

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (1) 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, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. 2307/C3/2555

Data: 03.11.2022

Prin contestația nr. 1525/20.10.2022, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 51689/21.10.2022, înaintată de SRL, cu sediul în, județul, înregistrată în registrul comerțului cu nr., având CUI, reprezentată prin administrator, ..., formulată împotriva raportului procedurii nr. SA 63949/17.10.2022 întocmit de, cu sediul în, ..., în calitate de autoritatea contractantă în procedura simplificată organizată pentru atribuirea unui contract având ca obiect Achiziție servicii de proiectare site-uri, inițiată cu anunțul de participare simplificat nr. SCN1114718/27.09.2022, s-a solicitat

CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR, asupra cauzei de față, constată următoarele:

Prin contestația nr. 1525/20.10.2022, înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 51689/21.10.2022, ... SRL atacă raportul procedurii nr. SA 63949/17.10.2022, întocmit de, prin care oferta sa a fost respinsă, ca inacceptabilă, deoarece a depus ofertă în speță fără semnătură electronică extinsă, considerând decizia autorității contractante netemeinică și nelegală.

Contestatorul arată că a depus întreaga ofertă formată din documentele de calificare, propunerea tehnică și oferta financiară în SEAP, înainte de data limită de depunere a ofertelor, 11.10.2022, ora 15:00, respectiv: [SCN1114718/00017] documente de calificare semnate.pdf, [SCN1114718/00018] propunere tehnică semnata.pdf, semnate cu semnătură electronică extinsă de către - administrator, bazată pe un certificat calificat, eliberat de furnizorul de servicii de certificare acreditat - DigiSign, valid (așa cum reiese din print screen-urile documentelor postate în SEAP, pe care le atașează), a mesajului furnizat la deschiderea celor 2 documente depuse și a capturii de ecran a semnăturii electronice extinse a furnizorului DigiSign, în vederea susținerii celor precizate.

Contestatorul susține că autoritatea contractantă a analizat documentele depuse numai prin referire la extensia acestora, fără să deschidă documentele și să constate că acestea sunt documente cu extensia *.pdf*, cărora li s-a aplicat interior semnătura electronică calificată, așa cum chiar în denumirea acestora a înserat: "...semnate.pdf" și "...semnată.pdf", "...semnătură electronică formată din marca temporală calificată și sigiliul electronic calificat, ce conectează identitatea semnatarului-....., identitate verificată de furnizorul de servicii de încredere - DigiSign, data semnării documentului - 2022.10.11, ora, conform Legii nr. 455/2001, confirmând faptul că un anumit document este semnat de către o anumită persoană și că informațiile din documentul respectiv nu au fost modificate ulterior semnării.

Contestatorul invocă faptul că autoritatea contractantă a respins oferta, ca inacceptabilă fără să solicite informații societății sale sau AGENȚIEI PENTRU AGENDA DIGITALĂ A ROMÂNIEI care gestionează platforma SEAP, vreo clarificare/punct de vedere pentru lămurirea tipului de documente postate în SEAP.

De asemenea, contestatorul precizează că autoritatea contractantă ar fi putut solicita SRL o clarificare pentru lămurirea situației de fapt, chiar prezentarea acelorași documente cu semnătură electronică în forma pe care acum o susține și pe care nu a menționat-o în documentația de atribuire, respectiv pe fiecare pagina a documentului, care nu ar fi creat niciun avantaj competitiv.

Contestatorul precizează că nu procedura de atribuire trebuie anulată, ci raportul procedurii nr. SA 63.949/17.10.2022 și comunicarea privind rezultatul procedurii de atribuire nr. 7519/12.10.2022 trebuie anulate și procedura ar trebui reluată.

În drept, contestatorul invocă art. 8 și următoarele din Legea nr. 101/2016, precum și celelalte dispoziții legale invocate în cauză.

Prin adresa nr. 64135/25.10.2022, înregistrată la CNSC sub nr. 52313/25.10.2022, autoritatea contractantă a transmis punct de vedere cu privire la contestația formulată de SRL, solicitând respingerea ei, ca nefondată.

Raportat la criticile aduse de SRL în cuprinsul contestației, respectiv existența semnăturii electronice aplicată pe documentele transmise în vederea participării la achiziția de servicii, autoritatea contractantă redă prevederi relevante ce impuneau ca documentele transmise de ofertant să poarte semnătură electronică extinsă.

Prealabil, autoritatea contractantă arată și faptul că singurul agent economic ce nu a înțeles cerința este SRL.

Totodată, precizează autoritatea contractantă faptul că cerința sa a fost clară și inteligibilă, motiv pentru care pe aspectul obligativității aplicării semnăturii electronice nu au fost solicitate clarificări, nici măcar de către contestator.

Astfel, în fișa de date a achiziției, la capitolul IV - „Prezentarea ofertelor, subcapitolul IV.4.3. s-a prevăzut cerința obligatorie a prezentării ofertei sub semnătură electronică:

„Ofertele se încarcă în SEAP în format electronic, obligatoriu sub semnătură electronică extinsă (așa cum este aceasta reglementată de Legea 98/2016). Oferta va fi transmisă sub semnătură electronică în SEAP www.e-licitatie.ro. (...). Oferta va fi dactilografiată și semnată de către ofertant/lider de asociere (...).

(2) În cazul în care, în scopul verificării conformității propunerii tehnice cu cerințele caietului de sarcini sau în scopul verificării propunerii financiare, autoritatea contractantă solicită prezentarea anumitor documente, acestea trebuie transmise în SEAP în format electronic, semnate cu semnătură electronică".

Așa fiind, din modalitatea de redactare a fișei de date a achiziției, rezultă faptul că documentația ce urma să fie transmisă trebuia să fie semnată olograf de către reprezentantul agentului economic și, suplimentar, să îi fie aplicată o semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat.

Autoritatea contractantă susține că, verificând documentele transmise de SRL s-a constatat că semnătura electronică a fost aplicată exclusiv pe opisul documentelor, fără ca aceasta să fie aplicată pe fiecare document individual depus în susținerea ofertei.

Invocând și citând dispozițiile art. 60 alin. (1) și (4) HG nr. 395/2016, autoritatea contractantă arată că, în speță, nu prezintă relevanță faptul că SRL a semnat înscrisul denumit „Opis” ci prezintă relevanță faptul că documentele individuale ale achiziției, documente ce emană de la contestatoare nu au fost semnate electronic, potrivit prevederilor Legii nr. 455/2001.

Pe cale de consecință, autoritatea contractantă arată că documentele transmise de contestator, nesemnate electronic nu pot fi identificate în sensul legii și, prin urmare, nu pot fi avute în vedere.

Mai mult, potrivit dispozițiilor art. 5 din Legea nr. 455/2001: „Înscrisul în formă electronică, căruia i s-a încorporat, atașat sau i s-a asociat logic o semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat nesuspendat sau nerevocat la momentul respectiv generată cu ajutorul unui dispozitiv securizat de creare a semnăturii electronice, este asimilat, în ceea ce privește condițiile și efectele sale, cu înscrisul sub semnătură privată".

Prin urmare, autoritatea contractantă susține că legiuitorul constituant a creat un cadru facil pentru înlocuirea semnăturii olografe aplicate pe documente, însă condiționat de aplicarea semnăturii electronice pe fiecare dintre documentele ofertei.

În concluzie, pentru toate argumentele dezvoltate, autoritatea contractantă arată că SRL nu a transmis o ofertă corespunzătoare

criteriilor de calificare solicitate de - lipsește semnătura electronică extinsă, ipoteză în care se impune respingerea contestației formulate.

Nu în ultimul rând, apreciază autoritatea contractantă că nici nu există un interes născut și actual în promovarea contestației, ... SRL nefiind prejudiciat prin decizia comisiei prin care a fost anulată procedura de achiziție, în condițiile în care contractul nu a fost atribuit, iar SRL are posibilitatea de a participa, în continuare la procedura de achiziție, îndată ce va fi reluată de

Prin adresa înregistrată la CNSC sub nr. 52752/27.10.2022, ... SRL a formulat concluzii, ca urmare a punctului de vedere al autorității contractante, reiterând criticile din contestația inițială.

În plus, contestatorul precizează că susținerea autorității contractante, potrivit căreia „nu prezintă relevanță faptul că SRL a semnat înscrisul denumit „Opis” nu se justifică, având în vedere că există mai multe moduri de inserare a semnăturii electronice extinsă bazată pe un certificat calificat, eliberat de furnizorul de servicii de certificate acreditat, pe un document format.pdf, respectiv:

- în exterior recunoscută prin denumirea extensiei;
- în interior pe fiecare pagină sau numai pe prima pagină recunoscută prin marca temporală calificată și sigiliul electronic calificat, ce conectează identitatea semnatarului (identitate verificată de furnizorul de servicii de încredere), data semnării documentului - 2022.10.11, ora, așa cum a fost prezentată de către SRL pe documentele încărcate în SEAP;
- confirmând faptul că un anumit document este semnat de către o anumită persoană și că informațiile din documentul respectiv nu au fost modificate ulterior semnării și că în documentația de atribuire autoritatea contractantă nu a solicitat expres un anumit mod de aplicare a semnăturii electronice extinsă.

Mai mult, nu există un document de sine stătător numit „Opis”, ci acesta se află în cadrul documentului format .pdf, încărcat cu denumirea [SCN1114718/00017] documente de calificare semnate.pdf, în SEAP și în secțiunea aferentă Documente de calificare, care arată buna intenție a SRL de a respecta prevederile legale și a cerințelor autorității contractante.

În data de 03.11.2022, autoritatea contractantă a transmis, prin e-mail-ul înregistrat la CNSC cu nr. 53896/03.11.2022, DUAЕ-ul și documentele de calificare încărcate în SEAP de SRL.

Față de susținerile părților și de documentele depuse la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

Autoritatea contractantă a inițiat o procedură simplificată organizată pentru atribuirea unui contract având ca obiect Achiziție servicii de proiectare site-uri, prin publicarea anunțului de participare simplificat nr. SCN1114718/ 27.09.2022.

Nemulțumită de respingerea ofertei sale, ca inacceptabilă, ... SRL a înaintat contestația de față, solicitând cele precizate în partea introductivă a deciziei.

Preliminar, Consiliul constată că, pentru a îndeplini obligația stabilită la art. 611 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, contestatorul SRL a înaintat recipisa de consemnare a cauțiunii nr. 208511391/1, în valoare de 10.000 lei, CEC Bank – SUCURSALA, la data de 21.10.2022.

Privitor la excepția lipsei de interes a contestatorului, excepție invocată de autoritatea contractantă, Consiliul o va respinge, ca nefondată.

..... SRL, considerând că oferta sa este conformă, urmărește să fie anulată decizia de anulare a procedurii simplificate și să-i fie atribuit contractul. Așadar, interesul contestatorului este un interes născut din prezenta procedură, dar și actual, prin scopul urmărit de acesta.

Prin comunicarea transmisă prin SEAP ofertantului contestator, acesta a fost informat că: *"Oferta dvs a fost respinsă. Motiv respingere: Oferta depusă a fost declarată respinsă ca inacceptabilă - nu este semnată cu semnătură electronică - în conformitate cu art. 137 lit. j din HG 395/2016 - 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."*

Motivul de respingere se regăsește și în procesul-verbal de deschidere nr. SA 63.853/11.10.2022, unde comisia de evaluare a consemnat, în prealabil: "Următorii ofertanți au depus oferta semnată cu semnătura electronică, bazată pe un certificat digital, emis de un furnizor acreditat: (...) SRL".

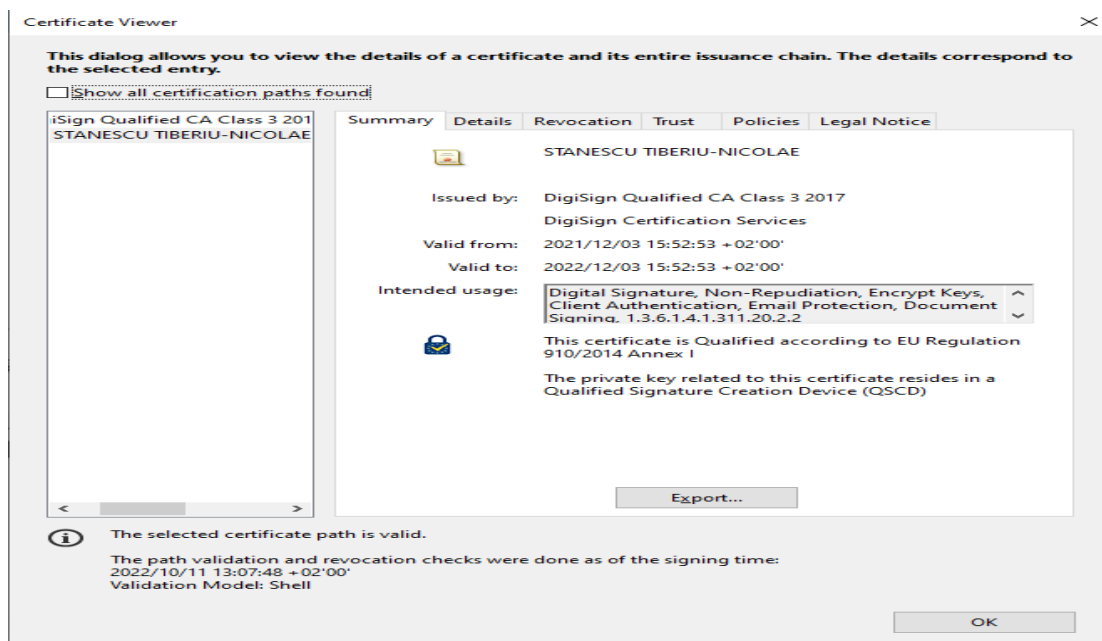
Consiliul observă că decizia comisiei de evaluare, de respingere a ofertei în cauză, este contrazisă chiar de propria decizie, prin care se stabilește că oferta contestatorului este semnată cu semnătura electronică.

Nici în procesele-verbale ulterioare, nici în raportul procedurii, dar nici în adresa de comunicare a rezultatului procedurii, nu se regăsesc alte motive de respingere decât cele arătate mai sus.

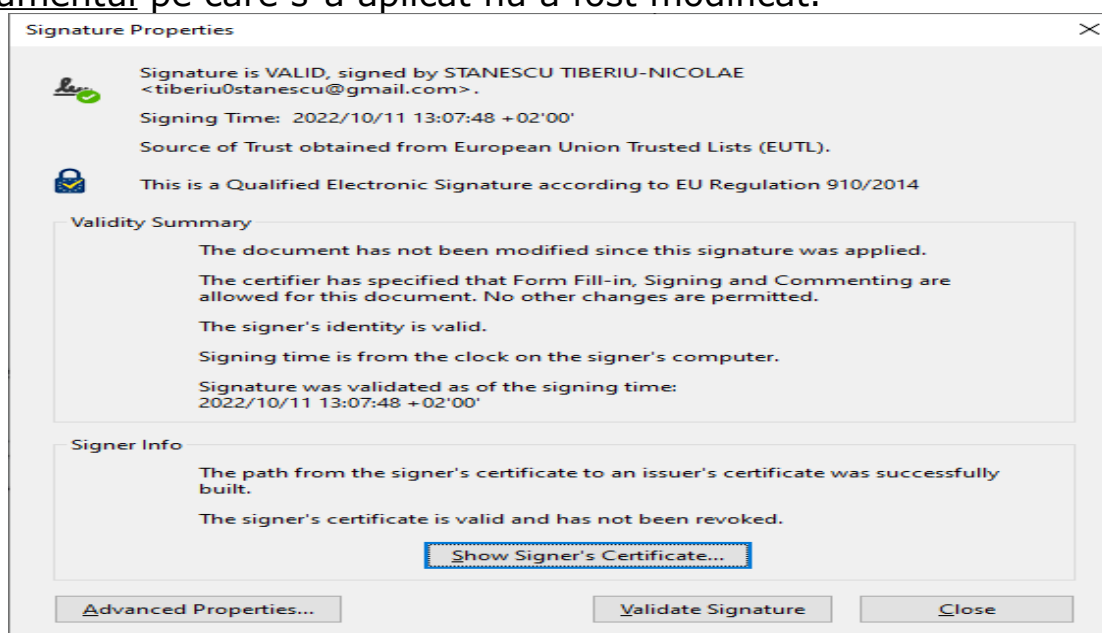
Consiliul ia act de faptul că ofertantul contestator a încărcat, în SEAP, documentul/fișierul "documente de calificare semnate.pdf".

La deschiderea documentului, pe prima pagină, se regăsește semnătura electronică, cu numele reprezentantului ofertantului.

Contrar deciziei autorității contractante, Consiliul constată că acestui document i-a fost încorporată o semnătură electronică extinsă, validă, bazată pe un certificat calificat, eliberat de un furnizor de servicii de certificare acreditat, DigiSign SA (acest furnizor fiind prezent în lista furnizorilor de încredere, publicată de Comisia Europeană, în siteul <https://esignature.ec.europa.eu/efda/tl-browser/#/screen/tl/RO>).



Proprietățile semnăturii încorporate arată, printre altele, că documentul pe care s-a aplicat nu a fost modificat.



Așadar, documentul accesat de autoritatea contractantă respectă prevederile art. 123 alin. (3) din HG nr. 395/2016, precum și pe cele de prezentare a ofertei, specificate la secțiunea IV.4.3 din fișa de date a achiziției: *"Ofertele se încarcă în SEAP în format electronic, obligatoriu sub semnătura electronică extinsă (așa cum este aceasta reglementată de Legea 98/2016). Oferta va fi scanată și va fi transmisă sub semnătură electronică în SEAP www.e-licitatie.ro, până la (conform anunțului de participare), ora dată de SEAP."*

Văzând că nu sunt aplicabile prevederile art. 137 alin. 2 lit. j) din HG nr. 395/2016 [(...) oferta este considerată inacceptabilă în

următoarele situații: 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], Consiliul consideră nelegală decizia autorității contractante de respingere a ofertei SRL.

Consiliul nu poate lua în considerare nici argumentele de respingere din punctul de vedere al autorității contractante. În primul rând, acestea nu aparțin procesului de evaluare a ofertei, iar în al doilea rând nu au temei legal.

Deși autoritatea contractantă a constatat că, la deschiderea documentului, acesta conține/are încorporată o semnătură electronică, a apreciat, în punctul de vedere, că semnătura trebuia să se regăsească pe fiecare "document" (adică pe fiecare pagină), nu doar pe prima pagină.

Însă, Legea nr. 455/2001, cu atât mai puțin Legea nr. 98/2016, nu obligă la aplicarea semnăturii pe fiecare pagină a unui document. Regula de la art. 5 al Legii nr. 455/2001 arată, explicit, că un document semnat electronic are aceiași valoare cu cea a documentului cu semnătura privată, dacă primului tip de înscris "*i s-a încorporat atașat sau i s-a asociat logic o semnătură electronică extinsă, bazată pe un certificat calificat nesuspendat sau nerevocat la momentul respectiv și generată cu ajutorul unui dispozitiv securizat de creare a semnăturii electronice*".

Documentul în cauză are încorporată o semnătură care îndeplinește toate condițiile de la art. 5 din Legea nr. 455/2001, implicit și pe cele de la art. 123 alin. (3) din HG nr. 395/2016.

Pe cale de consecință, în temeiul art. 26 alin. (2) din Legea nr. 101/2016, Consiliul va admite contestația și va anula raportul procedurii nr. SA 63.949/17.10.2022, precum și actele subsecvente lui, în partea ceea ce privește evaluarea ofertei SRL, implicit anulează și decizia de anulare a procedurii simplificate. Totodată, Consiliul va obliga autoritatea contractantă ca, în termen de 15 zile de la primirea prezentei decizii, să reia procesul de evaluare a acestei oferte, considerând că fișierul "documente de calificare semnate.pdf" respectă prevederile referitoare la semnarea electronică a lui.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge, ca nefondată, excepția lipsei de interes, invocată de autoritatea contractantă.

Admite contestația formulată de SRL în contradictoriu cu și anulează raportul procedurii nr. SA 63.949/17.10.2022, precum și actele subsecvente lui, în partea ceea ce privește evaluarea ofertei SRL, implicit anulează și decizia de anulare a procedurii

simplificate. Obligă autoritatea contractantă ca, în termen de 15 zile de la primirea prezentei decizii, să reia procesul de evaluare a acestei oferte, considerând că fișierul "documente de calificare semnate.pdf" respectă prevederile referitoare la semnarea electronică a lui.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, dar împotriva ei se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, în conformitate cu dispozițiile art. 28 alin. (1) și art. 29 din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE,

.....

MEMBRU,

.....

MEMBRU,

.....

.....