

DECIZIE
BO2010_0043
Data: ■.2010

Prin contestația nr. ■/08.12.2009, înregistrată la CNSC cu nr. ■/08.12.2009, formulată de SC ■ SRL, cu sediul în ■, înregistrată la ORC sub nr. ■, având CUI 2649587, reprezentată legal prin ■ - Administrator, împotriva răspunsului la clarificări nr. ■/04.12.2009, privind documentația de atribuire, emis de autoritatea contractantă ■, cu sediul în ■, în cadrul procedurii de atribuire, prin „licitație deschisă”, a contractului de achiziție publică având ca obiect: „Integrarea serviciilor publice subordonate în platforma de administrație electronică a ■”, cod CPV 48517000-5, CPV 48821000-9, CPV 72243000-0, CPV 72261000-2, CPV 72311100-9, s-a solicitat obligarea autorității contractante la refacerea documentației de atribuire în sensul respectării dispozițiilor art. 2, art. 35, art. 78 și art. 199 din OUG 34/2006.

În baza documentelor depuse de părți, CNSC

DECIDE:

Respinge excepția tardivității invocate de autoritatea contractantă.
Respinge, ca nefondată, contestația formulată de SC ■ SRL în contradictoriu cu ■.

Dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu prevederile art. 280 al. 3 din OUG 34/ 2006 aprobată prin Legea 337/2006 cu modificările și completările ulterioare.

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

MOTIVARE

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația nr. ■/08.12.2009, înregistrată la CNSC cu nr. ■/08.12.2009, formulată de SC ■ SRL, împotriva răspunsului la clarificări nr. ■/04.12.2009, privind documentația de atribuire, emis de autoritatea contractantă ■, în cadrul procedurii de atribuire, prin „licitație deschisă”, a contractului de achiziție publică având ca obiect: „Integrarea serviciilor publice subordonate în platforma de administrație electronică a ■”, cod CPV 48517000-5, CPV 48821000-9, CPV 72243000-0, CPV 72261000-2, CPV 72311100-9, s-a solicitat obligarea

autorității contractante la refacerea documentației de atribuire în sensul respectării dispozițiilor art. 2, art. 35, art. 78 și art. 199 din OUG 34/2006.

Contestatorul arată că în data de 02.12.2009 a solicitat clarificări asupra cerințelor tehnice din caietul de sarcini, autoritatea contractantă răspunzându-i în data de 04.12.2009, în sensul că „modul de pct. are pentru serviciile de implementare și detalierea fluxurilor de lucru este cunoscută doar de comisia de evaluare”, prin sintagma „pct.ajul este cunoscut doar de comisia de evaluare” încălcându-se dispozițiile art. 2, art. 35, art. 78 și art. 199 din OUG 34/2006.

În ceea ce privește cererea de clarificări cu privire la acordarea pct.ajului pentru serviciile de implementare și detalierea fluxurilor de lucru, contestatorul susține că răspunsul primit de la autoritatea contractantă denotă subiectivism și incapacitatea de a formula criterii obiective de selecție.

Referitor la solicitarea de clarificări aferente specificațiilor de interconectare (funcțiile API-Application Programing Interface și descrierea acestora), contestatorul precizează că prin răspunsul primit autoritatea contractantă se răzgândește și se angajează să execute ea aceste cerințe, luând asupra ei responsabilitatea îndeplinirii acestora, motiv pentru care contestatorul consideră că cerințele respective nu au ce căuta în caietul de sarcini, deoarece ele vizează atribuțiunile autorității contractante și nu ale ofertantului, drept pentru care solicită refacerea documentației prin excluderea acestora.

Având în vedere cele de mai sus, contestatorul susține că autoritatea contractantă încalcă și art. 199 al. 3 din OUG 34/ 2006, prin intenția de atribuire preferențială a contractului de atribuire.

Prin adresa nr. ■/11.12.2009 Consiliul solicită autorității contractante transmiterea, în termenul prevăzut la art. 274 al. 1 din OUG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată prin Legea 337/2006, a dosarului achiziției publice în copie, întocmit conform precizărilor art. 213 din același act normativ, precum și pct.ul de vedere al acesteia cu privire la contestația depusă.

Autoritatea contractantă, prin adresa nr. ■/11.12.2009 înregistrată la CNSC sub nr. ■/11.12.2009, respectiv nr. ■/16.12.2009 înregistrată la CNSC sub nr. ■/18.12.2009, transmite dosarul achiziției publice în copie și pct.ul de vedere cu privire la contestația formulată de SC ■ SRL, conform căruia:

- susține că a publicat în SEAP anunțul de participare ■, inclusiv documentația de atribuire, în data de ■.10.2009, dată la care s-a luat la cunoștință despre conținutul documentației de atribuire, respectiv a cerințelor solicitate prin fișa de date și caietul de sarcini;

- prin adresa nr. ■/02.12.2009, înregistrată cu nr. ■/02.12.2009, autoritatea contractantă menționează că a primit de la contestator o serie de solicitări de clarificări la documentația de atribuire, la care a răspuns prin adresa nr. ■/04.12.2009, păstrând întocmai cerințele inițiale din documentația de atribuire.

Ca urmare a celor de mai sus, autoritatea contractantă susține că SC ■ SRL contestă documentația de atribuire, astfel că, în conformitate cu art. 256² al. 1 lit. a și al. 2 din OUG 34/2006, contestația în cauză este tardivă.

Prin adresa de completare nr. ■/16.12.2009 înregistrată la CNSC sub nr. ■/18.12.2009 autoritatea contractantă precizează că solicitarea de clarificări a contestatorului se referă la o secțiune a fișei de date asupra căreia au fost publicate precizări suplimentare încă din data de 20.11.2009, fapt care dovedește că nu s-a acordat atenția necesară înțelegerii documentației aferente procedurii de achiziție.

De asemenea, autoritatea contractantă afirmă că mențiunea „detaliere care o să fie utilizată numai de către comisia de evaluare” a fost utilizată deoarece respectivul document a fost formulat inițial ca răspuns în urma consultării Administrației Financiare referitor la procedura de achiziție, dar ulterior, considerând că precizările pot fi utile potențialilor ofertanți, acesta a fost publicat integral în SEAP în data de 20.11.2009, ceea ce denotă clar intenția sa de a aduce la cunoștința ofertanților criteriile detaliate de pct.aj.

În ceea ce privește solicitarea descrierii funcțiilor API implementate de aplicațiile utilizate în prezent de autoritatea contractantă, aceasta precizează că a răspuns deja că acestea nu există și că vor fi realizate ulterior, conform specificațiilor impuse de aplicațiile achiziționate în urma derulării procedurii de achiziție curentă.

Aprecierea contestatorului potrivit căreia autoritatea contractantă „se răzgândește” și încearcă modificarea unor prevederi ale caietului de sarcini, nu este valabilă, întrucât la pag. 60 din caietului de sarcini se specifică faptul că „analiza realizată va include activitățile specifice atât beneficiarului cât și ofertantului, precum și modalitatea propusă pentru colaborarea acestora.... Integrarea aplicațiilor existente în cadrul instituției beneficiarului cu noile produse software ce vor fi implementate în cadrul acestui proiect precum și modalitățile concrete de realizare a acestei integrări vor fi stabilite în cadrul etapei de analiză a proiectului.”

Referitor la critica adusă de contestator, că în caietul de sarcini nu trebuie introduse și atribuțiile autorității contractante, aceasta consideră că nu poate fi susținută, deoarece activitățile de integrare vizează și ofertantul, iar caietul de sarcini și clarificările ulterioare stabilesc cu claritate obligațiile ofertantului referitoare la capacitățile de integrare a

aplicațiilor oferite și delimitează serviciile care vor fi prestate de acesta în vederea atingerii obiectivelor implementării proiectului.

Autoritatea contractantă afirmă că serviciile prestate de ofertant vor consta în specificarea funcțiilor API necesare interfațării aplicațiilor proprii și participarea la realizarea testelor de integrare ale sistemului informatic integrat rezultat.

De asemenea, autoritatea contractantă susține că afirmația contestatorului, conform căreia se intenționează atribuirea preferențială a contractului, este fără sens, deoarece prin caietul de sarcini se solicită integrarea cu aplicații furnizate de 3 firme diferite.

În consecință, autoritatea contractantă consideră contestația ca fiind tardivă, neîntemeiată și nelegală.

Ultimul document referitor la dosarul achiziției, a fost transmis către Consiliu de către autoritatea contractantă cu adresa nr. ■/23.12.2009 înregistrată la CNSC sub nr. ■/23.12.2009.

Conform prevederilor art. 278 al. 1 din OUG 34/2006, Consiliul trebuie să se pronunțe mai întâi asupra excepțiilor de procedură și de fond, iar când se constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei.

În pct.ul de vedere nr. ■/11.12.2009, emis de autoritatea contractantă și înregistrat la CNSC sub nr. ■/11.12.2009, se solicită Consiliului respingerea, ca tardivă, a contestației depuse de SC ■ SRL, deoarece nu a fost formulată înăuntrul termenului legal prevăzut la art. 256² din actul normativ anterior precizat.

Având în vedere faptul că, în cauza dedusă judecătii este vorba despre un contract de servicii, a cărui valoare estimată este mai mare decât pragurile valorice prevăzute la art. 55 al. 2 lit. a din OUG 34/2006, aprobată prin Legea 337/2006 cu modificările și completările ulterioare, Consiliul constată că sunt incidente prevederile art. 256² al. 1 lit. a din același act normativ potrivit cărora „persoana vătămată poate sesiza CNSC sau, după caz, instanța judecătorească competentă în vederea anulării actului și/sau recunoașterii dreptului pretins ori a interesului legitim, în termen de: ... a) 10 zile începând cu ziua următoare luării la cunoștință, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, despre un act al autorității contractante considerat nelegal, în cazul în care valoarea contractului care urmează să fie atribuit, estimată conform prevederilor art. 23 și ale cap.II secțiunea a 2-a, este mai mare decât pragurile valorice prevăzute la art. 55 al. 2”.

Consiliul reține că SC ■ SRL a înaintat contestația nr. ■, înregistrată la CNSC cu nr. ■, în 08.12.2009, în condițiile în care a luat la cunoștință de conținutul adresei nr. ■, în 04.12.2009, fapt confirmat de autoritatea contractantă în punctul său de vedere anterior menționat.

De asemenea, Consiliul va respinge aserțiunile autorității contractante potrivit căroră „a răspuns solicitărilor de clarificări ...și, prin urmare SC ■ SRL contestă documentația de atribuire”, în condițiile în care din interpretarea dispozițiilor art. 255 al. 1 din OUG 34/2006, fiecare act administrativ, prin voința legiuitorului, este individualizat, producând propriile efecte juridice, deci, inclusiv, răspunsul la solicitările de clarificări cu privire la documentația de atribuire.

Astfel, autoritatea contractantă nu se poate substitui voinței contestatorului, care a ales să critice adresa nr. ■/04.12.2009 și nu, în mod generic, „documentația de atribuire”, cum eronat afirmă ■.

Prin urmare, Consiliul apreciază că în cazul de față calculul tardivității urmează a se face având ca reper data de 04.12.2009 și nu cea a publicării documentației de atribuire în SEAP - ■.10.2009, cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor art. 101 din Codul Civil.

Conform normei legale anterior enunțată, termenele se înțeleg pe zile libere, neintrând în calcul nici ziua când a început și nici ziua când s-a sfârșit termenul. Același articol stipulează că în situația în care termenul care se sfârșește într-o zi de sărbătoare legală, sau când serviciul este suspendat, se va prelungi până la sfârșitul primei zile de lucru următoare.

Aplicând prevederile anterior menționate, Consiliul constată că ultima zi în care putea fi depusă, în termen, prezenta contestația, era data de 14.12.2009.

Prin urmare, ținând cont că data luării la cunoștință a respectivului document, anexat dosarului cauzei, este 04.12.2009, iar contestația în cauză a fost transmisă către CNSC în 08.12.2009, precum și a prevederilor art. 101 Cod Procedură Civilă, termenul de 10 zile în care se putea contesta actul respectiv, este evident respectat și, prin urmare, Consiliul urmează a respinge excepția tardivității ridicată de autoritatea contractantă.

Analizând pe fond actele existente la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

■ a organizat, în calitate de autoritate contractantă, procedura de atribuire, prin „licitație deschisă”, în vedere atribuirii contractului de achiziție publică având drept obiect: „Integrarea serviciilor publice subordonate în platforma de administrație electronică a ■”, cod CPV 48517000-5, CPV 48821000-9, CPV 72243000-0, CPV 72261000-2, CPV 72311100-9, elaborând în acest sens documentația de atribuire aferentă și publicând în SEAP anunțul de participare nr. ■/■.10.2009.

Conform Notei justificative nr. ■/22.10.2009 și anunțului de participare nr. ■/■.10.2009, valoarea estimată fără TVA e de 1.715.000 lei, reprezentând echivalentul a 400.925,75 euro.

În fișa de date a achiziției, pct. VI., s-a precizat că se va utiliza criteriul de evaluare „oferta cea mai avantajoasă din pct. de vedere

economic”, factorii de evaluare fiind propunerea financiară – cu o pondere de 30% și propunerea tehnică – cu o pondere de 70%.

Propunerea tehnică va fi comensurată în funcție de o serie de subfactori, respectiv: Managementul de Proiect, Serviciile de implementare, Detalierea fluxurilor de lucru, Serviciile de instalare, Termenul de livrare echipamente și produse hardware și Timpul de intervenție la sediul beneficiarului a persoanelor certificate.

Ca urmare a studierii documentației de atribuire contestatorul a formulat, în cadrul contestației, o serie de critici cu privire la anumite cerințe ale documentației de atribuire, cerințe care anterior făcuseră și obiectul solicitării de clarificări nr. ■/02.12.2009, înregistrate la autoritatea contractantă sub nr. ■/02.12.2009.

În vederea soluționării prezentei cauze, Consiliul urmează a se raporta la elementele descrise anterior la care se adaugă răspunsurile la solicitările de clarificări nr. ■/20.11.2009 și nr. ■/04.12.2009 emise de autoritatea contractantă.

Prin urmare, Consiliul va reține faptul că, în cadrul documentației de atribuire, pct. 2, fila ■, se precizează următoarele: „pct.ajul tehnic se va acorda de către comisia de evaluare pe baza aprecierii obiective efectuate de către membrii acesteia, apreciere care se va raporta în totalitate la prevederile prezentului caiet de sarcini”.

Privitor la enunțul anterior, contestatorul a solicitat clarificări autorității contractante, respectiv „să specifice în detaliu modalitatea de verificare a fiecărei cerințe tehnice”, răspunsul ■ fiind următorul: „detaliile privind procedurile de evaluare și acordare a pct.ajului au fost puse la dispoziția potențialilor ofertanți prin publicarea documentului respectiv în sistemul SEAP”.

Având în vedere faptul că „aprecierea obiectivă” urma să guverneze întregul mod de evaluare al propunerilor tehnice, contestatorul a solicitat clarificări cu privire la 2 subfactori de evaluare, respectiv: B/Servicii de implementare și C/Detalierea fluxurilor de lucru.

Răspunsul autorității contractante nr. ■/02.12.2009, a fost următorul: „putem face o detaliere suplimentară a modului de alocare a pct.ajului în ceea ce privește serviciile de implementare ce vor fi propuse de către ofertant, pentru informarea dumneavoastră, detaliere care o să fie utilizată numai de către comisia de evaluare, fără a fi făcută publică (pentru a evita indicarea în mod clar ofertanților ce anume este de făcut)”.

Însă, în cadrul răspunsului la solicitarea de clarificări nr. ■/20.11.2009, autoritatea contractantă oferă detalierea solicitată de contestator pentru cei doi subfactori de evaluare.

Astfel, pentru subfactorul / Servicii de implementare, care are o cotație maximă de 6 pct., autoritatea contractantă precizează că distribuția pct.lor este următoarea: descriere metodă analiză propusă/1

pct.; descriere metodă proiectare propusă/1 pct.; includerea și detalierea fazelor de implementare în planul de implementare, cu menționarea tuturor activităților și a descrierii acestora/2 pct. și includerea duratelor de desfășurare a activităților de implementare în plan, a dependențelor dintre activități, a responsabililor și a rezultatelor (livrabililor) aferente fiecărei activități/2 pct..

Referitor la subfactorul/Detalierea fluxurilor de lucru, care totalizează 42 pct., autoritatea contractantă menționează că alocarea pct.ajului este următoarea: depundere documentații pentru autorizații și certificate/7 pct.; consultare situație proprie și stadiul soluționării demersurilor/6 pct.; notificări privind stadiul soluționării demersurilor/5 pct.; plata electronică/8 pct.; petiții, sesizări, audiențe/4 pct.; colaborare instituții și parteneri din mediul de afaceri/6 pct.; descărcare formulare tipizate/3 pct. și oferire de informații online/3 pct..

Mai mult decât atât, în răspunsul său autoritatea contractantă a jalonat chiar și o posibilă propunere de arhitectură de sistem, începând cu „scenariul de utilizare și încheind cu precizarea nivelelor de sofisticare care vor fi atinse de flux”, punându-se astfel la dispoziția ofertanților o serie de repere minimale tehnice care trebuie atinse.

Față de cele de mai sus, Consiliul constată că autoritatea contractantă a aplicat corect prevederile art. 78 al. 1 din OUG 34/2006 conform cărora aceasta „are obligația de a răspunde, în mod clar, complet și fără ambiguități, cât mai repede posibil, la orice clarificare solicitată...”, urmând a respinge ca nefundată afirmația contestatorului potrivit căreia „răspunsul primit de la autoritatea contractantă denotă subiectivism și incapacitatea de a formula criterii obiective de selecție”.

Un alt aspect criticat de către contestator vizează capitolul interoperabilitate-integrare cu aplicațiile existente, fila 38 din dosarul cauzei, respectiv: integrare cu soluția de taxe și impozite, cu soluția de management al documentelor, cu soluția de urbanism, cu modulul de hotărâri, administrare pentru portal extranet și internet.

În vederea elaborării unei propuneri tehnice care să satisfacă cerința anterior enunțată, contestatorul solicită clarificări și cu privire la funcțiile API (Application Programming Interface) și modalitatea de comunicare între sisteme.

În cadrul anunțului de participare nr. ■/■.10.2009 publicat în SEAP se precizează că obiectul contractului de achiziție publică în cauză îl reprezintă „integrarea serviciilor publice subordonate în platforma de administrație electronică a ■”.

Fiind vorba despre implementarea unui concept propriu administrației publice, Consiliul va reține, ca termen de referință, definiția „interoperabilității”, astfel cum este aceasta redată în cadrul Directivei EU aferente ISA (Interoperabilitate pentru administrațiile publice europene).

Astfel, conform normei anterior enunțată, interoperabilitatea înseamnă „capacitatea unor organizații distincte și diverse de a interacționa în scopul realizării unor obiective care aduc beneficii reciproce și sunt convenite mutual, care implică partajarea de informații și cunoștințe între organizații prin intermediul proceselor profesionale pe care acestea le sprijină, utilizând schimbul de date între respectivele sisteme TIC (Tehnologia Informației și Comunicării) deținute de acestea”.

Prin urmare, fiecare ofertant va trebui să propună o arhitectură informațională care să comunice cu aplicațiile proprii deja existente sau care vor fi dezvoltate ulterior de autoritatea contractantă sau, după cum afirmă autoritatea contractantă în cadrul pct.ului de vedere nr. ■/15.12.2009, înregistrat la CNSC sub nr. ■/18.12.2009, aplicațiile oferite „trebuie să dispună de o arhitectură deschisă, modulară, permițând realizarea interfațării cu alte aplicații, conducând la funcționalitățile solicitate în caietul de sarcini”.

Conceptul de arhitectură deschisă presupune utilizarea întregului potențial hardware și software deja existent la nivelul organizației, asigurând o scalabilitate ulterioară, informațiile minime ce trebuie a fi cunoscute constând în anumite repere tehnice clare și un anumit orizont de dezvoltare.

La această solicitare, autoritatea contractantă a oferit două răspunsuri, primul sub nr. ■/20.11.2009, iar cel de-al doilea sub nr. ■/04.12.2009, răspunsuri care conțineau informații ce urmau a fi coroborate de către fiecare ofertant în vederea depunerii unei oferte corespunzătoare.

Astfel, dacă în primul răspuns, cu prilejul detalierii pct.ajului, pe fiecare subfactor de evaluare se enumeră și activitățile/ subactivitățile ce urmează a fi derulate de aplicația propusă, în cel de-al doilea se precizează faptul că „ofertanții trebuie să-și evalueze efortul de proiectare și implementare doar pentru aplicații proprii, ținând seama de cerințele funcționale și obiectivele specifice în caietul de sarcini, de experiența implementării de proiecte similare și de faptul că interfețele de acces la aplicațiile și datele existente vor fi realizate de către ■”.

Ori, prin informațiile conținute, atât în cadrul caietului de sarcini, cât și a răspunsurilor la solicitările de clarificări menționate anterior, autoritatea contractantă a pus la dispoziția fiecărui operator economic pilonii de bază ai aplicației, alegerea platformei de dezvoltare și, implicit a colecției de funcții API, urmând a fi lăsată la latitudinea fiecărui ofertant.

În ceea ce privește funcțiile API acestea au o importanță secundară în cadrul elaborării arhitecturii, sarcina însușirii modului de operare al acestora căzând în sarcina oricărui programator, care poate apela la ajutorul tutorialelor în această privință.

Din acest pct. de vedere, Consiliul apreciază că autoritatea contractantă a pus la dispoziția operatorilor economici informațiile necesare pentru a putea anticipa modul în care acesta va evolua în viitor.

Prin urmare, față de aspectele de mai sus, Consiliul constată că autoritatea contractantă a aplicat corect prevederile art. 78 al. 1 din OUG 34/2006 conform cărora aceasta „are obligația de a răspunde, în mod clar, complet și fără ambiguități, cât mai repede posibil, la orice clarificare solicitată...”, urmând a respinge ca nefondate speculațiile contestatorului potrivit cărora „solicită refacerea documentației prin excluderea funcțiilor API...”.

De asemenea, privitor la modul în care autoritatea contractantă a adus deja corecțiile necesare documentației de atribuire, Consiliul constată că aceasta a aplicat corespunzător prevederile art. 256¹ al. 3) din OUG 34/2006, conform cărora aceasta „poate adopta orice măsuri pe care le consideră necesare pentru remedierea pretensei încălcări”.

În consecință, Consiliul constată că autoritatea contractantă a aplicat corect prevederile art. 35 al. 5 din OUG 34/2006 potrivit cărora „specificațiile tehnice trebuie să permită oricărui ofertant accesul egal la procedura de atribuire și nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate de natură să restrângă concurența între operatorii economici”.

La final, Consiliul reține faptul că, potrivit celor consemnate în raportul procedurii nr. ■/18.12.2009, autoritatea contractantă a desemnat câștigător al procedurii de atribuire în cauză ASOCIEREA ■ SRL / SC ■ SA / SC ■ SRL, cu un preț de 1.674.757,23 lei fără TVA și un termen de livrare de 19 luni, asocierea în cauză fiind de altfel și singurul ofertant care a participat.

Având în vedere în considerare cele de mai sus, Consiliul, în temeiul art. 278 al. 1, 2, 4, 5 și 6 din OUG 34/2006 aprobată prin Legea 337/2006 cu modificările și completările ulterioare, urmează să:

- respingă excepția tardivității invocate de autoritatea contractantă;
- respingă, ca nefondată, contestația formulată de SC ■ SRL în contradictoriu cu ■;
- pe cale de consecință, va dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză.

PREȘEDINTE COMPLET

■

MEMBRU COMPLET

■

MEMBRU COMPLET

■

Redactat în 3 exemplare originale, conține 9 (nouă) file