CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

Str. Stavropoleos nr. 6, sector 3, București, cod poștal 030084, România
Tel: +4 021.310.46.41 Fax: +4 021.890.07.45 și +4 021.310.46.42 www.cnsc.ro

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) 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. ...
Data: ...

Prin contestația nr. 3043/11.05.2017, înregistrată la CNSC sub nr. 18403/12.05.2017, înaintată de SC ... SA, cu sediul în ...., având adresa de corespondență în ...., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., CIF ..., reprezentată legal prin ... – director general, formulată împotriva răspunsului la notificarea prealabilă, transmis cu adresa nr. 44746/02.05.2017 de către ..., cu sediul în ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă, organizată în vederea atribuirii contractului de servicii având ca obiect *„...”*, s-a solicitat Consiliului:

- obligarea autorității contractante la reformularea cerințelor E.1.1, E.2.1, E.3.1. și E.4.1., aferente factorului de evaluare nr. 2 – Experiența personalului implicat, prin inlocuirea referinței *„...proiecte din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim”* cu referința *„... proiecte din domeniul sistemelor informatice”* (pag. 28-30 din caietul de sarcini);
- reformularea sau eliminarea sintagmei *„sisteme de raportare aferente traficului maritim”* (pag. 30 din caietul de sarcini);
- modificarea duratei de derulare a proiectului de la 90 de zile la 270 de zile (pag. 24 din caietul de sarcini);
- în subsidiar, pentru situația în care nu mai este posibilă remedierea aspectelor sesizate, anularea procedurii.

De asemenea, s-a solicitat suspendarea procedurii până la soluționarea fondului contestației, capăt de cerere admis de Consiliu prin Încheierea nr. 251/C8/1562/15.05.2017.

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

Consiliul a fost legal sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care SC ... SA critică decizia autorității contractante de a nu dispune măsurile de remediere solicitate prin Notificarea prealabilă nr. MT 2756/27.04.2017, referitoare la o serie de prevederi din cuprinsul caietului de sarcini care, în aprecierea sa, sunt restrictive și disproporționate, impunându-se a fi reformulate sau, după caz, eliminate.

Astfel, contestatoarea face trimitere *la factorul de evaluare nr. 2 – Experiența personalului implicat*, pentru detalierea căruia, autoritatea contractantă a solicitat, pentru expertul coordonator (cerința E.1.1), expertul soluții informatice raportare (cerința E.2.1), expertul dezvoltare software (cerința E.3.1) și expertul baze de date și infrastructură IT (cerința E.4.1.), o experiență constând în implicarea acestora în proiecte din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim.

Având în vedere că dezvoltarea/implementarea/testarea sistemelor informatice se face conform unor metodologii recunoscute pe plan internațional (de exemplu Agile, Scrum), indiferent de domeniul de aplicabilitate al acestora, sisteme informatice de complexitate ridicată ce se regăsesc în orice domeniul de activitate, iar experiența similară a experților în implementarea sistemelor informatice, precum și certificările profesionale solicitate pentru aceștia sunt suficiente și relevante pentru a asigura atât departajarea candidaților cât și nivelul de expertiză necesar pentru dezvoltarea sistemului, pe parcursul implementării proiectului, contestatoarea apreciază că solicitarea *„proiecte din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim*" este o cerință restrictivă și disproporționată care este de natură a îngrădi participarea la procedură.

Astfel, în considerarea prevederilor art. 32 alin. (8) și (9) din HG nr. 395/2016, contestatoarea consideră că se impune reformularea cerințelor E.1.1, E.2.1, E.3.1. și E.4.1., aferente factorului de evaluare nr. 2 – *Experiența personalului implicat*, prin înlocuirea referinței *„...proiecte din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim*" cu referința *„... proiecte din domeniul sistemelor informatice*" (pag. 28-30 din caietul de sarcini) și, implicit, reformularea sau eliminarea sintagmei *„sisteme de raportare aferente traficului maritim*" (pag. 30 din caietul de sarcini).

De asemenea, date fiind etapele principale de dezvoltare a unui sistem informatic (analiză cerințe, proiectare, dezvoltare și testare internă, trecere în producție, testare), complexitatea ridicată a proiectului precum și cerințele caietului de sarcini referitoare la interconectarea/testarea cu sistemul central (activitate ce

presupune inclusiv definirea scenariilor de testare), contestatoarea apreciază că, termenul de 90 de zile nu poate fi acoperitor pentru a se putea parcurge toate etapele enumerate anterior.

În opinia sa, scurtarea sau trecerea peste etapele principale, independent de pregătirea sau experiența profesională a experților implicați în dezvoltarea proiectului, ar conduce la erori/bug-uri în dezvoltarea sistemului și, implicit, la întârzieri la implementarea acestuia.

Astfel, perioada de 90 de zile este, în opinia contestatoarei, restrictivă și disproporționată, raportat la complexitatea și importanța sistemului, și de natură a avantaja anumiți operatori economici. Prin urmare, contestatoarea solicită modificarea duratei proiectului, de la 90 de zile la 270 de zile.

Prin punctul de vedere nr. 51991/17.05.2017, înregistrat la Consiliu cu nr. 19465/18.05.2017, autoritatea contractantă a solicitat respingerea ca nefondată și neîntemeiată a contestației formulată de SC ... SA.

Potrivit autorității contractante, în baza Directivelor 2010/65/UE și 2009/17/CE, prima fiind transpusă în legislația română prin Legea nr. 162/2013 iar cea de a doua prin HG nr. 1016/2016, la nivelul ... sunt implementate, în prezent, o serie de componente naționale ale sistemului de raportare din domeniul maritim care alcătuiesc Fereastra Unică de Raportare și interfața sistemului european ..., împreună formând sistemul național de raportare aferent traficului maritim.

Proiectul ce face obiectul prezentei proceduri este o etapă în dezvoltarea acestui sistem național de raportare aferent traficului maritim, dorindu-se realizarea unui set de activități de consultanță care să definească o serie de concepte și mecanisme tehnice sau cadre procedurale, din care, unele să fie dezvoltate la nivel de pilot sau demonstrator și testate/evaluate, astfel încât să fie validate rezultatele obținute, iar ... să poată relua, la terminarea proiectului, procesul continuu de dezvoltare și actualizare a componentelor acestui sistem.

În acest context, potrivit autorității contractante, factorii de evaluare și, implicit, experiența experților-cheie au fost stabiliți conform legislației în vigoare și având în vedere anexa *Instrucțiunii ANAP nr. 1/2017 – Exemple de factori de evaluare stabiliți în cazul unui contract de servicii având ca obiect asistență tehnică/consultanță*, aceștia fiind corelați cu specificul și complexitatea activităților și cu domeniul corespunzător obiectului contractului.

Referindu-se la argumentele din cuprinsul contestației, autoritatea contractantă precizează că specificul activităților prezentului proiect nu este dezvoltarea/implementarea/testarea sistemelor informatice, astfel cum susține contestatoarea, ci vizează

o serie de activități din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim, cum ar fi:

- analize tehnice, definire de concepte, mecanisme sau cadre procedurale aferente componentelor naționale de raportare din domeniul maritim care alcătuiesc Fereastra Unică de Raportare și interfața cu serviciul european de raportare din domeniul maritim, ...;

- testare și comisionare a mecanismului de interconectare cu serviciul european de raportare din domeniul maritim ...;

-dezvoltare/implementare într-un flux redus a conceptelor/mecanismelor definite pentru componentele naționale de raportare din domeniul maritim care alcătuiesc Fereastra Unică de Raportare și interfața cu serviciul european de raportare din domeniul maritim, ...;

- evaluarea rezultatelor obținute în raport cu componentele naționale de raportare din domeniul maritim care alcătuiesc Fereastra Unică de Raportare și interfața cu serviciul european de raportare din domeniul maritim, ...

Potrivit autorității contractante, toate activitățile din cadrul prezentului proiect vizează elemente asociate sistemelor de raportare aferente traficului maritim, din care un set redus vizează elemente care ar putea fi, în anumite condiții, asociate unui tip general de sistem informatic.

Astfel, pentru o corelare coerentă a experienței profesionale cu specificul activităților și cu domeniul corespunzător obiectului contractului, autoritatea contractantă consideră că este adecvată prezentului proiect sintagma criticată de contestatoare *„proiecte din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim*", pentru ca factorii de evaluare să urmărească cu adevărat avantajele competitive aduse de o ofertă ce prezintă experți–cheie superiori, din punctul de vedere al experienței specifice, în raport cu celelalte oferte.

De asemenea, autoritatea contractantă consideră că, în urma unei eventuale înlocuiri a cerinței *„proiecte din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim*" cu *„... proiecte din domeniul sistemelor informatice*", nu ar putea fi influențată în mod pozitiv și direct calitatea executării contractului, astfel încât să aducă avantaje competitive o ofertă ce prezintă experți cheie cu experiență specifică într-un domeniul al sistemelor informatice diferit de cel al sistemelor de raportare aferente traficului maritim.

Totodată, autoritatea contractantă precizează că, includerea sintagmei *„... proiecte din domeniul sistemelor informatice*" ar conduce, în absența altor precizări, la apariția unor factori de evaluare care vizează același tip de cunoștințe (în domeniul informatic) cu cel rezultat din cerințele incluse deja ca fiind obligatorii pentru cei patru experți: expertul 1 - competență în

domeniul IT; expertul 2 – competență în domeniul IT; expertul 3 – competență în arhitectura sistemelor informatice; expertul 4 – competență în administrarea infrastructurilor IT.

În ceea ce privește criticile contestatoarei legate de durata proiectului, autoritatea contractantă precizează că prezentarea unor etape de dezvoltare a unui sistem informatic nu are relevanță în acest context, deoarece prezentul proiect nu este unul de dezvoltare a unui sistem informatic ci vizează activități diverse din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim.

În opinia sa, complexitatea proiectului nu ar trebui abordată din punct de vedere calitativ, prin extinderea termenului de calificare, ci calitativ, print-un nivel adecvat de experiență profesională a experților propuși.

Totodată, arată că, cerințele caietului de sarcini cu privire la testarea și comisionarea mecanismului de interconectare cu serviciul european de raportare din domeniul maritim, ..., au fost stabilite având în vedere experiențele anterioare ale Autorității Navale Române în demersurile de interconectare similare cu serviciul european de raportare din domeniul maritim, care au fost realizate în termene similare sau chiar mai reduse.

Astfel fiind, autoritatea contractantă consideră că termenul de 90 de zile pentru derularea acestui proiect este un termen rezonabil pentru o echipă cu o experiență adecvată proiectului, utilizând un profil metodologic aplicabil în domeniu și adecvat prezentului proiect.

Din analiza susținerilor părților și a documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

... a inițiat o procedură de licitație deschisă în vederea atribuirii contractului având ca obiect *„...”*, prin publicarea, în SEAP, a anunțului de participare nr. ..., în cadrul căruia a fost atașată și documentația de atribuire. Valoarea estimată a contractului de servicii ce urmează a fi atribuit este de ... lei, fără TVA.

Împotriva documentației de atribuire și a răspunsului autorității contractante la notificarea sa prealabilă, SC ... SA a înaintat Consiliului contestația de față (îndeplinind procedura notificării prealabile, stabilită la art. 6 din Legea nr. 101/2016), solicitând:

- obligarea autorității contractante la reformularea cerințelor E.1.1, E.2.1, E.3.1. și E.4.1., aferente factorului de evaluare nr. 2 – Experiența personalului implicat, prin inlocuirea referinței *„...proiecte din domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim”* cu referința *„... proiecte din domeniul sistemelor informatice”* (pag. 28-30 din caietul de sarcini);

- reformularea sau eliminarea sintagmei *„sisteme de raportare aferente traficului maritim”* (pag. 30 din caietul de sarcini);

- modificarea duratei de derulare a proiectului de la 90 de zile la 270 de zile (pag. 24 din caietul de sarcini);

- în subsidiar, pentru situația în care nu mai este posibilă remedierea aspectelor sesizate, anularea procedurii.

Cu privire la prima solicitare a contestatoarei, respectiv cea vizând modificarea factorului de evaluare nr. 2 „Experiența personalului implicat”, Consiliul reține următoarele prevederi ale caietului de sarcini:

„Cerințe minime obligatorii experți

Ref.	*Cerință*
E1 – expert coordonator	
E1-1	*Competență în domeniul IT*
E1-2	*Competență în domeniul managementului de proiect*
E2 – Expert soluții informatice	
E2-1	*Competență în domeniul IT*
E3 – Expert dezvoltare Software	
E3-1	*Competență în dezvoltare software*
E3-2	*Competență în arhitectura sistemelor informatice*
E4 – Expert baze de date și infrastructura IT	
E4-1	*Competență în administrarea infrastructurilor IT sau de rețea*
E4-2	*Competență în administrarea bazelor de date*

Oricare din cerințele de mai sus poate fi dovedită prin studii absolvite cu diplomă de licență sau echivalent sau studii postuniversitare și/sau studii universitare de masterat/doctorat sau prin cursuri ce s-au finalizat cu cercetări recunoscute la nivel național/internațional.

Se acceptă ca aceeași persoană să fie declarată expert în două roluri, dar este obligatoriu ca echipa să aibă cel puțin trei persoane, fiecare cu minim un rol de expert. Ofertantul poate include și alți experți secundari pe care îi consideră necesari bunei desfășurări a activității proiectului.”

După cum se poate observa, competența și experiența în domeniul informatic, a personalului implicat în executarea contractului, a fost solicitată ca cerință minimă pentru declararea conformității ofertei, astfel încât departajarea ofertelor prin punctarea, ca factor de evaluare, a unei astfel de competențe și experiențe, așa cum cere contestatoarea, nu aduce niciun avantaj autorității contractante.

Față de situația supusă soluționării, Consiliul constată incidența următoarelor prevederi legale:

- art. 187 din Legea nr. 98/2016:

“(5) Factorii de evaluare prevăzuţi la alin. (4) pot viza, printre altele:

b) organizarea, calificarea și experienţa personalului desemnat pentru executarea contractului, în cazul în care calitatea personalului desemnat poate să aibă un impact semnificativ asupra nivelului calitativ de executare a contractului."

- art. 188 din Legea nr. 98/2016:

"(1) Factorii de evaluare prevăzuţi la art. 187 alin. (4) au legătură directă cu obiectul contractului de achiziţie publică/acordului-cadru atunci când se referă în orice mod la produsele, serviciile sau lucrările care urmează a fi furnizate/prestate/executate în temeiul contractului de achiziţie publică/acordului-cadru și în orice stadiu al ciclului lor de viaţă, chiar dacă aceşti factori nu fac parte din substanţa materială a produselor, serviciilor sau lucrărilor respective.

(2) În sensul dispoziţiilor alin. (1), autoritatea contractantă poate avea în vedere factori de evaluare în legătură cu:

a) procesul specific de producţie, furnizare sau comercializare a lucrărilor, produselor sau serviciilor."

- art. 189 din Legea nr. 98/2016:

"(1) Autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza factori de evaluare care să conducă la o libertate de apreciere nelimitată.

(2) În sensul alin. (1), factorii de evaluare utilizaţi de autoritatea contractantă trebuie să asigure o concurenţă reală între operatorii economici şi să fie însoţiţi de prevederi care să permită verificarea efectivă a informaţiilor furnizate de către ofertanţi, în scopul aplicării factorilor de evaluare."

- art. 32 din HG nr. 395/2016:

„(3) În aplicarea art. 187 alin. (3) lit. c) și d) din Lege, în cazul în care calitatea personalului ce va realiza efectiv activităţile care fac obiectul contractului ce urmează a fi atribuit are un impact semnificativ asupra nivelului de executare şi a rezultatului acestuia, factorii de evaluare a ofertelor se pot referi și la organizarea, calificarea şi experienţa respectivului personal.

(8) Atunci când stabileşte factorii de evaluare a ofertelor, autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza factori care:

a) nu au o legătură directă cu natura și obiectul contractului de achiziţie publică ce urmează să fie atribuit;

b) nu reflectă un avantaj pe care autoritatea contractantă îl poate obţine prin utilizarea factorului de evaluare respectiv."

Examinând factorul de evaluare criticat, raportat la obiectul achiziției și luând în considerare atât prevederile caietului de sarcini, cât și susținerile autorității contractante cu privire la specificul obiectului contractului ce urmează a fi atribuit, Consiliul stabilește că factorul de evaluare nr. 2 „Experiența personalului implicat", așa cum a fost conceput de autoritatea contractantă, are legătură directă cu natura și obiectul contractului de achiziţie publică ce urmează să fie atribuit și reflectă avantajul pe care autoritatea

contractantă îl obţine prin utilizarea sa, respectiv experiența personalului în domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim, ca domeniu specific de activitate.

Este evident faptul că toate ofertele care vor propune specialiști cu competențele și experiența indicate în caietul de sarcini vor fi declarate conforme și vor admise în competiție, însă acele oferte care vor beneficia de implicarea unor specialiști cu experiență în domeniul sistemelor de raportare aferente traficului maritim vor fi punctate în mod corespunzător, având astfel șanse suplimentare la câștigarea contractului de achiziție publică.

Rezultă, din coroborarea aspectelor de fapt și de drept ale speței, faptul că factorul de evaluare utilizat de autoritatea contractantă și a cărui modificare este solicitată prin prezenta contestație se circumscrie regulilor de stabilire a factorilor de evaluare, impuse prin prevederile coroborate ale Legii nr. 98/2016 și ale HG nr. 395/2016, astfel încât nu se identifică motive pertinente pentru care să fie necesară modificarea acestuia în sensul urmărit de contestatoare. Astfel, se relevă caracterul nefondat al cererii contestatoarei cu privire la factorul de evaluare amintit.

Cea de-a doua solicitare a SC ... SA vizează prelungirea duratei de realizare a obiectului achiziției de la 90 de zile (așa cum a stabilit autoritatea contractantă) la 270 de zile. Considerentele contestatoarei se constituie în aprecierea acesteia că timpul stabilit de autoritatea contractantă este insuficient raportat la etapele principale de dezvoltare a unui sistem informatic, complexitatea ridicată a proiectului și cerințele caietului de sarcini privitoare la interconectarea/testarea cu sistemul central. În afara acestor indicii generale, contestatoarea nu arată, în mod precis, obiectiv din punct de vedere tehnic și organizatoric, de ce termenul de 90 de zile impus de autoritatea contractantă este insuficient și, mai ales, de ce acesta trebuie majorat de 3 ori.

Astfel, o apreciere subiectivă a unui operator economic nu este suficientă pentru extinderea duratei obiectului contractului de achiziție publică ce urmează a fi atribuit, cu atât mai mult cu cât această extindere este evaluată ca fiind necesară la o durată triplă a celei inițiale, fără invocarea vreunui motiv care să justifice noua durată de 270 de zile. Pentru aceste motive, Consiliul califică nefondată și această cerere a contestatoarei SC ... SA.

Având în vedere cele expuse mai sus, Consiliul stabilește că nefondată este și cererea subsidiară din contestație, vizând anularea procedurii.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziţie publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea şi

funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, Consiliul urmează să respingă ca nefondată contestația depusă de SC ... SA.

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge ca nefondată contestația depusă de SC ... SA în contradictoriu cu ....

Prezenta decizie este obligatorie, în conformitate cu dispoziţiile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare, potrivit art. 29 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

PREȘEDINTE, **MEMBRU,** **MEMBRU,**

Redactată în 4 exemplare, conține 9 pagini.