuire, Consiliul apreciază că ... are interes în legătură cu prezenta procedură de achiziție publică și riscă să sufere un prejudiciu ca urmare a favorizării unor operatori economici de către entitatea contractantă prin includerea în cuprinsul documentației de atribuire a unor cerințe considerate restrictive, fiind astfel îndeplinite cumulativ condițiile impuse pentru calitatea de persoană vătămată, motiv pentru care respinge excepția inadmisibilității contestației formulate de acest operator economic, invocată de ...

Analizând pe fond contestația formulată de ..., Consiliul constată că aceasta vizează conținutul documentației de atribuire, fiind fomulate critici cu privire la următoarele aspecte:

1. existența unor neconcordanțe între obiectul achiziției și codurile CPV prevăzute de entitatea contractantă;

2. includerea în cuprinsul documentației de atribuire a unor cerințe restrictive, respectiv:

a) experiența similară de 3 ani;

b) durata contractului;

c) impunerea unor cerințe tehnice pentru echipament, pentru care nu se solicită parametri funcționali minimali;

3. lipsa unor informații esențiale pentru întocmirea ofertei;

4. valoarea estimată a achiziției este subapreciată.

Procedând la soluționarea contestației formulate de ..., Consiliul are în vedere următoarele aspecte:

1. În ceea ce privește primul aspect criticat, reprezentat de existența unor neconcordanțe între obiectul achiziției și codurile CPV, se reține că entitatea contractantă a prevăzut, atât în cuprinsul anunțului simplificat nr. ..., cât și în cuprinsul fișei de date a achiziției, faptul că obiectul contractului de achiziție publică este de furnizare ”sistem integrat de e-ticketing”, iar la codurile CPV a precizat ”CPV: 30144200-2 - Distribuitoare automate de bilete (Rev.2) și 48813200-2 Sistem de informare în timp real a pasagerilor (Rev.2).

Consiliul reține ca fiind relevante în soluționare prevederile art. 17 alin. (2) din H.G. nr. 394/2016 potrivit cărora ”*Obiectul achiziţiei sectoriale se pune în corespondenţă cu codul/codurile CPV care îl descriu cât mai exact, relevantă în acest context fiind activitatea ce caracterizează scopul principal al contractului sectorial/acordului-cadru*” și reține că la punctul 1 ”Prezentare și Funcționalități Generale” din caietul de sarcini, este precizat că ”*Sistemul integrat de e-ticketing presupune implementarea unei soluții informatice integrate modulare care gestionează elemente specifice activității operatoului de transport prin implementarea unui sistem de taxare pe bază de card contactless, asigurând multiple avantaje atât de partea călătorilor cât și a operatorului.*

Implementarea acestuia presupune atât o infrastructură hardware, cât și aplicații software complexe integrate.

Pe lângă funcția de bază (taxare electronică), sistemul va avea și alte funcționalități complementare care vin în sprijinul … în vederea modernizării proceselor în activitatea acestuia.

Printre funcționalitățile complementare se regăsesc: managementul flotei, informarea călătorilor în stații și în vehicule, aplicații de informare pentru platformele mobile, portal public pentru călători”.

Prin urmare, Consiliul constată că obiectul contractului este reprezentat atât de furnizarea de produse ce compun sistemul integrat ce urmează a fi ofertat, infrastructura hardware, cât și de aplicații software, astfel încât, în mod corect, entitatea contractantă a prevăzut codurile CPV asfel încât acestea să descrie cât mai exact obiectul achiziției, relevante în soluționare fiind susținerile acesteia, exprimate în cuprinsul punctului de vedere nr. 30481/25.07.2017, potrivit cărora

modelul de fișă de date existentă în SEAP a pus la dispoziție un număr limitat de coduri pe care le poate selecta.

Într-o astfel de situație, Consiliul constată că o eventuală neconcordanță între codurile CPV prevăzute de entitatea contractantă în cuprinsul documentației de atribuire și obiectul procedurii de atribuire, nu este de natură a vicia procedura de achiziție publică în cauză, motiv pentru care respinge criticile formulate de contestator sub acest aspect.

Referitor la criticile ce vizează cerința de calificare privind experiența similară, Consiliul reine că la cap. III.2.3.a) Capacitatea tehnică și/sau profesională" din fișa de date a achiziției, este prevăzut că *"Ofertanții vor prezenta lista principalelor livrări de produse efectuate în ultimii 3 ani, cu indicarea valorilor, datelor și a beneficiarilor publici sau privați. Operatorii economici participanți vor face dovada că în ultimii 3 ani au furnizat cel puțin 1 sistem similar necesar unei flote de MILJLOACE DE TRANSPORT ÎN COMUN de minim 24 de mijloace de transport cumulat la nivelul a unuia sau a mai multor contracte*".

Consiliul are în vedere că sunt relevante în soluționare prevederile art. 192 lit. b) din Legea nr. 99/2016 potrivit cărora *"Operatorul economic face dovada îndeplinirii criteriilor privind capacitatea tehnică şi profesională prin prezentarea, după caz, a unora sau mai multora dintre următoarele informaţii şi documente:*

(...)

b) lista principalelor livrări de produse efectuate sau a principalelor servicii prestate în cursul unei perioade care acoperă cel mult ultimii 3 ani, cu indicarea valorilor, datelor şi a beneficiarilor publici sau privaţi; atunci când este necesar în scopul asigurării unui nivel corespunzător de concurenţă, entitatea contractantă poate stabili că sunt luate în considerare livrări de produse relevante efectuate sau servicii relevante prestate cu mai mult de 3 ani în urmă" și constată că entitatea contractantă a stabilit cerința de calificare privind experiența similară în conformitate cu prevederile legale aplicabile în materia achizițiilor publice, astfel că impunerea unei perioade de 3 ani, în care să fi fost efectuate livrări de produse similare, nu este restrictivă.

Este adevărat că dispozițiile legale anterior menționate dau posibilitatea entității contractante ca, în scopul asigurării concurenței, să prevadă în cuprinsul respectivei cerințe de calificare că pot fi luate în considerare și livrări de produse și prestări de servicii cu mai mult de 3 ani în urmă, însă, sub acest aspect, aceasta nu reprezintă o obligație, entitatea contractantă fiind singura în măsură să aprecieze dacă se impune ca produsele similare să fi fost furnizate într-o perioadă mai mare de 3 ani.

În acest context, Consiliul constată caracterul nefondat al criticilor formulate de contestator, motiv pentru care le respinge în consecință.

În ceea ce privește criticile referitoare la durata contractului, se reține că, în fișa de date a achiziției, la cap. II.3) "DURATA CONTRACTULUI/ACORDULUI CADRU/SAD SAU TERMENUL PENTRU FINALIZARE", este prevăzut *"4 luni începând de la data atribuirii contractului / emiterii ordinelor de începere a serviciilor sau lucrărilor*".

Astfel, Consiliul are în vedere că, la stabilirea acestui termen, entitatea contractantă a mizat pe faptul că operatorii economici participanți la prezenta procedură de achiziție publică au livrat în ultimii 3 ani produse similar și au prestat servicii similare, astfel că aceștia au experiență în furnizarea și punerea în funcțiune a sistemelor integrate de e-ticketing, motiv pentru care nu reține în soluționare susținerile contestatorului din cuprinsul contestației conform cărora ”*această cerință este restrictivă în condițiile în care ofertanții nu dispun de stocuri de echipamente în cantitățile și cu specificațiile solicitate în cadrul procedurii, cu excepția cazului în care un ofertant are garanția că va fi declarant câștigător în cadrul procedurii. (…) Aplicațiile software solicitate nu reprezintă «aplicații de raft», fiind necesare adaptări/customizări conform cerințelor solicitate în caietul de sarcini*”.

Mai mult, Consiliul are în vedere că în măsura în care contestatorul a propus un termen de 6-8 luni, rezultă că prin alocarea unor resurse umane suficiente, un operator economic cu experiență în furnizarea și instalarea unui sistem integrat de e-ticketing poate derula contractul ce face obiectul prezentei procedure de atribuire în termenul de 4 luni impus de entitatea contractantă, motiv pentru care respinge criticile formulate de ... sub acest aspect.

Referitor la faptul că entitatea contractantă a impus unele cerințe tehnice pentru echipament, pentru care nu se solicită parametri funcționali minimali, Consiliul are în vedere că în ceea ce privește exemplele la care face referire contestatorul, respectiv ”computer de bord” și ”validator dual”, în cuprinsul caietului de sarcini sunt prezentate specificațiile tehnice minime ale acestor echipamente, astfel că nu vor fi reținute în soluționare susținerile ... că accesul ofertanților la procedură a fost restricționat prin ”*impunerea nejustificată a unor parametri tehnici la echipamentele îmbarcate din componența sistemului de e-ticketing*”.

În ceea ce privește faptul că prin documentația de atribuire nu au fost impuși anumiți parametri tehnici și funcționali, respectiv timp minim de validare, timpi de răspuns la anumite acțiuni, Consiliul are în vedere că entitatea contractantă nu a impus anumiți parametri funcționali pentru sistemul ce urmează a fi achiziționat tocmai în ideea de a nu restricționa concurența, așa cum aceasta susține în cuprinsul punctului de vedere nr. 30481/25.07.2017, ci doar informațiile necesare în vederea informării complete și corecte a ofertanților cu privire la cerinţele achiziţiei sectoriale, obiectul contractului şi modul de desfăşurare a procedurii de atribuire, în conformitate cu prevederile art. 164 din Legea nr. 99/2016.

În acest context, Consiliul constată caracterul nefondat al criticilor formulate de ..., motiv pentru care le respinge în consecință.

În ceea ce privește criticile formulate de ..., referitoare la lipsa unor informații esențiale pentru întocmirea ofertei, în referire la faptul că deși entitatea contractantă intenționează să achiziționeze un sistem integrat de e-ticketing, bazat pe utilizarea cardurilor contactless, aceasta nu solicită și achiziționarea cardurilor contactless și a subsistemului de formatare și preîncărcare a acestor carduri, Consiliul reține ca fiind

relevante în soluționare susținerile entității contractante ... din cupinsul răspunsului la notificarea prealabilă conform cărora ”*aceste carduri nu fac obiectul prezentei proceduri, ele urmând a fi achiziționate separat. (...) nimic nu împiedică, din acest punct de vedere, un ofertant din a elabora și depune o ofertă admisibilă*”, rezultând că entitatea contractantă intenționează să achiziționeze cardurile contactless și subsistemul de formatare și preîncărcare a acestora, separat, într-o altă procedură de achiziție publică, aspecte care exced obiectului achiziției publice în cauză.

În acest context, Consiliul constată că entitatea contractantă a întocmit documentația de atribuire raportat la propriile necesități și nu în raport cu ce pot ofertanții să oferteze, motiv pentru care respinge criticile formulate, sub acest aspect, de către ...

Referitor la criticile ce vizează modul de calcul a valorii estimate a contractului de achiziție publică ce urmează a fi încheiat și anume că aceasta ar fi subevaluată, Consiliul reține ca fiind relevante prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 99/2016 potrivit cărora ”*Entitatea contractantă calculează valoarea estimată a unei achiziţii sectoriale având în vedere valoarea totală de plată, fără TVA, estimată de entitatea contractantă, luând în considerare orice eventuale forme de opţiuni şi orice eventuale prelungiri ale contractului, menţionate în mod explicit în documentele achiziţiei sectoriale*”.

Sub acest aspect, Consiliul are în vedere că, în cuprinsul strategiei de contractare, la punctul B1., entitatea contractantă a precizat că ”Valoarea estimată a achiziției (exclusiv T.V.A.): 756.302,52 RON, sumă reliefată ca necesară de studiile de fezabilitate existente la nivelul entității contractante în acest sens”.

De asemenea, Consiliul are în vedere că, sub acest aspect, în cuprinsul contestației, ... apreciază că valoarea estimată prevăzută de ... pentru atribuirea contractului ce face obiectul prezentei proceduri de achiziție publică este subevaluată, respectiv că aceasta reprezintă mai puțin de jumătate din bugetul real, fără a prezenta probe concrete în acest sens, aastfel că susținerile contestatorului reprezintă simple afirmații neprobate.

Într-o atare situație, Consiliul reține ca fiind reșlevante în soluționare susținerile entității contractante din răspunsul la notificarea prealabilă, în cuprinsul căruia arată că lista componentelor ce alcătuiesc sistemul integrat ce va fi pus în funcțiune ca urmare a procedurii de față a fost stabilită prin raportare la necesitățile acesteia, fiind stabilit numărul de repere aferent unui tip de dispozitive, iar prețurile fiind raportate la cele practicate pe piață, astfel fiind respectate prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr. 99/2016, anterior enunțate, motiv pentru care respinge, ca nefondate, criticile formulate de ... sub acest aspect.

În contextul de fapt și de drept anterior expus, având în vedere caracterul nefondat al criticilor formulate prin contestația ce face obiectul prezentei cauze, în temeiul prevederilor art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, Consiliul respinge, ca nefondată, contestația formulată de ..., în contradictoriu cu ...

Pentru aceste motive,
în baza legii şi a mijloacelor de probă aflate la dosar,

CONSILIUL DECIDE:

Respinge excepția inadmisibilității contestației formulate de ..., invocată de ...

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

Obligatorie.

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

PREŞEDINTE,	**MEMBRU,**	**MEMBRU,**
...	**...**	**...**

Redactat în 4 exemplare originale, conţine 16 (șaisprezece) pagini.