CONSILIUL NAŢIONAL DE SOLUŢIONARE A CONTESTAŢIILOR

C.N.S.C.

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

În conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1) și ale art. 27 alin. (1) 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 contestaţia nr. 452/25.06.2018, înregistrată la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor cu nr. 25832/25.06.2018, formulată de către ..., cu sediul în ..., înmatriculată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. ..., având CIF ..., reprezentată legal prin ..., împotriva rezultatului procedurii, comunicat prin procesul verbal de evaluare intermediară, publicat în SEAP în data de 18.06.2018, emis de către ..., cu sediul în ..., având CIF ..., atribut fiscal RO, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire simplificată-într-o singură etapă, desfăşurată online, organizată în vederea atribuirii contractului de achiziţie publică de furnizare având ca obiect „Sistem informatic de management al documentelor”, se solicită anularea procesului verbal de evaluare tehnică a ofertelor în ceea ce privește decizia de declarare neconformă a ofertei tehnice a contestatorului, precum și a tuturor actelor subsecvente acestuia, reevaluarea ofertei tehnice a contestatorului cu reținerea considerentelor expuse în cadrul contestației, precum și suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației.

Asupra capătului de cerere privind suspendarea procedurii de atribuire până la soluționarea contestației, Consiliul s-a pronunțat prin Încheiere.

Procedura de soluționare în fața Consiliului s-a desfășurat în scris.

CONSILIUL NAŢIONAL DE SOLUŢIONARE A CONTESTAŢIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:

Prin contestaţia nr. 452/25.06.2018, înregistrată la Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor cu nr. 25832/25.06.2018, ... contestă rezultatul procedurii, comunicat prin publicarea în SEAP, în data de 18.06.2018, a procesului verbal de evaluare intermediară, prin care oferta tehnică a contestatorului a fost declarată neconformă deoarece nu sunt îndeplinite 5 din cele 6 cerințe obligatorii din detalierea cerințelor tehnice din caietul de sarcini, proces verbal emis de către ..., în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de atribuire în cauză, solicitând cele evocate în preambulul prezentei decizii.

Contestatorul învederează că, la data de ..., ... a publicat anunţul de participare simplificata nr. ... în vederea organizării procedurii simplificate pentru atribuirea contractului de furnizare „Sistem informatic de management al documentelor”, cod CPV 48311000-1 - Pachete software pentru gestionarea documentelor (Rev.2), cu o valoare estimată de 138.000 lei și criteriul de atribuire „cel mai bun raport calitate-preț”, iar factorii de evaluare stabiliți de către autoritatea contractantă sunt: 40% alocat pentru Caracteristici tehnico-funcţionale (Functionalități aplicative ale Sistemului Informatic de Management al Documentelor menționate la punctele 1-6 sunt obligatorii. Ofertele care nu îndeplinesc toate cerinţele menționate la punctele 1-6 din Caietul de sarcini vor fi descalificate; Funcționalități aplicative ale Sistemului Informatic de Management al Documentelor menționate la punctele 7-40 din Caietul de sarcini primesc punctajul aferent, în funcţie de nivelul de îndeplinire a cerinţelor); 60% alocat pentru Preţul ofertei.

... precizează că, pe parcursul evaluării tehnice a primit din partea autorității contractante 3 solicitări de clarificări, la care a răspuns în termen legal și conform, iar în data de 18.06.2018 a fost publicat Procesul Verbal de evaluare intermediară, potrivit căruia oferta ... a fost declarată neconformă deoarece nu sunt îndeplinite 5 din cele 6 cerinţe obligatorii din detalierea cerinţelor tehnice din caietul de sarcini.

Contestatorul consideră decizia autorității contractante ca fiind netemeinică și nelegală pentru următoarele considerente:

Obiectul prezentei proceduri de achiziţie publică constă în livrarea Sistemului Informatic de management al Documentelor împreună cu servicii de implementare, configurare, dare în exploatare şi mentenanţă. Potrivit specificaţiilor din Caietul de sarcini, pag. 13: *„Se acceptă configurarea şi implementarea de aplicaţii software COTS (Commercial-off-the-shelf)”*. Din analiza coroborată a acestei menţiuni cu restul cerinţelor din Caietul de sarcini reiese că, prin această specificaţie, autoritatea contractantă a urmărit să instituie o excepţie în sensul că sistemul informatic ce face obiectul prezentei proceduri se va dezvolta de la zero, însă, prin această specificaţie, permite și ofertarea de aplicaţii COTS cu condiţia ca acestea să fie configurate/dezvoltate în așa fel încât să răspundă cerinţelor autorității contractante.

... precizează că, având în vedere această mențiune, a ofertat o aplicaţie de tip COTS, „ONE ERP”, un produs matur, care și-a dovedit

deja fiabilitatea și scalabilitatea în piaţă, o soluţie robustă, modernă și complet parametrizabilă.

Se arată că, în ceea ce priveşte specificaţiile minime și obligatorii, potrivit Caietului de sarcini, cap. 3, pagina 8, singurele cerinţe minime și obligatorii sunt specificaţiile de la 1 la 6.

Raportat la maniera de demonstrare a acestor cerinţe minime și obligatorii, contestatorul face referire la cap. 1.1., pagina 2 din Caietul de sarcini, care stabileşte că oferta tehnică depusă de ofertant va conţine patru capitole și anume:

- Descrierea generală a soluţiei propuse (arhitectură, tehnologie, structurare, performanţe, eventuale referinţe de la implementări ale soluţiei propuse la clienţi din Mediul Universitar) ca răspuns la criteriile generale din cap. 1 și 2 al prezentului document;
- Răspuns punctual la cerinţele funcţionale 1 - 41 de la capitolul 3;
- Descriere metodologie de implementare. Descriere servicii post-implementare, în perioada de garanţie. Perioada pentru care se solicită garanţie este de 24 luni de la data de dare în exploare a întregului sistem.
- Descriere servicii post-garanţie, inclusiv oferta de preț, care nu va intra în totalul ofertei comerciale.

Contestatorul redă cerințele din Fișa de date a achiziţiei, secţiunea IV.4.1. Modul de prezentare a propunerii tehnice, și invocă prevederile art. 3 pct. 26, lit. z) din Legea nr. 98/2016, precum și ale art. 20 din H.G. nr. 395/2016.

... precizează că, făcând aplicarea corectă atât a cerinţelor din Caietul de sarcini raportat la legislaţia aplicabilă, reiese că, pentru a demonstra îndeplinirea specificaţiilor tehnice de la 1-5 (acestea fiind specificaţiile în raport de care oferta sa a fost considerată neconformă), un ofertant trebuia să prezinte răspuns punctual la cerinţele funcţionale.

Contestatorul redă răspunsul său la cele 5 cerinţe, așa cum au fost incluse în oferta tehnică, astfel:

„Funcționalități aplicative ale SIMD

Condiție tehnică/funcțională:

1. Administrare unitară a documentelor pe întreg ciclul de viaţă al unui document (înregistrat/emis, în lucru sau în prelucrare, finalizat sau rezolvat, arhivat); Posibilitate de urmărire a întregului ciclu de viaţă al unui document.

Descriere: Sistemul informatic ofertat de management al documentelor și registratură electronică este flexibil şi configurabil în ceea ce priveşte tipul documentelor înregistrate, termenele lor de rezolvare, traseul pe care trebuie să îl parcurgă un anumit tip de document în cadrul organizaţiei, de la un nivel la altul, cu reflectarea în orice moment a statusului documentelor pe întreg ciclul de viaţă al acestuia. Modificările de structură (organigramă) sau de proceduri interne de funcţionare nu vor implica modificări ale aplicaţiei.”

Contestatorul învederează că nu s-a limitat la simpla copiere a cerinţei, a fost descris ciclul de viață al documentului, modul cum se va asigura trasabilitatea acestuia.

Condiție tehnică/funcțională:

„2. Activităţi clasice de registratură (registru unic de intrări/ieşiri/ documente interne, cu posibilitate de personalizare a numerelor de evidență pe departamente/servicii.

Descriere: Aplicaţia, prin sistemul de adaptoare la sursele externe, poate gestiona toate intrările de documente, indiferent de forma de intrare.

De asemenea, sistemul de registratura va genera în funcţie de tipul documentelor si numerele de evidenta din plaja de numere personalizata. Astfel, la înregistrarea documentelor (registratură electronică) în sistem vor fi disponibile cel puţin urmatoarele câmpuri:

a) Tipul documentului (listă predefmită);

b) Registrul în care trebuie înregistrat documentul (selectare din lista predefinită de categorii registru).

c) Număr şi dată extern, în cazul în care documentul deţine număr de înregistrare dat de către o altă instituţie.

d) Număr de recomandată, în cazul în care documentul a fost primit prin poştă recomandat.

e) CNP sau CUI, după caz.

f) Provenienţa documentului: nume, prenume în cazul persoanelor fizice; denumirea instituţiei/societăţii în cazul persoanelor juridice.

g) Tipul documentului (listă predefinită);

h) Termenul de rezolvare (în număr de zile) sau data până la care trebuie rezolvat documentul.

i) Descrierea sau cuprinsul documentului.

j) Observaţii.”

... arată că nu s-a limitat la simpla copiere a cerinţei, ci a fost inclusă o diagramă de proces, au fost descrise, în mod concret, funcționalități ale modului și modul cum se va asigura cerința.

„3. Funcţionalităţi de workflow (fluxuri de lucru).

Administrare a fluxurilor de documente pe rute fixe sau rute variabile.

Platforma include un instrument de proiectare şi configurare de fluxuri de lucru, care permite modelarea în format electronic a paşilor prin care trece informaţia (înregistrare sau document), de-a lungul vieţii acesteia.

Rutele documentelor pot fi fixe sau dinamice, în funcţie de valorile primite în anumiţi paşi. Utilizatorii vor putea selecta, după caz, dacă fluxul și tipul documentului le permite, orice nivel sau persoană din organigramă, către care să trimită în lucru un anumit document.

Astfel, la fiecare pas, administratorul va putea configura:

a) Alocarea (cui îi va fi alocată informaţia în acel pas);

b) Permisiuni (cine vaputea vizualiza/modifica informaţia în acel pas);

c) Notificări (cine va fi notificat despre existenţa informaţiei în acel pas);

d) Pre şi post condiţii (ce condiţii trebuie să îndeplinească informaţia pentru a ajunge în acel pas şi ce condiţii trebuie să îndeplinească pentru a trece în alt pas al fluxului);
e) Deadline (intervalul de timp maxim acceptat ca informaţia să rămână în acel pas);
f) Permisiuni efectuare tranziţie (cine are dreptul să mute informaţia în alt pas);
g) Trigger automat tranziţie (care este evenimentul care poate să mute automat informaţia în alt pas).”

Contestatorul subliniază că nu s-a limitat la simpla copiere a cerinţei, ci au fost furnizate informaţii privind modul de configurare, tool-urile care se vor utiliza și posibilităţile acordate utilizatorilor de a selecta modul dorit.

„4. Posibilitate de parcurgere al fluxului de lucru în serie sau în paralel.
Fluxul va permite definirea de acţiuni în serie sau paralele. Spre exemplu, în cazul în care este nevoie de o anumită aprobare de la mai mulţi utilizatori, acest lucru se poate face în serie, fiecare utilizator trebuind să confirme aprobarea în ordinea definită, doar când e rândul sau paralel când fiecare utilizator poate aproba în orice moment și doar după ce toţi utilizatorii au aprobat se va trece mai departe în pasul următor al fluxului.”

... învederează că nu s-a limitat la simpla copiere a cerinţei, au fost incluse exemple de situații concrete însoțite de modul de tratare a acestora.

„5. Administrare automată pentru starea curentă a documentelor și a istoricului de prelucrare a documentelor. Stabilirea locului unde se află fiecare document activ - starea curentă.
Documentul va trece prin stările asociate automat, atunci când se vor îndeplini anumite condiţii. Istoricul documentului va fi de asemenea salvat automat la fiecare editare. Documentele vor fi întotdeauna într-o stare precisă iar această stare va fi afişată, utilizatorul va şti întotdeauna cu exactitate starea curentă privind detaliile documentului.”

Se arată că ofertantul nu s-a limitat la simpla copiere a cerinţei, a fost descris fluxul care asigură trasabilitatea documentului.

„6. Sistemul trebuie sa aibă interfaţa web-based pentru integrarea unor funcţionalităţi direct în portalul web al Universităţii de Vest. Sistemul trebuie să poată fi utilizat complet dintr-un browser web și de pe dispozitive mobile.
Sistemul are la bază o interfaţă web dar expune și interfeţe de conectare precum REST pentru o uşoară integrare cu alte programe.”

Contestatorul reiterează că nu s-a limitat la simpla copiere a cerinţei.

Se învederează că, pentru fiecare specificaţie în parte, ... a descris modalitatea de îndeplinire, cum anume se va configura aplicaţia COTS prezentată în așa fel încât să asigure îndeplinirea cerinţei.

... precizează că, în data de 08.05.2018, prin solicitarea de clarificare nr. 10105/2604, autoritatea contractantă, în mod suplimentar cerinţelor din Caietul de sarcini, a solicitat accesul la o instanță demo în cadrul căreia să se verifice un anumit scenariu.

Contestatorul arată că, cu toate că solicitarea Universităţii excede documentaţia de atribuire, fiind în contradicţie atât cu prevederile art. 20 din H.G. nr. 395/2016, cât și cu principiul tratamentului egal, prin răspunsul la solicitarea de clarificare, a acordat autorității contractante accesul la o instanță de demo, configurata integral pe scenariul transmis, iar în data de 18.05.2018, prin solicitarea de clarificare nr. 11299/3006, autoritatea contratantă a revenit la solicitare cerând, de această dată, să verifice funcționalitățile cerute, chiar și dacă, doar la nivel generic funcţional, cu exemple, că punctele 1-6 (obligatorii) din capitolul 3 „Cerinţe tehnice și funcţionale" sunt îndeplinite.

... precizează că, în cadrul celor 3 răspunsuri la solicitările de clarificare a atras atenția cu privire la caracterul suplimentar al sesiunii demonstrative, precizând că, odată ce aceasta nu a fost solicitată prin Documentaţia de atribuire, o astfel de cerinţă, care adaugă la Caietul de sarcini pe perioada evaluării este abuzivă și cu un caracter inegal și lipsit de transparență. Decizia de a răspunde solicitării autorității contractante are la bază buna credinţă și încrederea că produsul ofertat este capabil să răspundă cu succes nevoilor autorității contractante.

Ofertarea unui produs COTS, complet customizabil, vine cu o serie de avantaje cum ar fi: eficientizarea și optimizarea timpilor de implementare, accesul la o aplicaţie informatică matură, care și-a parcurs ciclul de viață și și-a validat fiabilitatea și scalabilitatea, precum și posibilitatea de a propune o valoarea financiară competitivă, mare parte din timpii alocaţi etapelor de dezvoltare a unui produs software fiind optimizați.

Contestatorul consideră nelegală și neîntemeiată concluzia autorității contractante prezentată în Procesul Verbal de evaluare tehnică, potrivit căreia *„Prin urmare, în caietul de sarcini întocmit de instituţia noastră a fost stipulat faptul că se doreşte livrarea sistemului informatic de management al documentelor, fiind acceptată configurarea şi implementarea de aplicaţii software COTS (Commercial-offthe-shelf). Datorită faptului că oferta ... vizează un program care urmează a fi dezvoltat numai după încheierea contractului de furnizare, nu corespunde solicitării formulate de ..."*.

... subliniază că afirmaţia autorității contractante potrivit căreia neconformitatea ofertei este generată de faptul că a ofertat un program care va fi dezvoltat numai după încheierea contractului de furnizare încalcă dcumentaţia de atribuire, precizând că procedura permite atât dezvoltarea de la zero a unei aplicaţii software pentru managementul documentelor, cât și ofertarea unei soluţii COTS care să fie customizată ulterior, după semnarea contractului de furnizare, potrivit cerinţelor autorității contractante. Mai mult, un sistem de management de

documente este un sistem informatic cu grad înalt de dedicaţie pentru instituția în care se va immplementa, prin aceea că este necesar să fie customizat pe organigramă, workflow, nivele de decizie, termene de păstrare/răspuns/închidere de documente ale beneficiarului. Tocmai de aceea, aplicaţia COTS ofertată urmează a fi customizată și configurată în urma semnării contractului de furnizare, în urma parcurgerii etapei de analiză împreună cu echipa beneficiarului.

Se arată că, de asemenea, sesiunea demonstrativă solicitată și căreia i s-a dat curs din bună credinţă, din punct de vedere al legislaţiei în domeniul achiziţiilor publice se încadrează la noţiunea de *„1)eşantioane, descrieri sau fotografii ale produselor care urmează a fi livrate, a căror autenticitate trebuie certificată la solicitarea autorităţii contractante;”* (conform prevederilor art. 179 din Legea nr. 98/2016), care pot fi solicitate cu scopul de a demonstra capacitatea tehnică a ofertanţilor și nicidecum conformitatea ofertei tehnice cu specificaţiile Caietului de sarcini. O astfel de cerinţă lipsește din documentaţia de atribuire, iar rezultatul comparaţiei între caietul de sarcini şi sesiunea demonstrativă solicitată (în fapt, o mostră) este lipsită de relevanţă în ceea ce priveşte conformitatea ofertei. În acest sens, contestatorul invocă Decizia Consiliului ce a vizat contestaţia înregistrată sub nr. 21744.

Urmare celor antemenționate, ... solicită anularea Procesului-verbal de evaluare tehnică a ofertelor în ceea ce priveşte decizia de neconformitate a ofertei sale tehnice și a tuturor actelor subsecvente acestuia, precum și reevaluarea ofertei tehnice, cu reţinerea considerentelor expuse în cadrul contestației.

În drept, contestatorul invocă textele de lege expuse pe larg în cadrul contestației.

În susţinerea contestației, ... a anexat documente.

Prin adresa nr. 14857/4207/27.06.2018, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 26143/27.06.2018, ... invocă excepția inadmisibilității introducerii contestației, precizând că ... nu a parcurs procedura de notificare prealabilă, prevăzută la art. 6 din Legea nr. 101/2016, înainte de a se adresa Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.

Urmare celor antemenționate, autoritatea contractantă solicită respingerea contestației, ca inadmisibilă, precum și menținerea Procesului-verbal de evaluare tehnică a ofertelor nr. 3953/18.06.2018.

Pe fondul cauzei, autoritatea contractantă menționează că soluția de respingere a propunerii tehnice a ..., ca neconformă, se datorează faptului că aceasta nu corespunde cu cerințele formulate de autoritatea contractantă în Caietul de sarcini, aspecte detaliate în cadrul Procesului-verbal de evaluare tehnică a ofertelor nr. 3953/18.06.2018.

Prin adresa nr. 16327/4711/10.07.2018, înregistrată la C.N.S.C. cu nr. 28497/12.07.2018, autoritatea contractantă a transmis punctul de vedere cu privire la contestație, în care menționează următoarele aspecte:

... învederează că soluţia de respingere a propunerii tehnice a ... ca neconformă se fundamentează pe faptul că aceasta nu corespunde cu cerinţele formulate de autoritatea contractantă în caietul de sarcini, aspecte detaliate în cadrul Procesului verbal de evaluare tehnică a ofertelor nr. 3953/18.06.2018.

Referitor la îndeplinirea cerințelor de la Cap. 3. Condiţii tehnice şi funcţionale precizate din Caietul de sarcini, autoritatea contractantă precizează următoarele:

Punctul 1 obligatoriu din caietul de sarcini - Cerinţa „Posibilitate de urmărire a întregului ciclu de viaţă al unui document”, s-a constatat faptul că, în aplicaţia depusă de ... nu se poate vedea istoricul documentului, ciclul de viaţă al documentului, ce revizuiri au fost făcute, de către ce utilizator şi din ce departament, data şi ora revizuirii, cerinţă obligatorie prevăzută la Cap. 3 punctul 1 din Caietul de sarcini.

Punctul 2 obligatoriu din caietul de sarcini - Cerinţa „Activităţi clasice de registratură (registru unic de intrări/ieşiri/documente interne, cu posibilitate de personalizare a numerelor de evidenţă pe departamente/servicii/birouri)”, s-a constatat că, în aplicaţia depusă de ... apare doar un număr unic al documentului, fără a se putea personaliza numere de evidenţă pe departamente, a se afişa documentele pe departamente, responsabili, scadenţe pe departamente, cerinţă obligatorie prevăzută la Cap. 3 punctul 2 din Caietul de sarcini.

Punctul 3 obligatoriu din caietul de sarcini - Cerinţa „Funcţionalităţi de workflow (fluxuri de lucru). Administrare a fluxurilor de documente pe rute fixe sau rute variabile”, s-a constatat că, în aplicaţia depusă de ... nu există rute predefinite de workflow (de exemplu rute predefinite pe problematici), există doar rutarea arbitrară în fiecare stadiu al documentului, neexistând posibilitatea rutării în paralel a unui document la mai multe persoane, cerinţă obligatorie prevăzută la Cap. 3 punctul 3 din Caietul de sarcini.

Punctul 4 obligatoriu din caietul de sarcini - Cerinţa „Posibilitate de parcurgere al fluxului de lucru în serie sau în paralel”, s-a constatat că aplicaţia depusă nu are posibilitatea de definire sau parcurgere de fluxuri predefinite (serie sau paralel), rutarea automata a documentului pe rute predefinite, posibilitatea de distribuire în paralel al unui document, cerinţă obligatorie prevăzută la Cap. 3 punctul 4 din Caietul de sarcini.

Punctul 5 obligatoriu din caietul de sarcini - Cerinţa „Administrare automată pentru starea curentă a documentelor şi a istoricului de prelucrare a documentelor. Stabilirea locului unde se află fiecare document activ - starea curentă.”, s-a constatat că, în aplicaţia depusă de ... nu se regăseşte istoricul de prelucrare al unui document, respectiv cine a modificat documentul pe parcursul ciclului de viaţă al acestuia (utilizator, dată, oră), cerinţă obligatorie prevăzută la Cap. 3 punctul 5 din Caietul de sarcini.

... învederează că, deoarece oferta ... vizează un program care urmează a fi dezvoltat numai după încheierea contractului de furnizare,

aceasta nu corespunde solicitării formulată de autoritatea contractantă în caietul de sarcini, unde a fost stipulat faptul că se doreşte livrarea sistemului informatic de management al documentelor, fiind acceptată configurarea şi implementarea de aplicaţii software COTS (Commercial-off-the-shelf). Acesta a constituit motivul de respingere a ofertei depusă de ... în cadrul procedurii de achiziţie pentru atribuirea contractului de furnizare „Sistem informatic de management al documentelor".

Autoritatea contractantă precizează că, în cadrul procedurii de achiziţie au fost depuse 5 oferte, dintre care 3 au fost declarate de către Comisia de evaluare, conforme cu cerinţele Caietului de sarcini, fiind ofertate aplicaţii software COTS (Commercial-off-the-shelf). Celelalte două oferte au fost declarate neconforme, şi anume cea depusă de ..., deoarece nu a răspuns solicitării de clarificări adresată de autoritatea contractantă, precum şi cea depusă de ..., deoarece nu îndeplineşte cerinţele formulate în Caietul de sarcini, autoritatea contractantă nefiind în măsură să verifice funcţionalitatea aplicaţiei.

Pentru aceste considerente, autoritatea contractantă solicită respingerea, ca nefondată, a solicitării ... de anulare a Procesului verbal de evaluare tehnică a ofertelor nr. 3953/18.06.2018, având în vedere dispoziţiile art. 137 alin. (3) lit. a) din H.G. nr. 395/2016.

Din înscrisurile aflate la dosarul cauzei, Consiliul constată următoarea situație de fapt:

În vederea atribuirii contractului de furnizare având ca obiect *„Sistem informatic de management al documentelor"*, cod CPV 48311000-1 – Pachete software pentru gestionarea documentelor (rev. 2), ... a ales procedura simplificată, ce a fost demarată la data de ..., prin publicarea în S.I.C.A.P. a anunţului de participare nr. ....

Potrivit anunţului de participare și documentaţiei de atribuire, criteriul de atribuire aplicat a fost *„Cel mai bun raport calitate-preț",* valoarea estimată a contractului de furnizare fiind de 138.000 RON, fără T.V.A.

Procedând la soluționarea contestației formulate de ..., Consiliul are în vedere invocarea de către autoritatea contractantă a excepției inadmisibilității acestei contestații, motivat de faptul că societatea contestatoare nu a formulat o notificare prealabilă, în conformitate cu prevederile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, astfel că, potrivit dispozițiilor art. 26 alin. (1) din același act normativ care prevede că *„Consiliul se pronunţă mai întâi asupra excepţiilor de procedură şi de fond, iar când constată că acestea sunt întemeiate, nu mai procedează la analiza pe fond a cauzei*", motiv pentru care se va pronunța cu prioritate cu privire la excepția invocată.

Astfel, Consiliul are în vedere că Legea nr. 101/2016 a fost modificată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 45/2018, act normativ ce a intrat în vigoare la data de0 4.06.2018, și care, la art. IV, punctul 3, prevede că „Capitolul II «Notificarea prealabilă» se abrogă".

Prin urmare, Consiliul constată că întrucât contestația ce face obiectul prezentei cauze a fost formulată după intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 45/2018, ce modifică prevederile Legii nr. 101/2016, operatorii economici ce se consideră vătămați de acte emise în cadrul procedurilor de atribuire nu mai au obligația formulării unor notificări prealabile și, pe cale de consecință, contestațiile formulate fără îndeplinirea procedurii de notificare prealabilă nu mai pot fi respinse ca inadmisibile.

Într-o atare situație, Consiliul constată că susținerile autorității contractante sunt nefondate, motiv pentru care, în temeiul art. 26 alin. (1) și (6) din Legea nr. 101/2016, modificată, respinge excepția inadmisibilității contestației formulate de ..., invocată de către autoritatea contractantă ....

Procedând la analiza pe fond a cauzei, Consiliul constată că aceasta vizează rezultatul procedurii de atribuire, fiind formulate critici referitoare la motivele care au stat la baza deciziei comisiei de evaluare, de respingere a ofertei prezentate de ..., ca neconformă.

Sub acest aspect, Consiliul are în vedere că autoritatea contractantă a postat în SEAP procesul verbal nr. 3953/18.06.2018 de evaluare tehnică a ofertelor, în cuprinsul căruia, referitor la oferta prezentată de societatea contestatoare, s-a precizat că *„(...) 5. Oferta depusă de ... este declarată NECONFORMĂ, deoarece nu sunt îndeplinite 5 din cele 6 cerințe obligatorii din detalierea cerințelor tehnice din caietul de sarcini după cum urmează și anume:*

La Cap. 3. Condiţii tehnice şi funcţionale

Punctul 1 obligatoriu din caietul de sarcini :

Cerinţa: Posibilitate de urmărire a întregului ciclu de viaţă al unui document.

În aplicaţia ... nu se poate vedea istoricul documentului (ciclul de viaţă al documentului, nu doar starea curentă a documentului), ce revizuri au fost făcute, de către ce utilizator şi din ce departament, data şi ora revizuirii.

Punctul 2 obligatoriu din caietul de sarcini:

Cerinţa: Activităţi clasice de registratură (registru unic de intrari/ieşiri/documente interne, cu posibilitate de personalizare a numerelor de evidenţă pe departamente/servicii/birouri).

În aplicaţia ... apare doar un număr unic al documentului fără a se putea personaliza numere de evidenţă pe departamente. Evidențierea numerelor personalizate pe departamente. Afișarea documentelor pe departamente, responsabili, scadenţe pe departamente.

Punctul 3 obligatoriu din caietul de sarcini:

Cerinţa: Funcţionalităţi de workflow (fluxuri de lucru). Administrare a fluxurilor de documente pe rute fixe sau rute variabile;

În aplicaţia ... nu există rute predefinite de workflow (de exemplu rute predefinite pe problematici), există doar rutarea arbitrară în fiecare stadiu al documentului, nu există posibilitatea rutării în paralel a unui

document la mai multe persoane. Istoric de tipul: revizor anterior (data, ora), revizor curent (data, ora), revizor următor. Vă rugăm să ne demonstrați dacă aplicația dumneavoastră are un motor de workflow, posibilitatea de generare a unui flux de lucru în serie și în paralel sau mixt.

Punctul 4 obligatoriu din caietul de sarcini:

Cerinţa: Posibilitate de parcurgere al fluxului de lucru în serie sau în paralel;

După cum am precizat la punctul anterior, nu există posibilitatea de definire sau parcurgere de fluxuri predefinite (serie sau paralel), rutarea automată a documentului pe rute predefinite, posibilitatea de distribuire în paralel al unui document.

Punctul 5 obligatoriu din caietul de sarcini:

Cerinţa: Administrare automată pentru starea curentă a documentelor şi a istoricului de prelucrare a documentelor. Stabilirea locului unde se află fiecare document activ - starea curentă.

În aplicaţia ... nu regăsim nicăieri istoricul de prelucrare al unui document, cine a modificat documentul pe parcursul ciclului de viaţă al acestuia (utilizator, data, ora).

Prin urmare, în caietul de sarcini întocmit de instituția noastră a fost stipulat faptul că se dorește livrarea sistemului informatic de management al documentelor, fiind acceptată configurarea și implementarea de aplicații software COTS (Commercial-off-tre-shelf). Datorită faptului că oferta ... vizează un program care urmează a fi dezvoltat numai după încheierea contractului de furnizare, nu corespunde solicitării formulate de ....”

Raportat la motivele de respingere indicate de autoritatea contractantă, Consiliul reține că în cuprinsul caietului de sarcini, la punctul 3. „Condiții tehnice și funcționale”, sunt prevăzute următoarele cerințe obligatorii:

1. Administrare unitară a documentelor pe întreg ciclul de viață al unui document (înregistrat / emis, în lucru sau în prelucrare, finalizat sau rezolvat, arhivat); Posibilitate de urmărire a întregului ciclu de viață al unui document;
2. Activități clasice de registratură (registru unic de intrări/ieșiri/ documente interne, cu posibilitate de personalizare a numerelor de evidență pe departamente/servicii/birouri);
3. Functionalități de workflow (fluxuri de lucru). Administrare a fluxurilor de documente pe rute fixe sau rute variabile;
4. Posibilitate de parcurgere al fluxului de lucru în serie sau în paralel;
5. Administrare automată pentru starea curentă a documentelor și a istoricului de prelucrare a documentelor. Stabilirea locului unde se află fiecare document activ - starea curentă;
6. Sistemul trebuie să aibe interfeta web-based pentru integrarea unor funcționalități direct în portalul web al Universității de

Vest. Sistemul trebuie să poată fi utilizat complet dintr-un browser web și de pe dispozitive mobile.

De asemenea, se reține că la punctul IV.4.1 „Modul de prezentare al propunerii tehnice” din fișa de date a achiziției este prevăzut, între altele, faptul că *„Propunerea tehnică va fi prezentată în conformitate cu cerințele minime obligatorii prevăzute în Caietul de sarcini. Pentru ca Propunerea tehnică să fie considerată conformă trebuie să îndeplinească toate cerințele minime obligatorii prevăzute în Caietul de sarcini*”.

Raportat la cele redate anterior, Consiliul are în vedere că, în conformitate cu prevederile art. 154 din Legea nr. 98/2016, autoritatea contractantă și-a îndeplinit obligaţia de elaborare a documentaţiei de atribuire astfel încât aceasta să conţină toate informaţiile necesare pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă şi precisă cu privire la cerinţele achiziţiei, obiectul contractului şi modul de desfăşurare a procedurii de atribuire, indicând în mod concret funcționalitățile pe care trebuie să le îndeplinească soluția ofertată la momentul depunerii propunerii tehnice.

În acest context, se reține că în măsura în care a considerat că informațiile furnizate de către autoritatea contractantă nu sunt suficient de clare, asocierea formată din ... și ... avea posibilitatea solicitării de clarificări suplimentare, în conformitate cu prevederile art. 160 alin. (1) din Legea nr. 98/2016 sau a formulării unei contestații împotriva prevederilor documentației de atribuire, cu respectarea prevederilor Legii nr. 101/2016, modificată.

Or, în lipsa unui astfel de demers și în condițiile în care asocierea în cauză a depus ofertă în cadrul prezentei proceduri de atribuire, conținutul documentației de atribuire și-a consolidat caracterul obligatoriu, atât pentru ofertanți care, potrivit prevederilor art. 123 alin. (1) din H.G. nr. 395/2016, au obligația de a elabora ofertele în conformitate cu prevederile documentaţiei de atribuire, cât și pentru comisia de evaluare care, în conformitate cu art. 133 alin. (1) și (2) din același act normativ, are obligaţia de a analiza şi de a verifica fiecare ofertă atât din punct de vedere al elementelor tehnice propuse, cât şi din punct de vedere al aspectelor financiare pe care le implică, în condițiile în care propunerea tehnică trebuie să corespundă cerinţelor minime prevăzute în caietul de sarcini sau în documentul descriptiv.

Într-o atare situație se reține că prin depunerea ofertelor la procedură, se presupune că ofertanții și-au însușit documentația de atribuire fără rezerve, ceea ce înseamnă că nu li se poate scuza nicio abatere de la prescripțiile ei, opozabile în cel mai mic detaliu (relevantă în acest sens este decizia nr. 1555 din 6 martie 2012 a Curții de Apel Craiova, Secția de contencios administrativ și fiscal). Astfel cum un contract constituie legea părților, și documentația de atribuire, întovărășită de clarificările postate în SEAP, are aceeași valoare pentru părți, iar niciuna dintre ele nu îi poate ignora sau nesocoti clauzele.

În aceeași direcție, Curtea de Apel Iași, Secția de contencios

administrativ și fiscal, a reținut în decizia nr. 2204 din 21 septembrie 2012 că cerințele riguroase în materie de achiziții publice presupun întocmirea documentelor necesare în conformitate cu prevederile documentației de atribuire, cunoscut fiind faptul că garantarea corectitudinii procedurii achizițiilor publice poate justifica respingerea ofertei pentru orice fel de încălcare a dispozițiilor legale în materie, care ar putea fi considerată de ofertant mai puțin importantă. Raportat la obiectivul general constând în prevenirea și sancționarea încălcării dispozițiilor legale în materia procedurilor de achiziție publică, nu i se poate reproșa autorității contractante că a analizat ofertele participanților la procedură în raport de cerințele minime de participare necontestate, sancționând neîndeplinirea acestora.

Analizând modul în care a fost analizată propunerea tehnică prezentată de ofertantul ..., prin raportare la prevederile documentației de atribuire, la prevederile legale aplicabile în materia achizițiilor publice și la susținerile părților, Consiliul constată că, în mod întemeiat, comisia de evaluare a procedat la respingerea ofertei prezentate de acest ofertant, având în vedere considerentele ce vor fi prezentate în cele ce urmează:

Astfel, Consiliul are în vedere că, în perioada de evaluare a propunerilor tehnice, comisia de evaluare a transmis ofertantului în cauză adresa nr. 11950/3213/24.05.2018, prin care a solicitat clarificări cu privire la propunerea tehnică prezentată de acesta, respectiv a solicitat ... să indice unde poate fi identificat istoricul unui document, ce revizuiri au fost făcute, unde este prevăzută posibilitatea de personalizare a numerelor de evidență, unde este prevăzută administrarea fluxurilor de documente pe rute fixe sau rute variabile, în serie sau în paralel.

Se reține că prin răspunsul transmis prin adresa fără număr de înregistrare la emitent, postată în SICAP în data de 29.05.2018, formulată de ..., acest ofertant a precizat că *„produsul ONE ERP face parte din portofoliul companiei noastre și este implementat la peste 100 de clienți. Acesta constituie baza soluției ofertate pentru sistemul care face obiectul prezentei proceduri. Așa cum am specificat în răspunsul anterior, aplicația este customizată în perioada de implementare de către specialiștii noștri pentru fiecare client în parte (în conformitate cu prevederile contractuale), adaptată la specificul fiecărui client, astfel încât să corespundă nevoilor acestuia – în speță: customizări/modificări/dezvoltări suplimentare față de funcționalitățile de bază, astfel că varianta de producție la clientul final să corespundă cerințelor și nevoilor reale ale acestuia.*

Totodată, vă supunem atenției faptul că autoritatea contractantă nu a solicitat achiziționarea exclusivă a unui produs de tip COTS, permițând astfel ofertanților chiar dezvoltarea de la 0 a unui program de management de documente care să respecte cerințele caietului de sarcini și de asemenea, reiterăm faptul că prin depunerea ofertei ne-am

asumat în totalitate îndeplinirea tuturor cerințelor din caietul de sarcini și implementarea acestora la standardele de calitate și cantitate solicitate. Prin urmare, vă asigurăm că aplicația va răspunde întocmai cerințelor dumneavoastră, astfel cum au fost acestea solicitate prin documentația de atribuire și asumate de subscrisa prin oferta tehnică depusă".

Astfel, Consiliul constată că, prin răspunsul formulat, ... arată că cerințele prevăzute în caietul de sarcini **vor fi îndeplinite** de acesta **doar după încheierea contractului ce face obiectul prezentei proceduri de atribuire** și nu prin demonstrarea îndeplinirii necesităților autorității contractante, exprimate în documentația de atribuire, și fără detalierea acestora în propunerea tehnică prezentată, așa cum s-a solicitat, în mod concret, prin documentația de atribuire.

Sub acest aspect, Consiliul reține ca relevante mențiunile din cuprinsul caietului de sarcini, la punctul 1.1, denumit „Ce va conține oferta tehnică", unde s-a prevăzut, așa cum însuși contestatorul a precizat în cuprinsul contestației nr.25832/25.06.2018, faptul că *„Oferta tehnică depusă de ofertant va conţine patru capitole şi anume:*

- *Descrierea generală a soluţiei propuse (arhitectură, tehnologie, structurare, performanţe, eventuale referinţe de la implementări ale soluţiei propuse la clienţi din Mediul Universitar) ca răspuns la criteriile generale din cap. 1 si 2 al prezentului document;*
- *Răspuns punctual la cerinţele funcţionale 1 - 41 de la capitolul 3.*
- *Descriere metodologie de implementare. Descriere servicii post - implementare, in perioada de garantie. Perioada pentru care se solicita garantie este de **24 luni** de la data de dare in exploare a intregului sistem.*
- *Descriere servicii post - garantie, inclusiv oferta de pret. Acest pret nu va intra in totalul ofertei comerciale*", rezultând obligația ofertanților de a indica modul în care soluțiile tehnice ofertate vor îndeplini cerințele obligatorii, printre care și cele indicate, în mod concret, de autoritatea contractantă în cuprinsul solicitării de clarificări nr. 11950/3213/24.05.2018.

Sub acest aspect, Consiliul are în vedere că propunerea tehnică reprezintă modalitatea concretă pe care ofertantul o recomandă autorităţii contractante în vederea îndeplinirii cerinţelor sale tehnice stabilite în documentația de atribuire, iar pentru achizitoare era de interes proba faptului că ofertantul, prin propunerea tehnică depusă, a înțeles solicitările achizitoarei, astfel că se impunea ca, prin propunerea tehnică prezentată, acesta va indica/detalia **modul concret de îndeplinire a cerintelor prevăzute în documentatia de atribuire**.

Este adevărat că autoritatea contractantă a precizat că *„Se acceptă configurarea şi implementarea de aplicaţii software COTS (Commercial-off-the-shelf)*" însă acest aspect a fost indicat în cadrul condițiilor comerciale, Consiliul reținând că această sintagmă semnifică faptul că sunt acceptate produse de serie ieșite din fabrică, care corespund din

punct de vedere funcțional solicitărilor autorității contractante, nefiind instituită vreo excepție de la respectarea caracteristicilor tehnice impuse de autoritatea contractantă prin documentația de atribuire, cum, în mod eronat, susține contestatorul în cuprinsul contestației formulate.

Într-o atare situație, Consiliul constată că, în măsura în care prin răspunsul la solicitarea autorității contractante, transmisă prin adresa nr. 1950/3213/24.05.2018, ofertantul ... nu a furnizat informațiile solicitate, acesta nu a făcut dovada îndeplinirii cerințelor obligatorii prevăzute în caietul de sarcini, astfel că, în mod corect, comisia de evaluare a apreciat că oferta prezentată de acest ofertant este neconformă, aceasta aplicând în mod corespunzător atât prevederile din cuprinsul fișei de date a achiziției, anterior menționate, cât și dispozițiile art. 137 alin. (3) lit. a) din H.G. nr. 395/2016 potrivit cărora „*oferta este considerată neconformă în următoarele situaţii: a) nu satisface în mod corespunzător cerinţele caietului de sarcini*”, constatându-se caracterul nefondat al criticilor formulate sub acest aspect.

În ceea ce privește susținerile contestatorului cu privire la faptul că, în mod suplimentar cerințelor din caietul de sarcini, autoritatea contractantă a solicitat un demo al soluției ofertate, analizând documentele aflate în cadrul dosarului cauzei, Consiliul constată că această solicitare a fost adresată, în aceeași dată, tuturor celor 5 operatori economici care au depus oferte în cadrul prezentei proceduri de atribuire, astfel că, prin acest demers, nu a fost creat vreun avantaj în favoarea vreunuia dintre ofertanți, fiind respectat principiul tratamentului egal, prevăzut la art. 2 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 98/2016, ofertantul în cauză nefiind prejudiciat în vreun fel de respectiva solicitare, căreia, în fapt, i-a și dat curs.

Acestea fiind, în temeiul de fapt și de drept anterior expus, în temeiul prevederilor art. 26 alin. (6) din Legea nr. 101/2016, modificată, Consiliul respinge, ca nefondată, contestația formulată de ..., în contradictoriu cu ....

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

CONSILIUL DECIDE:

Respinge excepția inadmisibilității contestației formulată de ..., invocată de ....

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

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți.

Împotriva deciziei se poate formula plângere în termen de 10 zile lucrătoare de la comunicare pentru părţile cauzei, respectiv de la data luării la cunoştinţă de către alte persoane vătămate.

PREŞEDINTE,	MEMBRU,	MEMBRU,
...	...	...