



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleus nr.6 Sector 3, ... România, CP 030084, CIF 20329980
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642, +4 021 8900745 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) din O.U.G. nr. 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 nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr. /...

Data: ...

...Prin contestația fără număr de înregistrare la emitent, înregistrată la CNSC sub nr. ... formulată de ... cu sediul în județul ... înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ... având CIF ..., împotriva răspunsurilor la clarificări din documentele Cerere_clarificari_25.pdf., Cerere_clarificari_26.pdf., Cerere_clarificari_29.pdf. din 16.09.2013, precum și Cerere_clarificari_41.pdf. din 18.09.2013, publicate în SEAP de către ... în calitate de autoritate contractantă, cu sediul în ... Bd. Libertății nr. 14, ... în cadrul procedurii de „licitație deschisă”, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de servicii având ca obiect „Sistemul Informatic Integrat de Emitere a Actelor de Stare Civilă - SIIEASC”, s-a solicitat:

- în principal, anularea în parte a documentației de atribuire și aplicarea măsurilor corective care se impun, în sensul refacerii documentației de atribuire prin înlăturarea cerințelor nelegale arătate în motivarea contestației;
- în subsidiar, în cazul imposibilității adoptării măsurilor corective solicitate, anularea procedurii de atribuire;
- suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea prezentei contestații.

În baza documentelor depuse de părți,
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

DECIDE

...Respinge ca nefondată contestația formulată de ... în contradictoriu cu ...

Dispune continuarea procedurii de atribuire.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 din O.U.G. nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare.

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

MOTIVARE

...Prin contestația formulată, ... contestă răspunsurile la clarificări din documentele Cerere_clarificari_25.pdf., Cerere_clarificari_26.pdf., Cerere_clarificari_29.pdf. din 16.09.2013, precum și Cerere_clarificari_41. pdf. din 18.09.2013, publicate în SEAP de către ... în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de „licitație deschisă”, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziție publică de servicii având ca obiect „Sistemul Informatic Integrat de Emitere a Actelor de Stare Civilă - SIIEASC”, solicitând:

- în principal, anularea în parte a documentației de atribuire și aplicarea măsurilor corective care se impun, în sensul refacerii documentației de atribuire prin înlăturarea cerințelor nelegale arătate în motivarea contestației;
- în subsidiar, în cazul imposibilității adoptării măsurilor corective solicitate, anularea procedurii de atribuire;
- suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea prezentei contestații.

Contestatorul critică răspunsul autorității contractante la întrebarea nr. 3 din setul de clarificări publicat sub denumirea „Cerere_clarificari_25.pdf”, respectiv: „Rolul de master al fiecărui sistem va fi stabilit de furnizor împreună cu beneficiatul în cadrul activității descrise la capitolul 7.4.1 Servicii de analiză a sistemului”.

Contestatorul reclamă încălcarea prevederilor art. 78 din O.U.G. nr. 34/2006 cu modificările și completările ulterioare, arătând că scopul întrebării a fost unul foarte clar: "vă rugăm să precizați care sunt fluxurile de integrare și care sistem joacă rolul de master pentru fiecare flux în parte, la fel cum prezentați acest lucru pentru fluxurile de date între ... și sistemul de gestiune a serviciilor consulare pag. 57-58 din caietul de sarcini." Lămurirea acestui aspect era esențială pentru estimarea corectă a efortului de implementare și crearea premiselor pentru operatorii economici de

a depune o ofertă compliantă și competitivă din punct de vedere financiar în același timp.

Autoritatea contractantă încalca în același context și prevederile legale ale Ordinului 171/2012 al Președintelui Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, cu privire la clarificările ce vizează conținutul documentației de atribuire.

Mai grav este faptul că aceeași abordare abuzivă și nelegală se constată în mod identic și în formularea răspunsurilor la întrebările nr. 6 și 7 din setul de clarificari "Cerere_clarificari_25.pdf".

Răspunsul autorității contractante la întrebarea 6 a fost: „Sistemele cu care se interconectează ... sunt descrise în Cap. 3.4 Cerințe generale din caietul de sarcini”.

În privința răspunsului la întrebarea nr. 6, s-a întrebat foarte concret dacă sistemul ... trebuie să se integreze cu sistemele ePass și ... și dacă acestea dispun de serviciile web necesare operațiunilor de integrare. Autoritatea Contractanta refuză să răspundă clar și concis la întrebarea punctuală și foarte clară și face trimitere la formulările generale din Cap 3.4 Cerințe generale. Lipsa acestor informații pune potentialul ofertant în imposibilitatea de a pregăti o ofertă conformă din punct de vedere tehnic și funcțional și simultan depunerea unei oferte competitive din punct de vedere financiar. Pe de altă parte ar fost de apreciat dacă autoritatea contractantă ar fi indicat punctual secțiunea din cadrul capitolul la care face trimitere în cadrul răspunsului pentru identificarea aspectelor relevante care ar fi lămurit aspectul punctat în cadrul solicitării de clarificare.

Contestatorul critică și Răspunsul 7: „Sistemele cu care se interconectează ... sunt descrise în Cap. 3.4 Cerințe generale din caietul de sarcini.”

Un răspuns clar, concis și fără ambiguități la întrebarea referitoare la opțiunea autorității contractante în ceea ce privește interconectarea sistemului ... cu sistemul informatic al ANC și dacă acesta este pregătit pentru operațiunea de interconectare este absolut necesar pentru estimarea efortului alocat activităților de implementare a Sistemului Informatic Integrat de Emitere a Actelor de Stare Civilă și estimarea cât mai realistă a resurselor financiare care trebuie angrenate în activitatea derulată în cadrul contractului în cauză.

Contestatorul critică răspunsul autorității contractante la întrebarea nr. 6 din setul de clarificări publicat sub denumirea „Cerere_clarificari_26.pdf”, respectiv: „Având în vedere perioada pentru care se va face scanarea, precum și numărul registrelor de stare civilă de la nivelul fiecărui județ, nu se poate aprecia

ponderea documentelor care necesită operațiuni de lipire a paginilor rupte, din total arhiva.”

Contestatorul invocă lipsa unor informații esențiale din cadrul documentației de atribuire, precum și lipsa interesului autorității contractante de a furniza informații concrete cu privire la aspecte care pot influența elaborarea ofertei financiare aferentă contractului.

Contestatorul critică răspunsul autorității contractante la întrebările referitoare la Capitolul 7.5 Testare din documentul „Cerere_clarificari_29.pdf”, respectiv:

- La întrebarea: «Vă rugăm să clarificați ce înțelegeți prin cerința de teste non-funcționale de „estimare de capacitate și planificare”» s-a răspuns: „Aceste categorii de teste vor fi stabilite împreună cu Ofertantul declarat câștigător.”

- La întrebarea: «Vă rugăm să clarificați ce înțelegeți prin cerința de teste non-funcționale „care să acopere nevoile de contingență”» s-a răspuns: „Aceste categorii de teste vor fi stabilite împreună cu Ofertantul declarat câștigător.”

- La întrebarea: «Vă rugăm să clarificați ce înțelegeți prin cerința de teste non-funcționale de „calitate a serviciilor”» s-a răspuns: „Aceste categorii de teste vor fi stabilite împreună cu Ofertantul declarat câștigător.”

- La întrebarea: «Vă rugăm să clarificați ce înțelegeți prin cerința de teste non-funcționale „care să acopere cerințele de operare”» s-a răspuns: „Aceste categorii de teste vor fi stabilite împreună cu Ofertantul declarat câștigător.”

- La întrebarea: «Vă rugăm să clarificați ce înțelegeți prin cerința „teste de LDAP”» s-a răspuns: „Aceste categorii de teste vor fi stabilite împreună cu Ofertantul declarat câștigător.”

- La întrebarea: «Vă rugăm să clarificați ce înțelegeți prin cerința „teste de arhitectura”» s-a răspuns: „Aceste categorii de teste vor fi stabilite împreună cu Ofertantul declarat câștigător.”

- La întrebarea: «Vă rugăm să clarificați ce înțelegeți prin cerința cum anume „teste non-funcționale (ex. LDAP sau PKI) pot fi acoperite prin teste funcționale”» s-a răspuns: „Modalitățile prin care teste non-funcționale (cum ar fi LDAP sau PKI) pot fi acoperite prin teste funcționale, testele vor fi stabilite împreună cu Ofertantul declarat câștigător.”

Contestatorul consideră că o parte semnificativă a cerințelor de testare este neclară și lasă loc la interpretări subiective în cadrul procesului de evaluare, iar autoritatea contractantă refuză să răspundă la solicitările de clarificare, încălcând toate prevederile

legislative care reglementează modalitatea de a răspunde la întrebările de clarificare.

Contestatorul critică răspunsurile autorității contractante la întrebări din setul de clarificări „Cerere_clarificari_41.pdf” și consideră că se încalcă prevederile art. 78, principiul transparenței statuat la art. 2 alin. 2 lit. d) din O.U.G. nr. 34/2006, precum și scopul acestei ordonanțe, reglementat la art. 2 alin. (2) lit. c) privind asigurarea transparenței și integrității procesului de achiziție publică.

Față de aspectele menționate mai sus, contestatorul solicită admiterea contestației astfel cum a fost formulată cu dispunerea măsurilor ce se impun pentru derularea în condiții de legalitate a prezentei proceduri de achiziție publică.

În drept, contestatorul invocă prevederile O.U.G. nr. 34/2006 cu modificările și completările ulterioare și H.G. nr. 925/2006 cu modificările și completările ulterioare.

Prin adresa nr. ... înregistrată la Consiliu sub nr. 32696/27.09.2013, autoritatea contractantă a transmis „Întâmpinare” prin care solicită respingerea contestației ca nefondată.

Autoritatea contractantă invocă dispozițiile art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, prin care legiuitorul a stabilit, în mod clar și fără echivoc, principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică, arătând că prezentei proceduri de achiziție publică îi sunt aplicabile și prevederile O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, cu modificările și completările ulterioare.

Pe fondul cauzei, autoritatea contractantă precizează următoarele:

La întrebarea nr. 3, prin răspunsul dat, autoritatea contractantă a făcut trimitere la un capitol din Caietul de sarcini, precizând că „Rolul de master al fiecărui sistem va fi stabilit de furnizor împreună cu beneficiarul în cadrul activității descrise la capitolul 7.4.1 Servicii de analiză a sistemului”. Prin clarificarea solicitată s-ar încălca dispozițiile legale referitoare la principiile invocate mai sus, întrucât în caietul de sarcini sunt descrise sistemele cu care se interconectează ..., precum și modalitatea de interconectare, respectiv prin utilizarea serviciilor web, soluție independentă de definirea unui rol de master sau slave din perspectiva efortului de implementare.

În privința întrebărilor 6 și 7 din documentul „Cerere_clarificari_25.pdf”, contestatorul solicită ca, prin răspunsul dat, autoritatea contractantă să precizeze interconectarea cu sisteme ce nu se regăsesc în caietul de sarcini respectiv ..., aspect imposibil întrucât în caietul de sarcini sunt descrise sistemele cu care se interconectează

În privința întrebării 6 din documentul „Cerere_clarificari_26.pdf”, contestatorul solicită ca, prin răspunsul dat, autoritatea contractantă să precizeze numărul de pagini ce necesită operațiuni de lipire. Pentru clarificarea acestui aspect, toți ofertanții au avut posibilitatea de a vizita o locație arhivistică anterior depunerii ofertei, iar contestatorul nu a solicitat participarea la vizitarea unei locații arhivistice.

În privința documentului „Cerere_clarificari_29.pdf”, toate întrebările sunt referitoare la etapa de testare din cadrul proiectului, etapă care nu putea detalia în caietul de sarcini modele de testare cât ofertantul poate propune o arhitectură pe care o consideră superioară celei solicitate. De asemenea, pe parcursul implementării proiectului sunt incluse etape în care se are în vedere stabilirea modului de testare, a rezultatelor așteptate.

În privința întrebările 22 și 23 din documentul „Cerere_clarificari_41.pdf”, contestatorul solicită, în fapt, ca autoritatea contractantă să accepte soluții propuse de acesta, fapt care contravine dispozițiilor art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

Autoritatea contractantă respinge solicitările contestatorului și solicită respingerea contestației formulată de ... ca nefondată, precum și continuarea procedurii de atribuire.

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

... în calitate de autoritate contractantă, a organizat procedura de atribuire prin „licitație deschisă”, pentru atribuirea contractului de achiziție publică de servicii având ca obiect „Sistemul Informatic Integrat de Emitere a Actelor de Stare Civilă - ...”, prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. ...

Din conținutul contestației depuse de ... rezultă că actele contestate ale autorității contractante este răspunsul la solicitările de clarificări nr. 25, 26, 29 și 41.

Documentația de atribuire a fost postată pe SEAP la data de 07.08.2013.

Din documentele existente la dosarul cauzei rezultă că autoritatea contractantă a primit solicitări de clarificări potrivit

căroră au fost solicitate lămuriri cu privire la unele cerințe din cadrul documentației de atribuire.

Analizând conținutul întrebărilor nr. 23, 25, 28, 29, 34, 35 la care autoritatea contractantă a răspuns prin clarificarea nr. 41 postată pe SEAP la data de 18.09.2013 orele 23:06, Consiliul constată faptul că acestea nu reprezintă solicitări de clarificări în sensul prevederilor art. 78 din O.U.G. nr. 34/2006, ci notificări în temeiul art. 256¹ din O.U.G. nr. 34/2006, în sensul că operatorii economici interesați au sesizat autoritatea contractantă cu privire la anumite încălcări ale dispozițiilor legale în momentul elaborării documentației de atribuire. Astfel cu titlu de exemplu, Consiliul reține faptul că operatorii economici solicită eliminarea cerinței nr. 2 secțiunea II.2.3 b) din fișa de date a achiziției, sau punerea la dispoziția tuturor ofertanților a anumitor informații pentru a nu pune ofertanții în imposibilitatea de a proiecta și estima/bugeta o soluție optimizată.

Din conținutul contestației, referitor la criticile privind răspunsurile la întrebările nr. 23, 25, 28, 29, 34, 35, din cadrul clarificării nr. 41 rezultă că actul contestat al autorității contractante este în fapt documentația de atribuire care a fost postată pe SEAP la data de 07.08.2013.

Din documentele existente la dosarul cauzei rezultă că autoritatea contractantă a primit solicitări de clarificări prin care s-a solicitat modificarea documentației de atribuire.

Prin răspunsurile formulate la întrebările nr. 23, 25, 28, 29, 34, 35 din cadrul clarificării nr. 41, autoritatea contractantă nu a adus modificări cerinței minime de calificare din fișa de date a achiziției și nici specificațiilor tehnice detaliate în cadrul caietului de sarcini.

Cu toate acestea ca urmare a răspunsului la solicitările de clarificări antemenționate, societatea contestatoare a investit Consiliul prin care solicită cele evocate în partea introductivă a prezentei decizii.

Ca aspect preliminar, Consiliul constată că societatea contestatoare a luat cunoștință despre cerințele al căror eliminare/punere la dispoziție o solicită la data de 07.08.2013.

Conform art. 256² alin. (2) din ordonanță, în cazul în care contestația privește conținutul documentației de atribuire publicată în SEAP, data luării la cunoștință este data publicării ei, în speță 07.08.2013, reieșind așadar că legiuitorul prezumă absolut luarea la cunoștință despre documentație (din care face parte integrantă și fișa de date a achiziției și caietul de sarcini) la data publicării ei, orice dovadă contrară neputând fi primită.

Ținând cont de dispozițiile art. 256² din O.U.G. nr. 34/2006 și cele ale art. 3 lit. z) din O.U.G. nr. 34/2006, rezultă așadar, că data de 07.08.2013 reprezintă data la care se va raporta termenul legal de depunere a contestației împotriva documentației de atribuire, termen care este depășit la data depunerii contestației, respectiv la data de ...

Purtarea de către un operator economic a unei corespondențe cu autoritatea contractantă, prin care solicita modificări/completări cu privire la conținutul documentației de atribuire nu are ca efect prelungirea perioadei legale de formulare a contestației împotriva documentației de atribuire sau decalarea datei de la care începe să curgă aceasta.

Legiuitorul nu dispune în mod expres faptul că o notificare făcută în temeiul prevederilor art. 256¹ din O.U.G. nr. 34/2006 întrerupe termenul de depunere a contestației, potrivit principiului de drept principiul „ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”.

Față de aceste aspecte, rezultă faptul că, Consiliul nu poate lua în considerare un alt termen de la care să curgă dreptul contestatorului de a formula contestația, cum ar fi spre exemplu data răspunsului la solicitările de clarificări/la notificarea formulată în temeiul art. 256¹ din ordonanță, deoarece legiuitorul nu dispune în mod expres că solicitările de clarificări/notificările cu privire la documentația de atribuire întrerup și nici nu suspendă termenul de depunere a contestației împotriva acesteia. Astfel solicitarea unor clarificări/formularea unei notificări la care autoritatea contractantă a răspuns nu poate conduce la o repunere în dreptul de a formula contestație.

Având în vedere prevederile art. 256² raportat la art. 256¹ din O.U.G. nr. 34/2006, prin notificare nu se poate „masca” o repunere în termen pentru formularea unei contestații cu privire la unele cerințe tehnice și/sau de calificare impuse de către autoritatea contractantă.

Altminteri, dacă s-ar admite interpretarea contrară, în sensul că orice modificare duce la prelungirea termenului de atac al actului contestat, s-ar ajunge la eludarea termenului de contestare impus de legiuitor.

Operatorul economic cunoștea aspectele reclamate din documentația de atribuire încă de la data publicării ei – 07.08.2013 - și trebuia să manifeste o minimă diligență și să atace în termenul legal cerințele în discuție, dacă dorea înlăturarea/modificarea sau completarea lor. Altfel, acest termen legal ar ajunge să fie golit de orice fel de efect și, în acest fel, deturnat textul legii, dacă sub

acoperirea unor notificări, operatorul economic ar putea să conteste ulterior clauzele din Documentația de atribuire, invocând curgerea termenului de la răspunsul primit la o notificare.

Referitor la restul criticilor cu privire la răspunsurile formulate de către autoritatea contractantă, Consiliul reține faptul că autoritatea contractantă nu a adus modificări cerințelor documentației de atribuire ci doar anumite clarificări/lămuri referitoare la cerințele impuse.

Urmare a unor răspunsuri la solicitările de clarificări formulate de terțe persoane, contestatorul este nemulțumit de modalitatea în care autoritatea contractantă a înțeles să aducă lămuriri/ deslușiri/ elucidări/explicații/limpeziri la cerințele stabilite în cadrul documentației de atribuire și care nu au fost modificate.

Consiliul reține faptul că obligația legală a autorității contractante era aceea de a răspunde operativ, în mod clar, complet și fără ambiguități la solicitarea de clarificări, obligație care a fost respectată de aceasta prin răspunsurile transmise contestatorului, chiar dacă acestea nu au fost elaborate/redactate/ compuse/scrise în direcția așteptată de contestator. Astfel, spre exemplificare prin răspunsurile furnizate, autoritatea contractantă a specificat în mod clar:

- la răspunsurile 6 și 7 din clarificarea nr. 25 unde se regăsesc în cadrul caietului de sarcini, sistemele cu care se dorește interconectarea ...;

- la răspunsul 5 din clarificarea nr. 26 faptul că nu se poate aprecia ponderea documentelor care necesită operațiuni de lipire a paginilor rupte din total arhivă, însă aceștia, în vederea informării, aveau posibilitatea de a vizita o locație arhivistică anterior depunerii ofertelor, astfel cum este menționat la cap. 7.1.10. din caietul de sarcini;

- răspunsurile formulate în cadrul clarificării 29, criticate de către contestator, se refereau la detaliile de testare care vor fi propuse de către fiecare ofertant în parte în cadrul ofertelor depuse, aceștia având obligația potrivit caietului de sarcini de a „planifica în detaliu, să pregătească și să efectueze o serie de teste care să confirme să sunt asigurate cerințele (...)”;

- la răspunsurile 22 și 23 din clarificarea 41 autoritatea contractantă a precizat că specificațiile criticate sunt cerințe minimale și au fost stabilite pentru a asigura beneficiarului posibilitatea ulterioară de consolidare a datelor într-o bază de date fără a avea impact major asupra aplicațiilor dezvoltate și modulelor utilizate în cadrul sistemului.

Consiliul nu poate reține susținerile contestatorului referitoare la faptul că „fără a deține toate datele/informațiile esențiale referitoare la activitățile derulate prin contract, surata lor, resursele materiale și umane necesare pentru implementarea în condiții optime a acestuia și costurile pe care angrenarea acestora le implică este imposibilă elaborarea unei oferte tehnice optimizate” deoarece toate aceste lipsuri au fost luate la cunoștință încă de la momentul publicării documentației de atribuire în SEAP și în niciun caz de la momentul publicării răspunsurilor la solicitările de clarificări, autoritatea contractantă prin aceste răspunsuri nemodificând/completând/remediind sub niciun aspecte documentația de atribuire ci doar aducând lămuriri suplimentare sau indicând unde în cadrul documentației se regăsesc aspectele solicitate.

Față de toate aspectele de fapt și de drept mai sus evocate, Consiliul urmează ca, în temeiul art. 278 alin. (5) și (6) din O.U.G. nr. 34/2006 cu modificările și completările ulterioare, să respingă, ca nefondată, contestația formulată de ... în contradictoriu cu ... și va dispune continuarea procedurii de atribuire în cauză.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

...

...

MEMBRU COMPLET

Redactată în 4 (patru) exemplare originale, conține 10 (zece) pagini.