

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. .../.../...

Data: ...

Prin contestația nr. 237/10.06.2024, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. .../..., formulată de ... SRL, în calitate de membru al Asocierii ... SRL – ... SRL, cu sediul în ..., înmatriculată la Registrul Comerțului cu nr. ..., având cod unic de înregistrare ..., reprezentată legal de administrator ..., împotriva adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 1076/03.06.2024 și a raportului procedurii nr. 1075/03.06.2024, emise de către ..., în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în ..., în cadrul procedurii simplificate, derulată online, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „*ÎNFIINȚARE PISTE DE BICICLETE, ...*”, cod CPV 45233162-2 – Lucrări de construcții de piste de biciclete (Rev. 2), anunț de participare simplificat nr. .../..., s-a solicitat Consiliului:

„1. ANULAREA adresei de comunicare a rezultatului nr. 1076/03.06.2024;

2. ANULAREA raportului procedurii nr. 1075/03.06.2024 în partea ce vizează oferta subscrisei;

3. Obligarea autorității contractante la continuarea procedurii de atribuire și la stabilirea ofertei câștigătoare prin aplicarea corectă a criteriului de atribuire stabilit prin documentația de atribuire”.

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

... SRL, în calitate de membru al Asocierii ... SRL – ... SRL, formulează contestația nr. 237/10.06.2024, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sub nr. .../..., împotriva adresei de comunicare a rezultatului procedurii nr. 1076/03.06.2024 și a raportului procedurii nr. 1075/03.06.2024, emise de către ..., solicitând cele redate în partea introductivă.

În fapt, contestatorul precizează că oferta pe care a depus-o în cadrul prezentei proceduri a fost respinsă de către autoritatea

contractantă pe motiv că documentele de calificare nu au fost semnate cu semnătură electronică extinsă.

Acesta susține că abordarea organizatoarei procedurii este abuzivă, iar motivul de respingere este nefondat întrucât, pe de-o parte, nu a fost solicitată nicio clarificare cu privire la acest aspect, iar pe de altă parte, documentele menționate în adresa de comunicare a rezultatului chiar au fost semnate cu semnătură electronică extinsă (sens în care redă extras din cuprinsul acestora).

Certificatul digital calificat, emis de certSIGN, asigură „identitatea virtuală” a posesorului și permite crearea de semnătură electronică cu valoare legală (extinsă), permițând identificarea fără echivoc, în baza garantării integrității, autenticității și nerepudierii mesajelor și documentelor electronice, mai adaugă.

De asemenea, explică și că există două posibilități de semnare:

- în interiorul documentului, doar în cazul documentelor de tip PDF, semnătura fiind creată prin utilizarea opțiunii „Fill and Sign” din Adobe, fiind vizibilă în interiorul documentului;

- semnarea documentelor de tip word, excel, etc. cu aplicația Click Sign, furnizată la achiziționarea kit-ului, care schimbă extensia documentelor în P7S.

Astfel, afirmă că aplicarea semnăturilor electronice extinse se face fie înglobând semnătura direct în fișierul de tip .pdf, fiind vizibilă în interiorul documentului (această opțiune fiind specifică acestui tip de fișiere), fie încapsulând semnătura într-o arhivă de tipul .p7S sau .p7M (această opțiune putând fi utilizată pentru orice tip de fișiere). Indiferent de opțiunea aleasă, conchide petentul, semnătura electronică, aplicată prin una din cele două modalități, utilizează un certificat digital calificat emis de un furnizor de servicii de certificare acreditat, și reprezintă o semnătura electronică extinsă în sensul Legii nr. 455/2001.

Totodată, mai menționează că aplicația Adobe Reader deține funcționalitatea de semnare a fișierelor de tipul .pdf, semnătura putând fi aplicată și verificată cu aceasta, iar pentru ca o semnătură electronică aplicată unui fișier în format .pdf prin intermediul aplicației Adobe Reader să aibă valoarea unei semnături electronice extinse, această semnătură trebuie să fie generată cu un certificat digital calificat, emis de un furnizor de servicii de certificare acreditat.

Față de cele de mai sus, solicită Consiliului să rețină că un fișier căruia i s-a aplicat sau logic asociat o semnătură electronică, fiind utilizat un certificat digital calificat activ, emis de un furnizor de servicii de certificare acreditat, indiferent de aplicația utilizată de semnare sau de extensia fișierului care conține semnătura (.pdf sau .p7S ori .p7M), reprezintă un fișier care poartă o semnătura electronică extinsă.

În susținere, face trimitere și la prevederile art. 4 pct. 4 și art. 5 din Legea nr. 455/2001, despre care declară au fost întocmai respectate, în sensul că, pentru a putea imprima semnătură în documentul de tip .pdf, a fost necesară instalarea unui certificat calificat eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat și introducerea parolei. Certificatul, astfel cum reiese din documentele aferente dosarului achiziției publice și cum poate fi verificat de către AADR, este eliberat pentru o anumită persoană pe baza unor documente justificative solicitate conform legilor în vigoare, de către un furnizor de servicii de certificare acreditat,

detaliază contestatorul. După introducerea parolei s-a imprimat numele deținătorului certificatului calificat (administratorul societății, dl. Coțofană Nicolae Gabriel), data și ora semnării în documentul de tip PDF, așa cum se poate observa din documentele ridicate în SEAP, arată acesta.

De asemenea, consideră important de precizat că fișierele de tip .pdf, semnate cu semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat, permit identificarea oricărei modificări ulterioare.

Citând dispozițiile art. 6, art. 7 din Legea nr. 455/2001 și menționând și că art. 5-11 din cap. II al aceluiași act normativ recunosc condiția de probă și de validitate a unui act juridic, ca înscris în formă electronică, căruia „i s-a încorporat, atașat sau i s-a asociat logic o semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat și generată prin intermediul unui dispozitiv securizat de creare a semnăturii”, conchide că semnătura electronică extinsă pe care a utilizat-o este creată pe baza unui certificat digital calificat emis de un furnizor acreditat de servicii de certificare și a unei aplicații specializate pe crearea semnăturii, având valoare legală și garantând datelor semnate autenticitatea, integritatea și nerepudierea.

În consecință, solicită Consiliului să rețină ca întemeiate criticile sale, respectiv ca nelegală adresa de comunicare a rezultatului procedurii.

Prin raportare la prevederile art. 13 alin. (3) din HG nr. 395/2016, punctează că, deși autoritatea contractantă poate respinge o ofertă pentru neconstituirea garanției de participare, totuși, legiuitorul permite acesteia ca, în cazul în care există neclarități cu privire la cuantumul și valabilitatea garanției de participare, să clarifice aceste aspecte într-o perioadă de 3 zile lucrătoare de la data-limită de depunere a ofertelor.

Din cuprinsul adresei de comunicare a rezultatului și al raportului procedurii, susține petentul, nu reiese vreo motivare în fapt a deciziei autorității contractante de a-i declara inacceptabilă oferta, nespecificându-se în ce fel membrii comisiei de evaluare au ajuns, în unanimitate, la concluzia că documentele de calificare depuse nu sunt semnate cu semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat, eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat. Totodată, adaugă că nu s-au întreprins măsuri precum solicitarea de clarificări în acest sens sau adresarea către Agenția pentru Agenda Digitală a României în vederea edificării.

În drept, au fost invocate prevederile Legii nr. 101/2016, cele ale Legii nr. 98/2016, cele ale HG nr. 395/2016, precum și cele ale documentației de atribuire.

În probațiune, au fost atașate înscrisuri.

Prin adresa nr. .../..., în temeiul art. 61¹ alin. (1) lit. a) din Legea nr. 101/2016, Consiliul solicită ... SRL să transmită dovada constituirii cauțiunii aferente contestației formulate, în cuantumul legal prevăzut. Totodată, în temeiul art. 10 din lege, îi cere acestuia să transmită raportul procedurii, iar în conformitate cu art. 16 alin. (1), să facă dovada comunicării contestației și către autoritatea contractantă.

Cu adresa nr. 247/13.06.2024, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. .../..., contestatorul a transmis raportul procedurii, precum și dovada comunicării contestației către autoritatea contractantă.

Prin punctul de vedere nr. 1140/13.06.2024, înregistrat la C.N.S.C. sub nr. .../..., ... solicită respingerea contestației ce face obiectul prezentei cauze, ca neîntemeiată și nelegală.

Autoritatea contractantă precizează că nu contestă faptul că documentele de calificare depuse de contestator prin intermediul SEAP poartă semnătură electronică, dar că aceasta poate fi, conform legislației în vigoare, de trei tipuri: simplă, avansată și calificată, fiecare variantă asigurând niveluri diferite de securitate și recunoaștere pentru persoana ce o utilizează.

Subliniind diferența dintre cele trei tipuri indicate, menționează următoarele:

- semnătura electronică simplă (nivel scăzut de încredere) - datele de contact trecute în semnătura din e-mail, semnătura biometrică (făcută pe o tabletă). Cu acest tip de semnătură se pot semna e-mail-uri sau documente electronice cu un nivel scăzut de risc, cum ar fi recipisele sau chitanțele;

- semnătura electronică avansată, ce necesită un certificat digital simplu (nivel mediu de încredere) - se pot semna e-mail-uri, documente electronice cu nivel mediu de risc (de exemplu, în interiorul firmei se pot semna cereri de concediu, deconturi sau formulare), documente însoțitoare (avize, devize sau procese-verbale). În mod obișnuit, semnătura avansată e folosită într-un context ce presupune și alte acțiuni care pot confirma existența actului de voință a părților (de exemplu, semnarea unui contract de închiriere și plata aferentă);

- semnătura electronică calificată, ce necesită un certificat digital calificat (nivel ridicat de încredere) - semnarea e-mail-urilor sau a documentelor cu nivel ridicat de risc, cum ar fi contractele de credit, contractele comerciale sau de prestări de servicii, contractele de muncă și actele adiționale la acestea, mandatele de reprezentare, contractele de mediere, facturile fiscale, documentele medicale (buletine de analiză, fișe de internare sau externare) sau documente în relația persoanelor fizice și a firmelor cu statul.

Ulterior citării prevederilor art. 60 alin. (3) din HG nr. 395/2016, despre a căror interpretare afirmă că trebuie făcută în sensul unei protejări superioare a informațiilor furnizate de către ofertant și asigurării totale a autorității contractante cu privire la conținutul asumat prin semnătură electronică, subliniază că:

1. în condițiile semnării documentelor cu semnătură calificată în interiorul acestora, deschiderea documentelor se face în mod automat, fără a fi necesară „decriptarea” acestora, ca măsura de protecție a documentului asumat.

2. în condițiile semnării documentelor în afara acestora, cu extensie de tip .p7s /.p7m, deschiderea documentelor se face prin accesarea cheilor de decriptare.

Detaliind, menționează că documentele P7S sunt fișiere digitale care conțin semnături electronice în conformitate cu standardele PKCS#7 (Public Key Cryptography Standards #7). Aceste semnături electronice sunt utilizate pentru a atesta autenticitatea și integritatea unui document electronic.

Un document P7S, mai arată, este, de fapt, un document semnat electronic; semnătura digitală dintr-un fișier P7S este generată cu ajutorul unei chei criptografice, iar informațiile despre semnătură,

inclusiv cheia publică a semnatarului, sunt incluse în fișierul P7S, pentru a permite verificarea ulterioară a semnăturii.

Aceste tipuri de documente sunt utilizate în special în mediul electronic, pentru a oferi o formă de autentificare și protecție împotriva modificărilor nedorite ale documentelor digitale. Ele sunt des utilizate în tranzacțiile online, contracte electronice, SEAP și în alte contexte unde este importantă autenticitatea și integritatea informațiilor, adaugă organizatoarea procedurii.

Fișierele P7S sunt, în esență, fișiere de semnătură digitală și nu pot fi deschise în mod direct ca documente obișnuite; ele sunt create pentru a atesta integritatea și autenticitatea unui alt fișier, de obicei un document electronic, și nu conțin date vizibile sau interpretabile în mod direct, mai explicită.

Autoritatea contractantă precizează că sensul introducerii semnăturii digitale extinse în modul de lucru al SEAP este dat tocmai de această caracteristică a faptului că documentele cărora li s-a aplicat extensia .p7s/.p7m nu mai pot fi modificate, nu pot fi corupte și nu pot fi accesate /vizualizate prin accesare simplă, întrucât documentele realizate prin intermediul mijloacelor moderne sunt ușor de modificat. De asemenea, mai oferă și certitudinea că nu s-au operat modificări asupra documentului, mai specifică.

Apreciind că nu există o definiție concretă a modului de semnare a documentelor care se încarcă în SEAP, sens în care face trimitere la prevederile art. 7¹ alin. (2) din HG nr. 525/2007, la specificațiile SEAP referitoare la Deschiderea documentelor semnate electronic cu certificat digital/Certificat Digital (certificat-digital.ro), la rubrica „*manual utilizare ofertant*” din SEAP (care prezintă explicit faptul că fișierele acceptate de ANAP și SEAP sunt purtătoare de extensie .p7s / .p7m), declară că va utiliza principiul „tratamentului egal” al achizițiilor publice și va aborda semnătură electronică extinsă ca și semnătură cu extensia .p7s /.p7m, din motive de securitate și din motive de abordare unitară, prin raportare la sistemul SEAP. De asemenea, susține că va avea în vedere îndrumările SEAP și ANAP în acest sens care, în astfel de situații, devin sistem de raportare.

Totodată, indică faptul că este unanim acceptată operarea prin SEAP a documentelor cu extensia .p7s/.p7m, sens în care adaugă că site-urile furnizorilor acreditați (cu extras de pe site-ul www.certsign.ro) prezintă în mod distinct „*modalitatea de semnare a documentelor care se încarcă în SEAP și modalitatea de decriptare a documentelor încărcate în SEAP*”.

Organizatoarea procedurii semnalează că petentul cunoaște, a înțeles și a acceptat că, pentru ca oferta să fie validă, aceasta trebuie să poarte semnătură digitală extinsă cu extensia .p7s/.p7m, deoarece propunerea tehnică încărcată în SEAP - tot fișiere de tip .pdf - poartă această extensie.

Obligația verificării documentelor încărcate în SEAP îi revine contestatorului, în conformitate cu dispozițiile art. 125 din HG nr. 395/2016, transmite autoritatea contractantă.

În combaterea afirmațiilor ... SRL, mai susține că, dacă i-ar fi solicitat clarificări acestuia, i-ar fi permis remedierea erorii și ar fi

încălcă principiul tratamentului egal între ofertanți, prevăzut la art. 2 alin. (2) din Legea nr. 98/2016.

Reliefând obligația ofertanților de a încărca în SEAP oferta și documentele care o însoțesc, semnate cu semnătura electronică, sub sancțiunea respingerii acesteia ca inacceptabilă, autoritatea contractantă apreciază că o eventuală solicitare de clarificări ar goli de conținut prevederile art. 137 alin. (2) lit. j) din HG nr. 395/2016, iar acceptarea redepunerii documentelor cu semnătură electronică extinsă corectă ar echivala, practic, cu acceptarea redepunerii ofertei (situație nepermisă în

considerarea prevederilor legale anterior citate, dar și a principiului tratamentului egal, anterior invocat).

Astfel, fără a contesta legalitatea semnăturii electronice în interiorul documentului, autoritatea contractantă, strict prin raportare la normele ANAP și SEAP, concluzionează că semnătură aplicată de contestator documentelor de calificare nu poate fi reținută ca fiind conformă cu cerințele platformelor și cu condițiile de securitate care trebuie atinse prin aplicarea extensiei, așa cum reiese în mod clar din toata practica incidentă.

Pe de altă parte, declară că afirmațiile petentului ce insinuează că descalificarea ofertei sale s-a produs din cauza depunerii unei garanții necorespunzătoare (sau neconstituită) sunt nefondate. Motivul respingerii ofertei acestuia, ca inadmisibilă, a fost dat lipsa semnăturii electronice extinse, în forma unanim acceptată de ANAP și SEAP, pe documentele de calificare depuse, subliniază organizatoarea procedurii.

În concluzie, apreciază contestația ca fiind nemotivată în fapt și în drept, bazată pe argumente neîntemeiate și nelegale, motiv pentru care reia solicitarea de respingere a acesteia.

De asemenea, declară că, în urma recepționării contestației, a suspendat procedura de atribuire.

În drept, au fost invocate dispozițiile Legii nr. 101/2016.

Dovada comunicării punctului de vedere către contestator a fost atașată.

Cu adresa înregistrată la C.N.S.C. cu nr. .../..., ... a transmis, pe suport electronic, documente din componența dosarului achiziției.

Prin nota internă încheiată la data de 10.07.2024, în temeiul art. 24 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul a dispus prelungirea termenului de soluționare cu 10 zile. Această decizie a fost comunicată și autorității contractante prin adresa nr. .../....

Cu adresa nr. 247/13.06.2024, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. .../..., ... SRL transmite, în original, recipisa de consemnare nr. ... din 12.06.2024, în valoare de 36.535,00 lei, emisă de CEC Bank – Sucursala

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

..., în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura simplificată, derulată online, organizată în vederea atribuirii contractului având ca obiect „*ÎNFIINȚARE PISTE DE BICICLETE, ...*”, cod CPV 45233162-2 – Lucrări de construcții de piste de biciclete (Rev. 2), elaborând, în acest sens, documentația de atribuire aferentă și publicând în SEAP, anunțul de participare simplificat nr. .../.... Conform acestui anunț, valoarea estimată a procedurii este de 1.826.712,06 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire utilizat este „*Cel mai bun raport calitate-preț*”, cu

factorii de evaluare: *Prețul ofertei – 85%; Durata de garanție de bună execuție acordată lucrării – 5%; Experiența deținută de personalul de specialitate – 10%.*

Analizând contestația formulată de ... SRL, Consiliul constată că autorul acesteia este nemulțumit de decizia autorității contractante de a respinge oferta sa depusă în cadrul procedurii, motivat de faptul că documentele de calificare nu au fost semnate cu semnătură electronică extinsă.

Consiliul are în vedere faptul că, prin adresa nr. 1076/03.06.2024, autoritatea contractantă a comunicat contestatorului respingerea ofertei acestuia depusă în cadrul procedurii, motivând respingerea prin următoarele precizări:

„/.../ Conform cerinței din fișa de date a achiziției Pentru transmiterea Ofertei în SEAP documentele care compun Oferta și DUAE vor fi semnate cu semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat, eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat în condițiile legii și încărcate în SEAP în secțiunile specifice disponibile în sistemul informatic, astfel documentele de calificare încărcate în SEAP de către ofertantul ... SRL nu prezintă semnătura electronică extinsă /.../

În conformitate cu prevederile art. 60 alin. (4) din HG nr. 395/2016 – varianta actualizată din data de 19 aprilie 2023

(4) Oferta va fi semnată cu semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat, eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat în condițiile legii și încărcată în SEAP în secțiunile specifice disponibile în sistemul informatic și numai de către operatorii economici înregistrați.

În aceste condiții cerința este neîndeplinită

În conformitate cu art. 137 din HG 395/2016 /.../ alin. (2) oferta și documentele care o însoțesc nu sunt semnate cu semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat, eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat /.../”.

În cadrul adresei anterior menționată a fost inclusă și o captură de ecran din SEAP, în care sunt vizibile denumirile a trei fișiere din cadrul secțiunii *Documente de calificare* a ofertei depusă de ... SRL, astfel: „[..._00045]formular 1.pdf”, „[..._00046]OP.pdf” și „[..._00047]POLITA DE ASIGURARE.pdf”.

Consiliul a regăsit în instrucțiunile pentru ofertanți, publicate în SEAP în anexa anunțului de participare simplificat nr. .../..., sub identificatorul „[.../00002] FisaDate_DF1206975.pdf”, intitulate generic „fișa de date”, următoarele prevederi invocate de autoritatea contractantă în adresa de comunicare a respingerii ofertei contestatorului:

„IV.4.3 Modul de prezentare al ofertei /.../ Pentru transmiterea Ofertei în SEAP documentele care compun Oferta și DUAE vor fi semnate cu semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat, eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat în condițiile legii și încărcate în SEAP în secțiunile specifice disponibile în sistemul informatic /.../”.

Verificând modul de lucru al comisiei de evaluare a ofertelor, Consiliul constată că a fost întocmit procesul-verbal privind evaluarea garanției de participare, a informațiilor din DUAE și a documentelor care îl însoțesc, precum și îndeplinirea cerințelor de calificare, înregistrat la autoritatea contractantă sub nr. 751/11.04.2024, în care au fost consemnate informații similare celor din adresa nr. 1076/03.06.2024.

Consiliul constată că, în cuprinsul fișierelor „[..._00045]formular 1.pdf”, „[..._00046]OP.pdf” și „[..._00047]POLITA DE ASIGURARE.pdf”, încărcate de ... SRL în secțiunea *Documente de calificare* se regăsește aplicată o semnătură electronică, fiind precizat „*Semnat digital de Coțofană Nicolae-Gabriel Data 2024.04.08 13:00:44+3'00' /.../*”. La efectuarea unui click pe aceasta semnătură se deschide o fereastră de validare a stării semnăturii, în care este precizat faptul că semnătura este validă, a fost aplicată de Coțofană Nicolae-Gabriel, documentul nu a

fost modificat după semnarea acestuia și identitatea semnatarului este validă.

De asemenea, în cadrul ferestrei, la activarea butonului *Proprietățile semnăturii*, se deschide o nouă fereastră, în care este menționat că „*This is a Qualified Electronic Signature according to EU Regulation 910/2014 /.../ The signer's certificate is valid and has not been revoked*” (traducerea Consiliului: *Aceasta este o semnătură electronică calificată conform Regulamentului UE 910/2014 /.../ Certificatul semnatarului este valid și nu a fost revocat*).

Informații similare apar și la activarea butonului *Show Signer's Certificate*, fiind precizat că certificatul utilizat pentru semnare a fost emis de „*DigiSign Qualified /.../*”, fiind valid din anul 2023 până în anul 2026.

Prin punctul de vedere nr. 1140/13.06.2024, înregistrat la CNSC sub nr. .../..., autoritatea contractantă susține următoarele:

«*Contestatarea susține faptul ca semnătură electronica pe care a aplicat-o documentelor depuse in secțiunea DUAE (in interiorul documentelor) este considerata semnătură electronica extinsa, in sensul dispozițiilor Legii 455/2001 cu modificările si completările ulterioare si in sensul dispozițiilor si rigorilor Legii 98/2016 si HG 395/2016.*

De asemenea, Contestatarea susține ca documentele de tip .pdf, fiind generate prin aplicația Adobe Reader, se semnează in interiorul documentului si ca, valoarea de „semnătură electronica extinsa” este data de generarea acesteia cu un certificat digital calificat emis de un furnizor de servicii de certificare acreditat.

Contestatarea susține faptul ca „semnătură electronica aplicata prin una din cele doua modalitati [in interiorul documentului sau ca extensie de tip p7s /p7m] utilizeaza un certificat digital calificat emis de un furnizor de servicii de certificare acreditat si reprezintă o semnătură electronica extinsa in sensul Legii nr. 455/2001 privind semnătură electronica.”

Precizam faptul ca Autoritatea Contractanta nu contesta faptul ca documentele depuse de Contestatarea la secțiunea DOCUMENTE CALIFICARE in SEAP poarta semnătură digitala. Cu toate acestea, asa cum stipuleaza si legislația incidenta si asa cum prezintă furnizorii acreditati de semnătură electronica, aceste semnături (legale) sunt de mai multe tipuri si acopera aspecte diferite. Mai mult, asa cum vom arata in cele ce urmeaza, SEAP accepta formele de tip .p7s / .p7m ca semnătură electronica extinsa.

Există trei tipuri de semnături electronice, conform legislației în vigoare: semnătura simplă, semnătura avansată și semnătura calificată. In practică, acestea asigură niveluri diferite de securitate și recunoaștere pentru persoana care le folosește în relațiile sale cu alte persoane sau entități (firme sau instituții publice). Din acest motiv, cele trei tipuri de semnături electronice nu pot fi considerate egale și trebuie folosite în funcție de riscul asociat documentelor ce trebuie semnate.

- *semnătura electronică simplă (nivel scăzut de încredere): datele de contact trecute în semnătura din e-mail, semnătura biometrică (făcută pe o tabletă). Cu acest tip de semnătură se pot semna e-mail-uri sau documente electronice cu un nivel scăzut de risc. cum ar fi recipisele sau chitanțele;*
- *semnătura electronică avansată, ce necesită un certificat digital simplu (nivel mediu de încredere): se pot semna e-mail-uri, documente electronice cu nivel mediu de risc (de exemplu, în interiorul firmei se pot semna cereri de concediu, deconturi sau formulare), documente însoțitoare (avize, devize sau procese-verbale). În mod obișnuit, semnătura avansată e*

folosită într-un context ce presupune și alte acțiuni care pot confirma existența actului de voință a părților (de exemplu, semnarea unui contract de închiriere și plata aferentă);

- *semnătura electronică calificată, ce necesită un certificat digital calificat (nivel ridicat de încredere): semnarea e-mail-urilor sau a documentelor cu nivel ridicat de risc, cum ar fi contractele de credit, contractele comerciale sau de prestări de servicii, contractele de muncă și actele adiționale la acestea, mandatele de reprezentare, contractele de mediere, facturile fiscale, documentele medicale (buletine de analiză, fișe de internare sau externare) sau documente în relația persoanelor fizice și a firmelor cu statul.*

Prevederile art. 60, alin. 3 din HG 395/2016 [(4) Oferta va fi semnată cu semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat, eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat în condițiile legii și încărcată în SEAP în secțiunile specifice disponibile în sistemul informatic și numai de către operatorii economici înregistrați.] vor fi interpretate, așa cum CNSC precizează în mod corect în multe spete, în spiritul legii - și anume, în sensul unei protejări superioare a informațiilor furnizate de către Ofertant și asigurării totale a Autorității Contractante cu privire la conținutul asumat prin semnătură electronică.

Atragem atenția asupra unor aspecte de Securitate prin raportare la metodele de semnare a unor documente astfel:

1. *În condițiile semnării documentelor cu semnătură calificată în interiorul acestora, deschiderea documentelor se face în mod automat, fără a fi necesară "decriptarea" acestora - ca măsură de protecție a documentului asumat.*

2. *În condițiile semnării documentelor în afara acestora, cu extensie de tip .p7s / ,p7m, deschiderea documentelor se face prin accesarea cheilor de decriptare.*

Documentele P7S sunt fișiere digitale care conțin semnături electronice în conformitate cu standardele PKCS#7 (Public Key Cryptography Standards #7). Aceste semnături electronice sunt utilizate pentru a atesta autenticitatea și integritatea unui document electronic.

Un document P7S este, de fapt, un document semnat electronic. Semnătura digitală dintr-un fișier P7S este generată cu ajutorul unei chei criptografice, iar informațiile despre semnătură, inclusiv cheia publică a semnatarului, sunt incluse în fișierul P7S pentru a permite verificarea ulterioară a semnăturii.

Aceste tipuri de documente sunt utilizate în special în mediul electronic pentru a oferi o formă de autentificare și protecție împotriva modificărilor nedorite ale documentelor digitale. Ele sunt des utilizate în tranzacțiile online, contracte electronice. SEAP și în alte contexte unde este importantă autenticitatea și integritatea informațiilor.

Programele de semnare electronică și de verificare a semnăturilor digitale pot fi utilizate pentru a manipula și verifica astfel de documente P7S.

Fișierele P7S sunt, în esență, fișiere de semnătură digitală și nu pot fi deschise în mod direct ca documente obișnuite. Ele sunt create pentru a

atesta integritatea și autenticitatea unui alt fișier, de obicei un document electronic, și nu conțin date vizibile sau interpretabile în mod direct.

Sensul introducerii semnăturii digitale extinse în modul de lucru al SEAP este dat tocmai de aceasta caracteristica a faptului ca documentele carora li s-a aplicat extensia .p7s/.p7m nu mai pot fi modificate, nu pot fi corupte și nu pot fi accesate / vizualizate prin accesare simplă, întrucât documentele realizate prin intermediul mijloacelor moderne sunt ușor de modificat, aceasta mai oferă și certitudinea că nu s-au operat modificări asupra documentului.

Neexistând o definiție concretă a modului de semnare a documentelor care se încarcă în SEAP (în acest sens vezi HG 525/30 mai 2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice modificată și completată prin HG 801/2011, art. 7¹, alin (2) "În sensul alin. (1), până la publicarea invitației/anunțului de participare operatorul S.E.A.P. are obligația de a asigura numai A.N.R.M.A.P. accesul imediat și nerestricționat la documentația de atribuire și notele justificative prevăzute de legislația în domeniul achizițiilor publice, încărcate integral de către autoritățile contractante și semnate cu semnătură electronică." **unde se specifică doar "semnătură electronică"**; vezi SEAP: Deschiderea documentelor semnate electronic cu certificat digital/Certificat Digital (certificat-digital.ro) unde se specifică faptul că Autoritățile contractante care operează pe SEAP au obligativitatea, potrivit HG 801/2011, să semneze electronic și să transmită documentația de atribuire către ANRMAP spre verificare înainte de a lansa licitația prin Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP).

Potrivit aceleiași HG, documentația de atribuire trebuie semnată electronic folosind un certificat digital calificat emis de un furnizor acreditat de servicii de certificare.

După aplicarea semnăturii electronice, documentele astfel semnate primesc extensia .p7s sau .p7m la cea a documentului inițial. Astfel, documentul care rezultă are o extensie de forma .doc.p7s sau .doc.p7m /.../».

Consiliul constată că nu sunt întemeiate susținerile autorității contractante din cadrul punctului de vedere, anterior reproduse, dat fiind faptul că cerința documentației de atribuire nu a fost ca documentele transmise de ofertanți să fie de tipul .p7s sau de tipul .p7m, ci ca acestea să fie semnate cu semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat, eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat în condițiile legii și încărcate în SEAP în secțiunile specifice disponibile în sistemul informatic, în acest sens fiind și dispozițiile legale invocate de autoritatea contractantă.

Astfel, autoritatea contractantă nu a verificat, în realitate, dacă fișierele „[..._00045]formular 1.pdf”, „[..._00046]OP.pdf” și „[..._00047]POLITA DE ASIGURARE.pdf”, încărcate de ... SRL în secțiunea *Documente de calificare*, sunt semnate conform cerințelor documentației de atribuire și ale legislației incidente speței, ci dacă acestea sunt un tip particular de fișiere semnate cu semnătură electronică extinsă și criptate, respectiv fișiere de tipul .p7s sau .p7m.

Or, în condițiile în care Consiliul a identificat, în fișierele în discuție, o semnătură electronică bazată pe un certificat digital calificat, valabil până în anul 2026 și care nu a fost repudiat, care confirmă faptul că a fost aplicată de persoana nominalizată în semnătura electronică și identitatea acestei persoane, precum și faptul că documentul nu a fost modificat după semnarea acestuia, autoritatea contractantă, prin comisia

de evaluare a ofertelor, trebuia, în cazul în care avea incertitudini cu privire la modul de semnare a documentelor în discuție, să procedeze la solicitarea de clarificări ofertantului în discuție.

Astfel, Consiliul constată că sunt incidente dispozițiile art. 134 alin. (1) din HG nr. 395/2016, care stipulează următoarele:

„Art. 134. - (1) Comisia de evaluare are obligația de a stabili care sunt clarificările și completările formale sau de confirmare, necesare pentru evaluarea fiecărei solicitări de participare/oferte, precum și perioada de timp acordată pentru transmiterea acestora, termenul-limită neputând fi stabilit

decât la nivel de zile lucrătoare, fără a fi precizată o oră anume în cadrul acestuia”.

De asemenea, Consiliul constată că autoritatea contractantă poate solicita consiliere de specialitate de la instituțiile cu atribuții în domeniu, inclusiv de la Autoritatea pentru Digitalizarea României, în calitate de operator al SEAP, inclusiv cu privire la tipul de semnătură electronică aplicată pe fișierele în discuție, sau, în cazul în care este necesară expertiză aprofundată într-un anumit domeniu, poate face aplicarea dispozițiilor art. 126 alin. (3) din HG nr. 395/2016, care stipulează următoarele:

„Art. 126. - /.../ (3) În cazul în care evaluarea solicitărilor de participare/ofertelor necesită o expertiză aprofundată în domeniul achizițiilor publice ori de natură tehnică, financiară, juridică și/sau privind aspectele contractuale specifice, autoritatea contractantă poate desemna, pe lângă comisia de evaluare, specialiști externi numiți experți cooptați /.../”.

Date fiind aceste constatări, Consiliul nu se poate substitui membrilor comisiei de evaluare, care au obligația îndeplinirii cu rigurozitate a atribuțiilor stabilite în sarcina lor prin legislația incidentă achizițiilor publice.

Având în vedere aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, în temeiul dispozițiilor art. 26 alin. (2) și (5) din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va admite contestația formulată de ... SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă ..., sub aspectul necesității reevaluării ofertei depusă de ... SRL în cadrul procedurii de atribuire,

va anula adresa de comunicare a rezultatului procedurii și actele subsecvente acesteia, respectiv referirile la oferta depusă de ... SRL în cadrul procedurii și la aplicarea criteriului de atribuire și

va obliga autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei, să continue procedura de atribuire prin reevaluarea ofertei depusă de ... SRL în cadrul procedurii de atribuire, începând cu etapa de verificare a garanțiilor de participare, a informațiilor din DUAE și a documentelor care îl însoțesc, cu respectarea documentației de atribuire, a legislației incidente și a celor reținute în motivare.

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

DECIDE:

Admite contestația formulată de ... SRL, în contradictoriu cu autoritatea contractantă ..., sub aspectul necesității reevaluării ofertei depusă de ... SRL în cadrul procedurii de atribuire,

Anulează adresa de comunicare a rezultatului procedurii și actele subsecvente acesteia, respectiv referirile la oferta depusă de ... SRL în cadrul procedurii și la aplicarea criteriului de atribuire și

Obligă autoritatea contractantă ca, în termen de 10 zile de la primirea deciziei, să continue procedura de atribuire prin reevaluarea ofertei depusă de ... SRL în cadrul procedurii de atribuire, începând cu etapa de verificare a garanțiilor de participare, a informațiilor din DUAE și a documentelor care îl însoțesc, cu respectarea documentației de atribuire, a legislației incidente și a celor reținute în motivare.

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 practica deciziei

...

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține ... (...) pagini.