

**D E C I Z I E**  
**BO2012\_0033**  
**Data: ■.2012**

Prin contestația nr. ■/03.11.2011, înregistrată la CNSC cu nr. ■/04.11.2011, depusă de ■ SRL, cu sediul în ■, CUI ■, privind procedura de licitație deschisă organizată de ■, cu sediul în ■, în calitate de autoritate contractantă, pentru atribuirea contractului de servicii de asistență tehnică și publicitate în cadrul proiectului „Sistem integrat de management al deșeurilor solide în județul ■”, contestatoarea a solicitat eliminarea cerințelor tehnice suplimentare introduse prin clarificarea nr. 10, decalarea termenului de depunere a ofertelor cu o perioadă de timp suficientă pentru pregătirea ofertei, precum și anularea procedurii de atribuire, în cazul în care autoritatea continuă procedura prin deschiderea ofertelor.

În baza legii și a documentelor depuse de părți, CNSC

**DECIDE:**

În temeiul art. 278 al. 5 din OUG 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, respinge ca nefondată contestația formulată de ■ SRL, în contradictoriu cu ■.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 al. 3 din OUG 34/2006. Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de zece zile de la comunicare.

**MOTIVARE**

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația depusă, ■ SRL a solicitat cele menționate în partea introductivă a deciziei, arătând că, prin clarificarea nr. ■/28.10.2011, autoritatea contractantă a introdus cerințe suplimentare pentru „Instrumentul web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului” și „sistemul de arhivare”, față de cele specificate inițial în caietul de sarcini, reprezentând modificări semnificative ale documentației de atribuire, atât din punct de vedere tehnic, cât și financiar. Astfel, autoritatea a solicitat pachete software, pentru care prezintă specificații tehnice care nu au fost menționate inițial în caietul de sarcini și care sunt restrictive, cu încălcarea art. 35 al. 5 din OUG 34/2006, de un nivel de performanță și complexitate care nu este justificat de destinația acestora. Această modificare a datelor inițiale ale caietului de sarcini vine în intervalul de 6 zile dinainte de data limită stabilită pentru depunerea ofertelor prevăzut de art. 79 al. 1 din ordonanță și cu doar 4 zile lucrătoare înainte de termenul de depunere a ofertelor.

În lista de coduri CPV cuprinse în fișa de date a achiziției nu se regăsește un cod legat de „pachete software și sisteme informatice”.

Din solicitarea de oferte de preț pentru asemenea produse a reieșit că

acestea au costuri extrem de ridicate, reprezentând o pondere considerabilă din bugetul total al contractului (care poate atinge 20%) în condițiile în care, în bugetul contractului, nu a fost prevăzută ca linie bugetară achiziția de software.

Contestatoarea apreciază că, prin impunerea de către autoritatea contractantă a unor specificații tehnice restrictive și nejustificate, s-au încălcat principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică menționate în art. 2 al. 2, art. 35 al. 5, art. 36 din ordonanță.

Prin clarificarea nr. ■/28.10.2011 au fost introduse schimbări fundamentale în ceea ce privește conținutul documentației de atribuire. Se invocă încălcarea prevederilor art. 2 din ordonanță și se precizează că nu se poate realiza o ofertă competitivă într-o perioadă scurtă de timp.

În punctul său de vedere asupra contestației, înregistrat la CNSC cu nr. ■/04.01.2012, ■ arată că nu a procedat la introducerea unor cerințe suplimentare cu privire la instrumentul web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului și „sistemul de arhivare” care să conducă la restricționarea participării în cadrul procedurii, ci a furnizat răspunsul solicitat prin intermediul unei solicitări de clarificări primită din partea unui operator economic în 27.10.2011, asupra unor cerințe minime existente în documentația de atribuire, cu respectarea art. 78 al. 2 din OUG 34/2006.

Prin intermediul clarificării nr. 10 au fost prezentate detalii suplimentare privind principalele funcționalități pe care trebuie să le ofere produsele ce au fost solicitate în cadrul documentației de atribuire încă de la momentul publicării. Funcționalitățile enumerate prin intermediul clarificării nu reprezintă cerințe restrictive sau un obstacol care să restrângă participarea la procedură, ofertantul având posibilitatea de a pune la dispoziția autorității contractante orice instrument web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului pe toată durata de derulare a contractului, care să respecte legea drepturilor de autor, precum și orice soluție pentru un sistem de arhivare. Acest instrument web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului trebuie să ofere funcționalități minimale care își regăsesc justificarea în eficientizarea activităților derulate de autoritatea contractantă în gestionarea proiectului.

Funcționalitățile de gestionare a proiectului și activităților, listele cu activități, gestionarea resurselor interne, a utilizatorilor, a cazurilor și a tichetelor, liste ierarhizate ale activităților, definirea graficelor de tip Gantt, depozit de documente, gestionarea contactelor, a accesului utilizatorilor, forum, raportare, istoric activități, calendar, toate acestea sunt funcționalități uzual folosite în gestionarea proiectelor, în format electronic.

Autoritatea contractantă consideră că nu a limitat posibilitatea participării ofertanților la procedură prin introducerea de modificări semnificative ale documentației de atribuire, atât din punct de vedere tehnic, cât și din punct de vedere financiar, fapt ce este demonstrat și prin depunerea de oferte de către operatorii economici participanți la procedură. Detalierea unor cerințe deja existente în documentația de atribuire a condus la facilitarea întocmirii ofertelor de către participanți, în niciun caz la limitarea sau restricționarea participării la procedură.

Soluția pentru un sistem de arhivare a fost solicitată în cadrul documentației de atribuire pentru a facilita derularea activităților proiectului și finalizarea acestuia, în conformitate cu reglementările în vigoare privind arhivarea

documentelor proiectului. În vederea asigurării organizării eficiente a documentelor proiectului se dorește înregistrarea și stocarea în format electronic a documentelor, respectiv organizarea unei arhive electronice centralizate.

Soluția propusă pentru sistemul de arhivare trebuie să asigure o serie de funcționalități generice și minimale privind scanarea, căutarea și salvarea documentelor, organizarea și transmiterea acestora, conectarea, accesul și autentificarea utilizatorilor.

Deși a avut la dispoziție aproximativ 35 de zile (între data publicării documentației și data publicării clarificării nr. 10) pentru a transmite eventualele solicitări de clarificări, contestatoarea nu a procedat la clarificarea niciunui aspect din cadrul documentației de atribuire. Din punct de vedere al întocmirii unei oferte conforme în timpul rămas până la data depunerii ofertelor, 04.11.2011, autoritatea contractantă apreciază că cele 6 zile disponibile ofertanților pentru integrarea în ofertă a unor instrumente de gestionare electronică cu funcționalități minimale, nu reprezintă un inconvenient de natură a periclita participarea la procedură.

Referitor la lista codurilor CPV corespunzătoare procedurii, autoritatea contractantă precizează că acestea au fost stabilite astfel încât să corespundă obiectului principal al achiziției, respectiv 79411000-8 – Servicii generale de consultanță în management, 72224000-1 – Servicii de consultanță privind gestionarea proiectelor, 79341400-0 – Servicii de campanii de publicitate, 90700000-4 – Servicii privind mediul.

Ca urmare a tuturor aspectelor subliniate anterior, autoritatea contractantă consideră că prin detalierea funcționalităților unor instrumente electronice de gestionare a documentelor nu a fost îngrădit accesul la procedură, deoarece nu au fost impuse restricții de natura tehnologiilor utilizate, nu a fost solicitată îndeplinirea unor parametri tehnici ce impun utilizarea unor produse software de mare complexitate și foarte costisitoare.

Se solicită respingerea contestației ca neîntemeiată și dispunerea continuării procedurii de achiziție în conformitate cu prevederile legale și calendarul stabilit pentru derularea acesteia. Dosarul achiziției și documentele necesare soluționării cauzei au fost înregistrate la Consiliu sub nr. ■/04.01.2012.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

Procedura de atribuire aplicată de ■, în vederea atribuirii contractului de servicii de asistență tehnică și publicitate în cadrul proiectului „Sistem integrat de management al deșeurilor solide în județul ■”, este licitația deschisă. Conform anunțului de participare nr. ■/■.09.2011, publicat în SEAP, data limită de depunere a ofertelor a fost 04.11.2011, ora 10, iar deschiderea acestora a fost programată pentru aceeași dată, ora 11.

Ulterior luării la cunoștință de documentația de atribuire și de adresa de clarificări nr. ■/28.10.2011, pentru motivele evocate anterior, ■ SRL a depus la Consiliu contestația în analiză.

Ca urmare a primirii unei adrese de clarificări din partea unui operator economic, autoritatea contractantă a publicat în SEAP, la data de 28.10.2011, următoarea clarificare:

#### **SOLICITARE 1:**

În Secțiunea II – caiet de sarcini, la cap. 4.3 Activități specifice – Activitatea 3. Întărirea capacității instituționale a beneficiarului, pag. 53-54, se solicită următoarele: "Prestatorul trebuie să dețină și să pună la dispoziția autorității contractante un instrument web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului, înregistrat la ORDA (sau echivalent). [...] Rezultate, Livrabile: instrument web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului, înregistrat la ORDA (sau echivalent). De asemenea, este menționat și la cap. 7.1.2 Rapoarte speciale – Activitatea 3. Întărirea capacității instituționale a beneficiarului, pag. 68: instrument web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului, înregistrat la ORDA (sau echivalent). Vă rugăm să detaliați cerințele referitoare la acest instrument web: specificații tehnice (cerințe de sistem), număr de licențe (utilizatori), funcționalități ale aplicației. Vă rugăm să acceptați și formularea: să respecte Legea dreptului de autor nr. 8/1996, actualizată, în locul sintagmei "înregistrat la ORDA (sau echivalent)".

#### **RĂSPUNS 1:**

Prestatorul va pune la dispoziția autorității contractante, accesibil prin internet/vpn, **un instrument web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului** având cel puțin următoarele funcționalități:

1. Gestionarea proiectului și a activităților din cadrul proiectului, în comun între autoritatea contractantă și prestator;
2. Gestionarea mai multor organizații, departamente și contacte
3. Lista cu activități ce urmează a fi efectuate (ToDo)
4. Gestionarea resurselor interne (de tip încăperi, echipamente etc) folosite în proiect
5. Gestionarea utilizatorilor
6. Sistem de gestionare a cazurilor și a tichetelor
7. Posibilitatea de a defini lista ierarhică a activităților
8. Posibilitatea de definire a graficelor de tip Gantt
9. Depozit de documente
10. Gestionarea listei de contacte
11. Forum pentru discuții
12. Gestionarea permisiunilor de acces
13. Raportare
14. Urmărirea istoricului activităților
15. Funcționalități de tip calendar

Numărul estimat de utilizatori care vor folosi acest instrument este de 70.

Instrumentul web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului, trebuie să poată fi pus la dispoziția autorității contractante pe perioada contractului, cu respectarea legislației privind drepturile de autor.

#### **SOLICITARE 2:**

În Secțiunea II – Caiet de sarcini, este solicitată "Soluție pentru un sistem de arhivare". Vă rugăm să specificați dacă această soluție reprezintă un produs software sau nu.

#### **RĂSPUNS 2:**

Soluția solicitată pentru un sistem de arhivare reprezintă un produs software.

**Sistemul de arhivare** va oferi suport pentru următoarele funcționalități:

- Să înregistreze, scaneze și să stocheze în format electronic orice document intrat în instituție în cadrul proiectului, împreună cu orice alte atribute conexe care să ajute la o rapidă organizare și ordonare, după tip, dată, expeditor, destinatar persoană sau compartiment căruia îi este adresat explicit sau automat prin fluxul informațional definit pentru respectivul tip de document;
- Să permită stocarea tuturor documentelor interne, indiferent de tipul documentelor, în format electronic, într-o arhivă centralizată și organizată, accesibilă

on-line și cu o structură ce asigură evidențierea versiunilor intermediare de lucru, împreună cu atributele lor, astfel încât să se poată găsi repede informația necesară;

- Să permită regăsirea rapidă a documentului prin metode de căutare moderne. Modulul de cautare trebuie să fie foarte flexibil și să ofere mecanisme de cautare după diverse criterii (cautare după formularul de indexare cu cuvinte cheie, cautare folosind Wildcard, cautare pentru secvențe, cautare „incepe cu” sau „se termina cu”, cautare de la / până la, cautare complexă, cautare completă text, cautare de tip sound-like). Modulul de cautare trebuie să permită păstrarea de profile de cautare și definirea de căutări personalizate și să permită rafinarea rezultatelor căutării, ordonarea răspunsurilor în funcție de relevanța rezultatelor, precum și să afișeze rezultatele în conformitate cu drepturile de acces ale utilizatorului;

- Sistemul trebuie să ofere facilitati complexe de versionare a documentelor. Trebuie să permită păstrarea unui istoric al versiunilor fișierelor, vizualizarea versiunilor anterioare, revenirea la o versiune anterioară, compararea între versiuni precum și păstrarea de versiuni pentru metadatele asociate fișierelor.

- Sistemul trebuie să suporte o mare varietate de conținut în format electronic, de la imagini scanate ale documentelor pe hartie, la documente create cu editoare de text, foi de calcul tabelar (XLS), desene CAD, fișiere grafice: BMP, JPG, GIF, fișiere text: DOC, PDF, TXT, HTML, .odt (open office) și să ofere suport pentru integrarea unor viewere în cadrul soluției de către beneficiar pentru alte tipuri de fișiere ce ar putea prezenta interes pe viitor;

- Informațiile din sistem trebuie păstrate într-o structură asemănătoare arhivării fizice: fișet, cutie, dosar, separator documente, document. Structura de documente trebuie să fie de tip arborescent și să permită definirea de noi niveluri în cadrul arhivei electronice;

- Documentele trebuie păstrate independent de baza de date, pentru a evita creșterea dimensiunii bazei de date și îngreunarea timpului de răspuns. În baza de date se vor păstra doar legături către documente / fișiere, alături de metadatele specifice; Formatul de stocare al documentelor electronice va fi cel nativ. Se exclude păstrarea documentelor în format propriu sistemului de arhivare electronică;

- Se solicită existența facilitatilor de setare a cailor de salvare a documentelor, configurabile în funcție de dimensiunea arhivei, astfel încât să fie generate foldere separate de dimensiune fixă, ce pot fi salvate ulterior pe diverse medii de stocare;

- Sistemul trebuie să ofere posibilitatea utilizatorilor de a se conecta la alegere prin client Windows, client Java, client web disponibil din orice browser web (Mozilla Firefox, Internet Explorer, Google Chrome), client web (Flash, Silverlight sau Java-FX), client smartphone non-web;

- Sistemul de management al documentelor va fi independent de platformă, putând rula atât pe Windows, cât și pe Linux, Unix;

- Interfața utilizator va fi multilingvă, user-friendly, va conține facilitati de help contextual. În funcție de tipul utilizatorului, va exista posibilitatea configurării acestuia după nevoi, oferind facilitati de adăugare sau de eliminare de butoane, meniuri contextuale, elemente de interfață, iar mesajele de eroare vor fi însoțite de texte explicative;

- Subsistemul va permite scanarea direct din cadrul soluției, fără necesitatea apelării unei aplicații externe. Sistemul va fi compatibil cu driverele TWAIN și ISIS, va avea facilitati de recunoaștere OCR, să permită realizarea de profile de scanare, configurarea unor facilitati precum: stabilirea nivelului de alb din pagină, rezoluție, calitatea imaginii, setarea formatului imaginii și al compresiei acesteia, dimensiunea paginii scanate, să permită setarea scanării duplex sau simplex și posibilitatea de a rescana un document, utilizarea de separatori de documente;

- Sistemul trebuie să permită transmiterea documentelor pe fax, email, imprimantă direct din interfața acestuia;

- Platforma trebuie să ofere suport pentru importul în aplicație a unui fișier sau a mai multor fișiere prin folosirea de metode de tip drag and drop;
- Sistemul trebuie să ofere un mecanism de check-out și check-in pe documente, precum și un mecanism ce permite înghețarea documentelor;
- Sistemul trebuie să permită exportul și importul arhivei electronice și trebuie să permită restaurarea documentelor într-un timp foarte scurt, în cazul apariției unei defecțiuni hardware și, de asemenea, să dețină facilități de restaurare a elementelor șterse;
- Sistemul de management de documente trebuie să fie compatibil ODMA. El va permite lansarea automată din sistem a aplicațiilor cu care au fost create fișierele iar din aplicațiile ODMA să se poată salva automat în sistem, fără operații suplimentare de tip salvare atasare;
- Accesul trebuie să se facă în mod controlat și sigur prin definirea de utilizatori, grupuri de utilizatori și drepturi de acces la diferite funcționalități și documente sau dosare.;
- Sistemul trebuie să conțină suport pentru mecanisme de autentificare cel puțin bazate pe standardul LDAP, pentru a permite conectarea utilizatorilor folosind mecanismele de conectare în domeniu. Structura arborescentă se va integra nativ cu ierarhiile LDAP, având elementele sincronizate la nivel de unitate organizațională și de obiect de tip grup;

Soluția pentru sistemul de arhivare va fi instalată pe un server cu configurația CPU Intel Core2 DUO E7400 2.8 GHZ, 2GB memorie RAM, pus la dispoziție de către autoritatea contractantă. Sistemul se va livra cu toate licențele necesare funcționării optime, acestea putând fi, în funcție de soluție: sistem bază de date relațională, conector scanner.

Potrivit art. 78 al. 1 din OUG 34/2006 *“Orice operator economic interesat are dreptul de a solicita clarificări privind documentația de atribuire. (2) Autoritatea contractantă are obligația de a răspunde, în mod clar, complet și fără ambiguități, cât mai repede posibil, la orice clarificare solicitată, într-o perioadă care nu trebuie să depășească, de regulă, 3 zile lucrătoare de la primirea unei astfel de solicitări din partea operatorului economic. (3) Autoritatea contractantă are obligația de a transmite răspunsurile - însoțite de întrebările aferente - către toți operatorii economici care au obținut, în condițiile prezentei ordonanțe de urgență, documentația de atribuire, luând măsuri pentru a nu dezvălui identitatea celui care a solicitat clarificările respective.*

Conform art. 79 al. 1 din ordonanță *“Fără a aduce atingere prevederilor art. 78 al. 2, în măsura în care clarificările sunt solicitate în timp util, răspunsul autorității contractante la aceste solicitări trebuie să fie publicat/transmis nu mai târziu de 6 zile înainte de data-limită stabilită pentru depunerea ofertelor.*

Pentru procedura în cauză data limită de depunere a ofertelor a fost 04.11.2011, iar clarificările au fost postate în SEAP în 10.10.2011. Au fost astfel respectate dispozițiile mai sus citate, între data limită și publicarea clarificărilor fiind lăsate cele 6 zile stabilite de legiuitor.

Din analiza răspunsurilor postate se observă că autoritatea contractantă a dat curs solicitărilor primite din partea operatorilor economici, detaliindu-le acestora funcționalitățile pe care trebuie să le îndeplinească *“instrumentului web de comunicare și de urmărire a activităților în cadrul proiectului” și “sistemul de arhivare”*. În contestație s-a susținut că, față de cele specificate inițial în caietul de sarcini, cerințele suplimentare reprezintă modificări semnificative ale documentației de atribuire atât din punct de vedere tehnic,

cât și din punct de vedere financiar. De asemenea, s-a afirmat că noile cerințe impuse sunt restrictive și nejustificate. Societatea contestatoare a invocat încălcarea dispozițiilor art. 35 al. 5 din OUG 34/2006, dar nu a indicat în concret de ce nu au fost respectate aceste prevederi și nici nu a depus dovezi în susținerea celor afirmate.

Potrivit art. 35 al. 2 din OUG privind achizițiile publice, specificațiile tehnice cuprinse în caietul de sarcini urmăresc descrierea în mod obiectiv a produsului care se dorește a fi achiziționat, *în așa manieră încât să corespundă necesității autorității contractante.*

Necesitatea sau oportunitatea achiziționării unui serviciu care să îndeplinească anumite specificații tehnice este stabilită de fiecare autoritate contractantă în parte, în funcție de necesitățile obiective și prioritățile comunicate de compartimentele din cadrul autorității contractante [art. 3 al. 1 lit. a și art. 4 al. 3 lit. a din HG 925/2006]. Cenzurarea sau modificarea performanțelor ori caracteristicilor tehnice impuse de autoritate pot face obiectul contestării de către operatorii economici interesați în situația încălcării de către autoritate a ipotezei art. 35 al. 5 - "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" - și cea a art. 38 din ordonanță - "se interzice definirea în caietul de sarcini a unor specificații tehnice care indică o anumită origine, sursă, producție, un procedeu special, o marcă de fabrică sau de comerț, un brevet de invenție, o licență de fabricație, care au ca efect favorizarea sau eliminarea anumitor operatori economici sau a anumitor produse". În cauză însă, cum s-a arătat mai sus, societatea contestatoare nu a adus argumente și dovezi în acest sens. Petenta a făcut referire la oferte de preț pentru produsele vizate de clarificări și care, în opinia sa, conduceau la o modificare substanțială a ofertei, dar nu a depus aceste oferte și nici în contestație nu a prezentat vreun calcul din care să rezulte cele afirmate. De asemenea, nu a explicat de ce nu au fost suficiente cele 6 zile pentru întocmirea unei oferte corespunzătoare, cu luarea în considerare a răspunsurilor la clarificări. Important de observat este și faptul că, în pofida susținerilor contestatoarei, la licitație au fost depuse oferte, ceea ce înseamnă că operatorii economici au avut timpul necesar pentru elaborarea ofertei, prin raportare și la clarificările din 28.10.2011. Dacă petenta nu are capacitatea de a-și întocmi oferta pe baza documentației clarificate nu înseamnă automat că aceasta contravine dispozițiilor legale ori că nicio altă societate nu își va putea întocmi o ofertă.

În considerarea celor prezentate, în temeiul art. 278 al. 5 din ordonanța privind achizițiile publice, Consiliul va respinge ca nefondată contestația formulată de ■ SRL.

**PREȘEDINTE COMPLET,**

■

**MEMBRU,**

■

**MEMBRU,**

■

Redactată în patru exemplare, conține 7 (sapte) pagini