



CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos, nr. 6, România, CIF 20329980, CP 030084
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642, +4 021 8900 745 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) din OUG 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 nr. ... înregistrată la CNSC sub nr. ... formulată de ... cu sediul în, ... înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ... având CUI ... reprezentată de ... - ... împotriva documentației de atribuire, elaborate de către autoritatea contractantă ... cu sediul în în cadrul procedurii de atribuire, prin licitație deschisă, a contractului de achiziție publică, având ca obiect "ACHIZIȚIA INFRASTRUCTURII HARDWARE; A INFRASTRUCTURII SOFTWARE DE BAZĂ ȘI A APLICAȚIILOR SOFTWARE, SERVICIILOR DE IMPLEMENTARE A SISTEMULUI INFORMATIC ȘI FORMĂRII PROFESIONALE"s-a solicitat obligarea autorității contractante la eliminarea clauzelor restrictive precum și eliminarea tuturor referirilor la standardele de interoperabilitate izolate de tip HL7, CDA, IHE XDS.

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

DECIDE:

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

Dispune continuarea procedurii de achiziție, cu decalarea datei de depunere a ofertelor cu o perioadă de timp egală cu perioada de suspendare.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

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. ... înregistrată la CNSC sub nr. ... formulată de ... împotriva documentației de atribuire, elaborate de către autoritatea contractantă ... în cadrul procedurii de atribuire, prin licitație deschisă, a contractului de achiziție publică, având ca obiect "ACHIZIȚIA INFRASTRUCTURII HARDWARE; A INFRASTRUCTURII SOFTWARE DE BAZĂ ȘI A APLICAȚIILOR SOFTWARE, SERVICIILOR DE IMPLEMENTARE A SISTEMULUI INFORMATIC ȘI FORMĂRII PROFESIONALE", s-a solicitat obligarea autorității contractante la eliminarea clauzelor restrictive precum și eliminarea tuturor referirilor la standardele de interoperabilitate izolate de tip HL7, CDA, IHE XDS.

Prin aceeași contestație, ... a solicitat suspendarea procedurii de atribuire în cauză. Prin Decizia CNSC nr. ... Consiliul a admis solicitarea de suspendare a procedurii de atribuire în cauză.

În cuprinsul contestației, ... susține că cerința de calificare privind experiența similară încalcă Ordinul ANRMAP nr. 509/2011, care precizează nu se poate solicita îndeplinirea cerinței privind experiența similară prin impunerea atât a unui nivel valoric, cât și a unui nivel cantitativ.

Acesta consideră cerința ca fiind restrictivă întrucât un ofertant poate să dețină experiența similară privind activitățile precizate în cerință, ca urmare a derulării mai multor contracte.

De asemenea, contestatorul critică faptul că, pentru poziția "Expert sistem de raportare și business intelligence", autoritatea contractantă a solicitat, pentru persoana nominalizată, "Deținerea de cunoștințe privind implementarea de soluții de tip business intelligence, realizarea de rapoarte și analize de tip business intelligence, dovedite prin diplome de participare/certificări eliberate de instituții recunoscute la nivel național/internațional", cerință ce încalcă Instrucțiunea emisă de ANRMAP în aplicarea prevederilor art. 188 alin. (2) lit. d) și art. 188 alin. (3) lit. c) din OUG nr. 34/2006, autoritatea contractantă având obligația

acceptării unui document de nivel echivalent, indiferent de emitentul acestuia.

Acesta solicită obligarea autorității contractante la reformularea cerințelor privitoare la toți experții, astfel: "Cunoștințe privind analiza și modelarea cerințelor de business, dovedite prin diplomă/certificare recunoscută la nivel național sau internațional; sau prin orice alt document de nivel echivalent, indiferent de emitentul acestuia".

În ceea ce privește caietul de sarcini, contestatorul arată că la capitolul 4.2.1 "Management dosare de sănătate" apare următoarea contradicție "Deoarece sistemul existent suferă constant transformări în urma actualizărilor legislative sau de ordin intern, este necesar ca aplicația de tip Repository să suporte definirea unor conectori care să gestioneze achiziția, transformarea și stocarea datelor în format CDA versiunea 2 sau echivalent" și sugerează în vederea evitării situației în care sistemul nu ar mai putea comunica intra și inter instituțional, că soluția informatică ce urmează a fi implementată să respect o serie de standarde între care: HL7, CDA, IHE XDS care sunt standarde de interoperabilitate/comunicație izolate, cu acoperire strictă în domeniul medical.

În acest sens, acesta menționează că, prin compatibilitatea datelor de orice tip și/sau interoperabilitatea unui sistem informatic supus permanent transformărilor, se are în vedere capacitatea acestuia de a comunica (a face transfer de date inteligibile în mod multidirecțional) cu alte sisteme informatice folosind un limbaj comun; în metodele de abordare a compatibilității și/sau interoperabilității folosite în Tehnologia informației există și sunt folosite cu succes astfel de metode: web-services, XML, CSV, XLS, SQL care permit comunicarea în timp real și/sau programată între sisteme informatice deschise, care să poată comunica intern și cu exteriorul, metode folosite de toate sistemele informatice din România.

Contestatorul arată că HL7, alături de celelalte standarde cu rolul de a asigura interoperabilitatea, definite în caietul de sarcini, este un standard cu originea în SUA, puternic promovat prin marketing american, care nu are legătură directă cu vreun standard informatic european, restrângând metodele de comunicare universale la niște standarde care sunt folosite exclusiv în domeniul medical, sistemul respectiv putând comunica cu el însuși sau cu sisteme informatice medicale care au implementat acest standard, situație considerată aberantă de contestator, în proces fiind implicate și instituții care necesită altfel de indicatori (economici, financiari, demografici).

Contestatorul susține că rezolvarea tehnică a unei astfel de probleme la nivelul comunicării digitale cu alte sisteme informatice ar consta de fapt în proiecte adiacente, cu finanțare separată, care să traducă limbajul standardelor folosite de autoritatea contractantă în standarde de interoperabilitate universale, aceasta neavând autoritatea de a lua o astfel de decizie de importanță strategică națională, care conduce la autoizolare tehnologică.

În vederea soluționării contestațiilor susmenționate, Consiliul a solicitat autorității contractante, prin adresele nr. 27349/.../... 30.12.2013, să transmită copia dosarului achiziției publice, precum și punctul de vedere cu privire la contestația depusă.

Prin adresa nr. 23/... înregistrată la CNSC cu nr. 30/... autoritatea contractantă a transmis, în copie, documentele solicitate, precum și punctul de vedere cu privire la contestația formulată de ... susținând că cerința privind experiența similară se conformează prevederilor legale în vigoare, sintagma "prin impunerea (...) cât și a unui nivel cantitativ", regăsită în Ordinul ANRMAP nr. 509/2011 nu face referire la numărul de contracte solicitate în vederea demonstrării experienței similare a ofertanților, ci la cantități exacte privind produsele sau activitățile care fac obiectul experienței similare.

Aceasta precizează că a solicitat ca experiența similară să se fi desfășurat la nivelul unui contract, luând în considerare faptul că orice implementare de soluție informatică similară presupune, pe lângă dezvoltarea propriu-zisă a soluției, și livrarea de echipament hardware și software necesare implementării, precum și instruirea utilizatorilor, indiferent că este soluție informatică pentru sistemul medical sau pentru orice alt domeniu.

În ceea ce privește critica privind cerința legată de "Expert sistem de raportare și business intelligence", autoritatea contractantă arată că a respectat prevederile legale în vigoare, susținând că, în vederea îndeplinirii cerinței minime de calificare în cauză, aceasta trebuind interpretată prin raportare la prevederile art. 177 din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare; ofertanții au posibilitatea de a prezenta fie certificate emise de către o autoritate publică competentă sau de către un organism de drept public sau privat care respectă standarde europene de certificare, fie orice alte documente echivalente cu o astfel de certificare, fie orice documente care probează în mod concludent îndeplinirea cerințelor.

Această arată că propunerea de modificare propusă de contestator nu este necesară și ar conduce la ignorarea

recomandărilor ANRMAP cu privire la modul de formulare a cerințelor minime de calificare.

În ceea ce privește critica referitoare la caietul de sarcini, autoritatea contractantă precizează că proiectul ce urmează a fi implementat în urma acestei proceduri de atribuire se bazează pe extinderea sistemului de management al pacienților care este un sistem medical, standardele alese fiind special dezvoltate pentru sisteme medicale, în documentația de atribuire existând mențiunea "sau echivalent", ofertanții au posibilitatea oricărui alte standarde echivalente; standardele HL7, CDA, IHE XDS nu sunt standarde izolate, în strategia de e-sănătate publicată pe site-ul Ministerului Sănătății se recomandă folosirea standardelor specializate de schimb de informații cum este HL7, iar, în implementarea proiectului Dosar Personal de Sănătate, derulat de CNAS, se va folosi același standard de interoperabilitate.

Autoritatea contractantă arată că scopul acestui proiect nu este de a replica într-o altă structură fișiere de raportare DRG și SIUI, ci de a oferi pacientului informații medicale proprii într-un mod precis și ușor de descifrat, operație care nu poate fi făcută decât folosind un limbaj comun între sistemul existent și cel ce urmează a fi implementat, limbaj care se bazează pe standarde de interoperabilitate mature și special concepute pentru schimbul de informații medicale; mai precizează că standardul HL7 CDA reprezintă o modalitate tehnică de a ordona în mod specific informațiile medicale ale unui pacient și se bazează pe tehnologia XML, iar IHE XDS nu reprezintă decât o standardizare a comunicației de tip web-services.

Analizând actele existente la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarele:

... a organizat, în calitate de autoritate contractantă, procedura de achiziție publică, prin „licitație deschisă”, a contractului de furnizare, având ca obiect: „ACHIZIȚIA INFRASTRUCTURII HARDWARE; A INFRASTRUCTURII SOFTWARE DE BAZĂ ȘI A APLICAȚIILOR SOFTWARE, SERVICIILOR DE IMPLEMENTARE A SISTEMULUI INFORMATIC ȘI FORMĂRII PROFESIONALE”, elaborând în acest sens documentația de atribuire aferentă și publicând, în SEAP, anunțul de participare nr. ... conform căruia valoarea estimată a achiziției este 1.467.187, lei, fără TVA.

Potrivit fișei de date a achiziției, criteriul de atribuire ales este: „prețul cel mai scăzut”.

... formulează critici cu privire la următoarele elemente, apreciind că acestea încalcă prevederile legale în vigoare în materia

achizițiilor publice și restrâng, în mod nejustificat, participarea operatorilor economici la procedura de atribuire:

- cerința minimă obligatorie, privind experiența similară;
- cerința pentru poziția "Expert sistem de raportare și business intelligence", ca persoana nominalizată să dețină "cunoștințe privind implementarea de soluții de tip business intelligence, realizarea de rapoarte și analize de tip business intelligence, dovedite prin diplome de participare/certificări eliberate de instituții recunoscute la nivel național/internațional";
- cerința din caietul de sarcini ca soluția informatică ce urmează a fi implementată să respecte o serie de standarde între care: HL7,CDA, IHE XDS.

În ceea ce privește primul element criticat, Consiliul reține că autoritatea contractantă a precizat, la punctul III.2.3 a) "Capacitatea tehnică și/sau profesională" din fișa de date a achiziției, că "Ofertantul trebuie să facă dovada unei experiențe similare în ultimii 3 ani calculați de la data limită de depunere a ofertelor, respectiv prin prezentarea unui contract în valoare de 1.467.187,5 lei în care să fi desfășurat cel puțin următoarele activități: dezvoltare și implementare portal web, livrare echipamente hardware și software (baze de date, rack-uri, infochioscuri, licențe antivirus), implementare soluție de raportare și business intelligence, soluție de management de documente și instruire utilizatori", cerință cu privire la care contestatorul susține că încalcă prevederile Ordinului ANRMAP nr. 509/2011, care interzice impunerea concomitentă a unui nivel valoric și a unui nivel cantitativ și că este restrictivă întrucât "un ofertant poate să dețină experiența similară privind activitățile precizate în cerință, ca urmare a derulării mai multor contracte".

Consiliul respinge, ca nefondate, aceste critici, având în vedere următoarele:

- prevederea din Ordinul ANRMAP nr. 509/2011 nu se referă la numărul de contracte, ci la solicitarea, în cadrul aceleiași cerințe de calificare, atât execuție a unei anumite cantități de lucrări cât și prezentarea unui contract peste o anumită valoare;
- din punctul de vedere al numărului de contracte și al valorii solicitate, autoritatea contractantă a respectat legislația în vigoare în materia achizițiilor publice, cerința nerestrângând, în mod nejustificat, participarea operatorilor economici;
- scopul contractului de achiziție publică îl reprezintă "oferirea de servicii publice de e-sănătate către cetățeni/pacienți, autorități sanitare și personal specializat" și "eficientizarea activităților interne ale spitalului care contribuie la furnizarea serviciilor", ceea ce

presupune atât echipamente hardware cât și software, care trebuie să fie compatibile între ele; ca urmare, acceptarea prezentării de lucrări similare, având ca obiect, numai părți ale acestora, ar conduce la imposibilitatea verificării de către autoritatea contractantă a capacității ofertanților de a livra produse și de a presta servicii interdependente.

Referitor la cea de a doua critică formulată de contestator, Consiliul reține că, în fapt, contestatorul se referă la cerința comună de calificare pentru persoanele nominalizate pentru pozițiile de expert, respectiv "Deținerea de cunoștințe privind (...), dovedite prin diplome de participare/certificări eliberate de instituții recunoscute la nivel național/internațional", susținând că aceasta încalcă Instrucțiunea ANRMAP în aplicarea prevederilor art. 188 alin. (2) lit. d) și alin. (3) lit. c) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește că autoritatea contractantă are obligația să accepte orice alt document de nivel echivalent, indiferent de emitentul acestuia.

Având în vedere modul de certificare a deținerii de cunoștințe în domeniul IT, practicat uzual, prin absolvire a unor cursuri de perfecționare desfășurate și confirmate de operatori economici cu pondere în diverse domenii, Consiliul va respinge, ca nefondată, această critică, deoarece, pe de o parte, formularea existentă permite operatorilor economici să prezinte documente echivalente, iar, pe de altă parte, autoritatea contractantă a confirmat, în punctul de vedere, "în vederea îndeplinirii cerinței minime de calificare în cauză, aceasta trebuind interpretată prin raportare la prevederile art. 177 din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare; ofertanții au posibilitatea de a prezenta fie certificate emise de către o autoritate publică competentă sau de către un organism de drept public sau privat care respectă standarde europene de certificare, fie orice alte documente echivalente cu o astfel de certificare, fie orice documente care probează în mod concludent îndeplinirea cerințelor".

În ceea ce privește cea de a treia critică formulată de contestator, referitoare la faptul că, prin cerința din caietul de sarcini ca soluția informatică ce urmează a fi implementată să respecte o serie de standarde, între care: HL7,CDA, IHE XDS, autoritatea contractantă dorește realizarea unui sistem izolat, care nu va putea să interacționeze decât cu sisteme care respectă aceleași standarde, Consiliul o va respinge, ca nefondată, având în vedere următoarele:

- autoritatea contractantă a precizat, în caietul de sarcini, că "acest proiect se bazează, în principal, pe extinderea sistemului de

management al pacienților ce va fi capabil să asigure îmbunătățirea actului administrativ și a relației cu pacientul” și că ”finalitatea proiectului trebuie să aibă un impact major atât la nivelul personalului medical – angajați, prin oferirea de instrumente performante de evidență, analiză și control ale activității, cât și asupra pacienților, prin oferirea de servicii la un grad de performanță ridicat”, rezultând că sistemul are o semnificativă pondere internă;

- prevederea de la punctul 4.2.1 ”Management Dosare de sănătate”, criticată de contestator, nu se referă la standardele criticate de acesta, care se regăsesc în acest capitol, doar cu titlu de recomandare, ci la faptul că ”deoarece sistemul existent suferă constant transformări în urma actualizărilor legislative sau de ordin intern, este necesar ca aplicația de tip Repository să suporte definirea unor conectori care să gestioneze achiziția, transformarea și stocarea datelor în format CDA versiune 2 sau echivalent”;

- scopul utilizării acestor standarde este ”în vederea oferirii unor informații cât mai exacte din punct de vedere medical”, motivație, cu privire la care, contestatorul nu prezintă soluții de înlocuire, în cazul eliminării acestora, care să satisfacă necesitățile autorității contractante, în conformitate cu prevederile art. 35 alin. (2) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, ci se limitează la susțineri generale legate de faptul că utilizarea standardele respective conduce la restrângerea metodelor de comunicare;

În acest sens, Consiliul reține, în soluționare, și susținerile autorității contractante, conform cărora ”scopul acestui proiect nu este de a replica într-o altă structură fișiere de raportare DRG și SIUI, ci de a oferi pacientului informații medicale proprii într-un mod precis și ușor de descifrat, operație care nu poate fi făcută decât folosind un limbaj comun între sistemul existent și cel ce urmează a fi implementat, limbaj care se bazează pe standarde de interoperabilitate mature și special concepute pentru schimbul de informații medicale, precum și precizarea că standardul HL7 CDA reprezintă o modalitate tehnică de a ordona în mod specific informațiile medicale ale unui pacient și se bazează pe tehnologia XML, iar IHE XDS nu reprezintă decât o standardizare a comunicației de tip web-services.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 278 alin. (5) și (6) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul va respinge, ca nefondată, contestația formulată de ... în contradictoriu cu autoritatea contractantă ... și va dispune continuarea procedurii de achiziție

publică, cu decalarea datei de depunere a ofertelor cu o perioadă de timp egală cu perioada de suspendare.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din OUG nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare.

PREȘEDINTE COMPLET

...

MEMBRU COMPLET

...

...

MEMBRU COMPLET

Redactat în 4 exemplare originale, conține 9 (nouă) pagini.