



# AGER

ASOCIAȚIA PENTRU GUVERNARE EFICIENTĂ ȘI RESPONSABILĂ

## RAPORT DE MONITORIZARE A ACHIZIȚIILOR SECTORIALE

iunie 2022 - decembrie 2022

**AGER**  
ASOCIAȚIA PENTRU GUVERNARE EFICIENTĂ ȘI RESPONSABILĂ

Chișinău, 2023

# AGER

ASOCIAȚIA PENTRU GUVERNARE EFICIENTĂ ȘI RESPONSABILĂ

Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER este o organizație neguvernamentală și non-profit a cărei misiune este de a promova realizarea practică a conceptelor de bună guvernare. Scopul AGER constă în a contribui la promovarea reformelor pentru edificarea unui stat de drept bazat pe respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, în care guvernarea este eficientă, transparentă și responsabilă, activează în serviciul public și beneficiul tuturor cetățenilor Republicii Moldova.



PARTENERSHIP FOR  
TRANSPARENCY

Fondul de Parteneriat pentru Transparență (PTF) are sediul în Washington DC și are misiunea de a promova abordări inovatoare conduse de societatea civilă pentru îmbunătățirea guvernării, creșterea transparenței, promovarea statului de drept și reducerea corupției în țările în curs de dezvoltare și în curs de dezvoltare. Din 2000, PTF a susținut peste 250 de proiecte care vizează promovarea implicării ONG-urilor în decizii, procese și legi care impun transparența și responsabilitatea în achizițiile publice.



[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

IDIS „Viitorul” este un think tank independent, înființat în 1993 care combină cercetarea socială, politică și economică cu componente solide de advocacy. Instituția realizează cercetări aplicate de monitorizare pe mai multe domenii: economie, politica socială, politicile UE, dezvoltarea regională, dar și riscurile de securitate și de politică externă.

Toate drepturile protejate. Conținutul Raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri non-profit și fără acordul prealabil al Asociației AGER, cu condiția indicării sursei de informație.

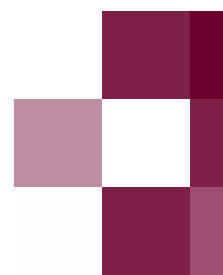
Acest raport este un produs al proiectului „Monitorizarea achizițiilor sectoriale în Republica Moldova”, desfășurat de A.O. „Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER”, în calitate de beneficiar de sub-grant a proiectului „Consolidarea integrității în achizițiile publice”. Proiectul este implementat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, în parteneriat cu Fondul de Parteneriat pentru Transparență (SUA). Proiectul urmărește susținerea reformelor în domeniul achizițiilor publice în Moldova, care vor spori transparența și corectitudinea achizițiilor publice prin abilitarea cetățenilor de a responsabiliza instituțiile relevante.

Opiniile exprimate în cadrul proiectului și responsabilitatea pentru conținutul acestui produs aparțin autorilor proiectului și nu reflectă neapărat opinia IDIS „Viitorul” și a donatorului.



## CUPRINS

<b>Abrevieri</b> .....	<b>4</b>
<b>Introducere</b> .....	<b>5</b>
<b>Sumar executiv</b> .....	<b>6</b>
<b>Capitolul I. Considerații generale cu privire la achizițiile sectoriale.</b> .....	<b>8</b>
<b>Capitolul II. Problemele de reglementare în domeniul achizițiilor publice</b> .....	<b>13</b>
<b>Capitolul III. Cum este evitată sau aplicată incorect Legea nr. 74/2020</b> .....	<b>19</b>
<b>Capitolul IV. Practica ANSC în achizițiile sectoriale</b> .....	<b>22</b>
<b>Concluzii și recomandări</b> .....	<b>47</b>





## ABREVIERI

AAP – Agenția Achiziții Publice

AC – Autoritate Contractantă

AGER – Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER

alin. – alineat

ANI – Autoritatea Națională de Integritate

ANSC – Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor

AO – Asociație Obștească

art. – articol

BAP – Buletinul Achizițiilor Publice

COP – Cerere de oferte de prețuri

DUAE – Documentul Unic de Achiziții European

EC - Entitate contractantă

GL – Grup de lucru

HG – Hotărâre de Guvern

ÎCS – Întreprindere cu Capital Străin

ÎM – Întreprindere Municipală

ÎS – Întreprindere de Stat

LP – Licitație Publică

nr. – număr

OE - Operator Economic

ONG – Organizație Neguvernamentală

p. – pagină

para. – paragraf

PIB – Produs Intern Brut

RM – Republica Moldova

SA – Societate pe Acțiuni

SIA RSAP – sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”

SRL – Societate cu Răspundere Limitată

## INTRODUCERE

În perioada de referință, Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER) a monitorizat procedurile de achiziții desfășurate în conformitate cu prevederile [Legii 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale](#), în cadrul proiectului „Monitorizarea achizițiilor sectoriale în Republica Moldova”, desfășurat de A.O. AGER, în calitate de beneficiar de sub-grant a proiectului „[Consolidarea integrității în achizițiile publice](#)”. Prezentul raport de monitorizare prezintă principalele constatări și concluzii observate pe parcursul activității de monitorizare desfășurată în perioada iunie 2022 - decembrie 2022. În baza concluziilor, raportul conține o serie de sugestii și recomandări, atât de ordin legislativ și normativ, cât și de ordin funcțional, orientate spre îmbunătățirea sistemului de achiziții sectoriale din Republica Moldova.



## Metodologie

Raportul a fost elaborat de către Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER în rezultatul analizei a aproximativ 100 de proceduri de achiziție desfășurate conform Legii nr. 74/2020, a datelor despre contractele atribuite și datelor din Buletinele Achizițiilor Publice (în continuare AAP), disponibile pe [pagina web a Agenției Achiziții Publice](#), datelor din SIA RSAP MTender, precum și a deciziilor emise de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (în continuare ANSC). La fel, reprezentanții AGER au solicitat informații, au participat în calitate de reprezentanți ai societății civile în grupurile de lucru ale entităților contractante pentru anumite proceduri de licitație și au asistat la ședințe publice de examinare a contestațiilor la ANSC. Nu în ultimul rând, monitorii AGER au organizat o masă rotundă cu reprezentanții entităților contractante și autorităților cu atribuții în domeniul achizițiilor sectoriale, în cadrul căreia au fost discutate provocările cu care se confruntă părțile implicate în aceste procese și posibile soluții. Raportul conține sinteza problemelor și erorilor identificate, împreună cu recomandări formulate în vederea eficientizării procesului de achiziție publică, atât prin prisma modificărilor legislative necesare, precum și a măsurilor concrete ce trebuie întreprinse de către actorii cheie din domeniu.

## SUMAR EXECUTIV

Achizițiile din sectorul utilităților au fost reglementate pentru prima dată în Republica Moldova prin Legea nr. 74, adoptată la 21.05.2020, intrată în vigoare un an mai târziu. Această lege transpune directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.

Rațiunea reglementării achizițiilor din sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale este asigurarea transparenței și concurenței și respectarea obligațiilor aplicabile în domeniul mediului, social și al muncii. Aceste principii reies din art. 28 din Legea nr. 74/2020 și sunt înrădăcinate în principiile Tratatului de Funcționare a UE și, în particular, în prevederile despre libera circulație a bunurilor și serviciilor, dreptul de stabilire și libertatea de prestare a serviciilor. Mijloacele financiare utilizate pentru realizarea achizițiilor în sectoarele menționate nu sunt întotdeauna de la bugetul de stat. Cu toate acestea, asigurarea concurenței și transparenței acestor achiziții este relevantă din următoarele considerente:

- Importanța strategică a sectoarelor respective;
- Calitatea de entități contractante (autorități publice, întreprinderi publice sau persoane juridice, inclusiv agenți economici, care funcționează în baza unor drepturi speciale sau exclusive, acordate conform legislației de o autoritate competentă);
- Sursa de finanțare (chiar și atunci când resursele financiare nu sunt de la bugetul de stat, acestea sunt obținute din activitate de antreprenariat desfășurată în baza unor drepturi speciale sau exclusive, acordate conform legislației de o autoritate competentă);
- Sursa de finanțare (chiar și atunci când resursele financiare nu sunt de la bugetul de stat, acestea sunt obținute din activitate de antreprenariat desfășurată în baza unor drepturi speciale sau exclusive, acordate conform legislației de o autoritate competentă);

La aproape trei ani de la adoptarea legii, reglementarea achizițiilor în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale este încă rudimentară. Pe lângă Legea nr. 74/2020 a fost adoptată [Hotărârea de Guvern nr. 464 din 06.07.2022 pentru aprobarea Normelor metodologice privind modul de atribuire a contractelor de achiziții sectoriale/ acordurilor-cadru în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale](#). Totuși, până în acest moment, nu au fost adoptate regulamentele care ar trebui să prevadă procedurile de desfășurare a anumitor tipuri de proceduri de achiziție publică, cum ar fi negocierile fără publicare prealabilă a unui anunț de participare sau acordurile cadru. Actualmente, unele entități contractante utilizează procedurile prevăzute de Regulamentele speciale adoptate

pentru executarea Legii 131/2015, indicând acest lucru în documentația de atribuire. Alte entități contractante desfășoară proceduri de achiziție prin procedura de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, fără proceduri sau regulamente prestabilite. Lipsa unor prevederi speciale în acest sens lasă loc pentru abuzuri și fraude. Pe de altă parte, nu există o autoritate competentă care ar putea constrânge entitățile contractante să se conformeze prevederilor ce reglementează domeniul achizițiilor sectoriale. Deși art. 84 din Legea nr. 74/2020 prevede că entitățile contractante vor prezenta dări de seamă Agenției Achiziții Publice, această autoritate nu exercită și alte competențe în raport cu Legea 70/2020.



## CAPITOLUL I

### Considerații generale cu privire la achizițiile sectoriale.

Conform prevederilor Legii 74/2020, o entitate contractantă poate fi:

- a) autoritatea contractantă sau întreprinderea publică care desfășoară activități reglementate de legea menționată;
- b) orice persoană juridică (inclusiv agenții economici care au dreptul, în numele lor/firmelor lor, să desfășoare activitate de antreprenoriat în Republica Moldova), care desfășoară activități reglementate de legea menționată și care funcționează în baza unor drepturi speciale sau exclusive, acordate conform legislației de o autoritate competentă.

Legea nr. 74/2020 nu conține o listă exhaustivă a entităților contractante și nici nu instituie o autoritate de reglementare a achizițiilor sectoriale, deși prevede că entitățile contractante vor transmite dările de seamă Agenției Achiziții Publice. Totuși, Agenția Achiziții Publice nu-și arogă competențe în domeniul achizițiilor sectoriale. Am făcut această concluzie din răspunsul directorului Agenției Achiziții Publice la solicitarea AGER pentru a ne pune la dispoziție lista entităților contractante. Directorul AAP ne-a comunicat că instituția pe care o conduce nu ar avea atribuții în Legea nr. 74/2020.

AGER a făcut o solicitare cu același obiect către Ministerul Finanțelor. În rezultatul solicitării, Ministerul Finanțelor ne-a pus la dispoziție o listă cu 112 entități contractante, care trebuie să desfășoare procedurile de achiziții publice în conformitate cu prevederile Legii nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale ([accesati Lista entităților contractante](#)).

Pentru a înțelege mai amplu starea actuală în domeniul achizițiilor sectoriale și în ce măsură sunt aplicate prevederile Legii 74/2020, am analizat Buletinele Achizițiilor Publice publicate de Agenția Achiziții Publice în perioada ianuarie – iunie 2022. În acest context ținem să menționăm că analiza buletinelor de achiziții publicate de Agenția Achiziții Publice este în sine o sarcină foarte migăloasă, din pricina volumului foarte mare și modului foarte neprietenos de prezentare a informațiilor. Fiecare ediție a Buletinului Achizițiilor Publice conține un fișier pdf cu anunțurile de intenție, de participare, de atribuire, de modificare și unul sau mai multe documente pdf cu dările de seamă pentru proceduri de achiziții realizate atât în baza Legii 131/2015, cât și în baza Legii 74/2020. Dacă primul fișier este publicat într-un format mai accesibil, care conține un cuprins și permite căutarea după cuvinte-cheie, fișierele cu dări de seamă conțin documente scanate de autoritățile contractante, uneori în calitate proastă, comasate de-a valma de Agenția Achiziții Publice în volume ce depășesc uneori 400 – 500 de pagini, în lipsa unui cuprins și fără posibilitatea de căutare a informației necesare după cuvinte-cheie. Astfel, pentru a identifica o dare de seamă pentru o anumită procedură de achiziție, despre care cunoaștem informațiile de identificare, de cele mai multe ori este necesar să parcurgem mii de pagini de documente scanate din Buletinele Achizițiilor Publice publicate în proximitatea datei încheierii contractului sau anulării procedurii de achiziție.

Analiza edițiilor Buletinului Achizițiilor Publice publicate în perioada ianuarie – iunie 2022 au scos la iveală că doar 15 entități contractante au prezentat anunțuri și dări de seamă spre publicare în Buletinul Achizițiilor Publice pe parcursul primelor șase luni ale anului curent.

Acestea sunt:

- 1 ÎM „Regia Transport Electric”
- 2 SA „Termoelectrica”
- 3 SA „CET-NORD”
- 4 ÎS „Moldelectrica”
- 5 ÎCS „Premier Energy Distribution”
- 6 SA „RED-NORD”
- 7 ÎS „Calea Ferată din Moldova”
- 8 SRL „Chișinău-GAZ”
- 9 „MOLDOVATRANSGAZ” SRL
- 10 ÎS „Portul Fluvial Ungheni”
- 11 „Bălți-Gaz” SRL
- 12 SA „Apă-Canal”
- 13 „Edineț-Gaz” SRL
- 14 ÎS „Poșta Moldovei”
- 15 „Florești-Gaz” SRL

Pe parcursul anului, au mai fost publicate anunțuri și de alte EC: „Regia Apă-Canal Orhei” SA; „Moldovagaz” SA, ÎM „Regia Transport Electric” etc. Cu toate acestea, observăm un contrast evident între numărul entităților contractante conform datelor de la Ministerul Finanțelor și numărul entităților contractante care au prezentat anunțuri și dări de seamă către Agenția Achiziții Publice. Alte entități contractante nu prezentaseră dări de seamă, deși pe paginile web aveau publicate planuri de achiziții și desfășuraseră proceduri de achiziție.

### **Sectorul energiei**

Unele entități contractante desfășoară procedurile de licitație publică prin intermediul sistemului electronic MTender. Alte entități contractante, cum este ÎCS „Premier Energy Distribution”, indică în anunțurile de participare că desfășoară procedurile de achiziție prin

intermediul unui alt sistem electronic de achiziții, „Bravo Solutions”, unde accesul la documentația de atribuire este limitat operatorilor economici înregistrați în sistem.

Unele entități din domeniul gazelor au adoptat propriile regulamente interne de achiziții, care se aplică în special pentru achizițiile sub pragurile prevăzute de Legea nr. 74/2020. Printre acestea enumerăm SRL „Chișinău-Gaz” ([Regulament](#)), „Ialoveni-Gaz” SRL ([Regulament](#)), „Cahul-Gaz” SRL ([Regulament](#)), SRL „Bălți-Gaz” ([Regulament](#)). Aceste regulamente vor fi inaplicabile după intrarea la 01.07.2023 în vigoare a noului [Regulament cu privire la achizițiile publice de valoare mică](#) aprobat prin Hotărârea Guvernului Nr. 870 din 14.12.2022, care se va aplica și domeniilor reglementate de Legea nr. 74/2020. Multe dintre entitățile contractante din lista prezentată de Ministerul Finanțelor nu au secțiuni de achiziții pe paginile web, altele nu au deloc pagini web.

### **Sectorul serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare**

Din domeniul apelor, în sistemul MTender am identificat proceduri de achiziție desfășurate de „Apă-Canal Chișinău”, „Apă-Canal Ungheni” și „Apă-Canal Edineț”.

Deși, în prima jumătate a anului, SA „Apă-Canal” a publicat un singur anunț de atribuire din luna aprilie pentru echipament individual de protecție, pe pagina entității găsim un plan de 105 achiziții planificate pentru anul 2022. De asemenea, pe pagina web a entității, la [secțiunea achiziții publice](#), lipsesc anunțuri de intenție și de participare, cât și alte informații referitor la achizițiile publice curente. Apar unele informații la [secțiunea achiziții arhivate](#), unde găsim și anunțuri de participare și caiete de sarcini pentru achiziții deja încheiate.

Unele entități contractante par să nu cunoască despre aplicarea Legii 74/2020. Astfel, pe pagina „Apă-Canal Bălți”, în proces de insolvență, regăsim o [documentație standard](#) pentru procedurile de achiziție a bunurilor, lucrărilor și serviciilor utilizate în activitatea ÎM Regia „Apă-Canal Bălți” ce decurge din Regulamentul procedurilor de achiziție a bunurilor, lucrărilor și serviciilor utilizate în activitatea titularilor de licență din sectoarele electroenergetic, termoelectric, gazelor naturale și a operatorilor care furnizează serviciu public de alimentare cu apă și de canalizare, aprobat prin Hotărârea ANRE nr. 24/2017 din 26.01.2017. La rubrica achiziții publice de pe pagina entității descoperim un [plan de achiziții pentru anul 2022](#), care conține exclusiv achiziții de valoare mică, nefiind indicate resursele financiare disponibile pentru aceste achiziții. O parte dintre aceste entități, cum este „Apă-Canal Ungheni”, „Apă-Canal Ungheni”, „Apă-Canal Cantemir”, „Apă-Canal Hâncești”, nu dispun de o rubrică pentru achiziții publice pe pagina web, în timp ce altele, cum e „Apă-Canal Călărași” deși au o astfel de rubrică, nu plasează informații despre achizițiile desfășurate sau curente. Pentru alte entități contractante, cum sunt Întreprinderea Internațională de Stat „Acva-Nord”, SA „Regia Apă-Canal Soroca” sau ÎM „Apă-Canal Drochia” nu am găsit pagini web.

### **Sectorul transporturilor**

În lista prezentată de Ministerul Finanțelor sunt incluse doar 4 entități contractante din domeniul transporturilor. Considerăm lista incompletă, pentru că în ea nu am regăsit ÎM „Parcul Urban de Autobuze”, ÎM „Regia Transport Electric”, Portul Fluvial Ungheni sau Portul Internațional Giurgulești. În Buletinele Achizițiilor Publice am identificat doar anunțuri și dări

de seamă ale ÎS „Calea Ferată din Moldova”, ÎM „Regia Transport Electric” și Portul Fluvial Ungheni. În sistemul MTender am identificat proceduri de achiziție desfășurate de ÎM „Parcul Urban de Autobuze” și ÎM „Regia Transport Electric”.

În timp ce pe pagina unor entități contractante, ca ÎM „Calea Ferată din Moldova”, Aeroportul Internațional Mărculești, Portul Fluvial Ungheni, Î.M. „Parcul Urban de Autobuze”, ÎM „Regia Transport Electric”, am identificat anumite informații despre achiziții, astfel de informații lipsesc cu desăvârșire pe pagina Aeroportului Internațional Chișinău, ÎS „Gările și Stațiile Auto din Moldova”, Portul Internațional Giurgiulești.

### **Sectorul serviciilor poștale**

În Republica Moldova, principala entitate contractantă în sectorul serviciilor poștale este ÎS „Poșta Moldovei”. Achizițiile acestei entități cad sub incidența Legii nr. 74/2020. Cu toate acestea, ÎS „Poșta Moldovei” indică uneori în sistemul MTender că achiziția este inițiată conform Hotărârii de Guvern Nr. 351 din 10-06-2020 pentru aprobarea Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat. Presupunem că entitatea ar face uz de prevederile acestei hotărâri de guvern pentru achizițiile de valoare mică. Totuși, mențiunea cu privire la aplicarea HG 351/2020 creează confuzie și este de natură să inducă în eroare operatorii economici interesați să participe la procedurile de achiziție inițiate de această entitate contractantă.

### **Solicitări de informații și datele primite de AGER**

Pentru a elucida mai multe neclarități cu privire la modul în care este aplicată Legea nr. 74/2020, AGER a expediat solicitări de informații către entitățile contractante pentru care a identificat adresele de email. Din răspunsurile recepționate prin intermediul poștei electronice, fie telefonic, am constatat că majoritatea entităților contractante nu au desfășurat achiziții conform Legii 74/2020, toate achizițiile acestora fiind de valoare mai mică decât pragurile prevăzute de această lege. E de menționat că unele dintre aceste entități au statutul juridic de întreprinderi municipale, care își desfășoară activitatea în raioane sau localități, iar fondurile de care dispun sunt destul de reduse. Unele entități contractante mari, care se regăsesc în lista Ministerului Finanțelor, nu consideră că Legea nr. 74/2020 le este aplicabilă. Un răspuns în acest sens am primit de la ÎS „Aeroportul Chișinău”, potrivit căruia, entitatea nu mai prestează activitate în domeniul transporturilor după concesionarea aeroportului Chișinău. E de menționat totuși că, sub incidența legii cad nu serviciile de transport, ci serviciile de furnizare a terminalelor.

Din comunicarea cu reprezentanții entităților contractante, am constatat că, în special entitățile mai mici, duc lipsă de expertiză și mentorat, în lipsa unei autorități de reglementare, care ar putea oferi consultanță. Unele entități contractante au menționat că au beneficiat de 1-2 instruirii organizate de ANRE și AAP, în timp ce altele au afirmat că nu au beneficiat de instruirii.

În timpul mesei rotunde organizate de AGER pe 31.10.2022, la care au participat reprezentanți ai entităților contractante și ai autorităților cu competențe în ceea ce ține de achizițiile sectoriale, au fost reiterate o serie de neclarități și lacune de reglementare a achizițiilor sectoriale. Unii reprezentanți ai entităților contractante, în special cele mari, au afirmat că termenele prevăzute de lege sunt prea lungi, iar pragurile prea mici, ceea ce le-ar crea impedimente în activitate. Alții au vorbit despre faptul că normele restrictive i-ar pune în dezavantaj față de concurenți la prestarea unor servicii, în special atunci când se așteaptă ca entitatea să înregistreze profit. Totodată, unii au afirmat că legislația nu face diferențiere între modul de realizare a achizițiilor care sunt destinate desfășurării activității în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale, de alte achiziții care nu ar fi legate de desfășurarea activității în aceste sectoare.

## CAPITOLUL II

### Problemele de reglementare în domeniul achizițiilor publice

Dacă, în Uniunea Europeană, spre reglementarea unitară a achizițiilor sectoriale, s-a ajuns în mod treptat și pe o perioadă lungă de timp, în Republica Moldova, acest lucru s-a făcut instantaneu, prin adoptarea Legii nr. 74/2020, care transpune Directiva 2014/25/UE. Dacă, în Uniunea Europeană, procesul de adoptare a Directivei a implicat negocieri lărgite cu toate părțile interesate, cu transpunerea în legislația statelor membre a Directivei în mod conștient și profesionist, în Republica Moldova adoptarea Legii nr. 74/2020 s-a făcut formal în cadrul procesului de integrare, fără o preocupare de modul în care aceasta urmează să lucreze. În rezultat, nu a fost elaborată legislația secundară care să permită aplicarea coerentă a Legii nr. 74/2020, nu a fost instituită nici o autoritate publică cu responsabilitatea monitorizării respectării acesteia, iar multe din entitățile contractante nici nu știu că trebuie să o aplice sau cum anume.

Iată de ce, la capitolul probleme, Legea nr. 74/2020 nu are pereche. Pe parcursul monitorizării achizițiilor sectoriale, inclusiv în cadrul mesei rotunde cu reprezentanții entităților contractante din 31 octombrie 2022, echipa AGER a identificat următoarele probleme:

#### **1. Legea nr. 74/2020 nu impune desfășurarea achizițiilor publice prin intermediul SIA RSAP (MTender).**






Această problemă este analizată în Capitolul I din prezentul Raport.

#### **2. Lipsește o autoritate centrală responsabilă pentru achizițiile sectoriale.**

În cadrul monitorizării, AGER s-a confruntat cu problema că nici o autoritate publică nu este responsabilă de verificarea conformității aplicării prevederilor Legii nr. 74/2020. Nici o autoritate publică nu urmărește achizițiile sectoriale în ansamblu, nu ține evidența lor, nu le monitorizează, nu răspunde la întrebările entităților contractante legate de aplicarea Legii nr. 74/2020, nu se autosesizează cu privire la problemele apărute în aplicarea acestei legi și nu urmărește aplicarea corectă și consecventă a legii date. Astfel, atât AGER cât și entitățile contractante care trebuie să aplice Legea nr. 74/2020 se află în imposibilitatea de a adresa unei autorități problemele din acest domeniu.

Iar în contextul problemelor depistate, nu există nici o autoritate care să preia inițiativa de a lucra în vederea soluționării lor. Ele pur și simplu rămân în competența nimănui și, în așa caz, domeniul achizițiilor sectoriale cu greu va putea să se dezvolte. Ministerul Finanțelor este Ministerul de resort responsabil de achizițiile sectoriale, iar în cadrul mesei rotunde organizate de AGER, reprezentantul acestuia a declarat că pentru anul 2023 se planifică amendarea Legii nr. 74/2020. Totuși Ministerul Finanțelor este o instituție de un rang mai înalt care se ocupă cu adoptarea și promovarea politicilor în domeniul finanțelor, însă pentru achizițiile sectoriale este necesară o autoritate care să poată interacționa direct cu fiecare entitate contractantă și să faciliteze toate achizițiile sectoriale unde este nevoie de acest lucru.

În România spre exemplu, asemenea atribuții sunt deținute de Agenția Națională pentru Achiziții Publice (ANAP) o autoritate similară Agenției Achiziții Publice (AAP) din Republica Moldova. Însă la noi AAP este responsabilă doar de achizițiile publice guvernate de Legea nr. 131/2015, nu și de achizițiile sectoriale și nici de concesiuni. Astfel, una dintre opțiunile posibile ar fi conferirea pentru AAP a acelorași împuterniciri pe domeniul achizițiilor sectoriale pe care le are deja în achizițiile publice. Cu atât mai mult cu cât reglementarea acestora este foarte similară, iar AAP deja dispune de cadrul instituțional responsabil necesar unor asemenea împuterniciri. La moment, Legea nr. 74/2020 conține câteva mențiuni cu privire la AAP, fără a-i acorda împuterniciri exprese de supervizare a achizițiilor sectoriale:

-  Grupul de lucru are următoarele atribuții în domeniul achizițiilor sectoriale: [...] h) întocmește dări de seamă privind rezultatul procedurilor de achiziție sectorială și le prezintă Agenției Achiziții Publice; (art. 5 alin. (6) lit. h)
-  Entitatea contractantă, prin intermediul grupului de lucru, este obligată: [...] d) să transmită, la solicitarea Agenției Achiziții Publice, orice informație privind încheierea și executarea contractelor de achiziții sectoriale. (art. 5, alin. (7) lit. d))
-  Entitatea contractantă, în termen de 30 de zile de la data semnării contractului de achiziții care cade sub incidența prezentului capitol, prezintă Agenției Achiziții Publice informații în acest sens, indicând valoarea contractului încheiat, obiectul achiziției, operatorul economic căruia i-a fost atribuit contractul respectiv, precum și temeiul legal și motivele care au determinat această alegere. (art. 27)
-  Agenția Achiziții Publice/entitatea contractantă și/sau operatorul economic vor raporta imediat organelor competente fiecare caz de corupere sau de tentativă de corupere comis de operatorul economic sau de reprezentantul entității contractante (art. 35 alin. (3))
-  Darea de seamă privind procedura de achiziție sectorială, precum și darea de seamă privind anularea procedurii de achiziție sunt întocmite de către entitatea contractantă și sunt expediate Agenției Achiziții Publice nu mai târziu de data încheierii contractului sau de data emiterii deciziei de anulare a procedurii de achiziție. (art. 84 alin. (1)).

Deși art. 84 din Legea 74/2020 prevede că entitățile contractante vor prezenta dări de seamă Agenției Achiziții Publice, această autoritate nu dorește să-și recunoască competența în raport cu Legea 70/2020. Am făcut această concluzie din răspunsul directorului Agenției Achiziții Publice la solicitarea AGER pentru a ne pune la dispoziție lista entităților contractante. [Directorul AAP, Ruslan Malai, ne-a comunicat că instituția pe care o conduce nu ar avea atribuții în Legea 74/2020.](#)

### 3. Lipsește legislația secundară necesară aplicării Legii nr. 131/2015

Până în prezent, nu a fost adoptată o documentație standard pentru achizițiile sectoriale. Acest lucru afectează în primul rând entitățile contractante care nu știu cum să desfășoare corect o achiziție sectorială, ce formulare să solicite. Unele dintre ele sunt nevoite să elaboreze singure formulare și documentația de atribuire, altele o folosesc pe cea din achizițiile publice. Însă niciuna dintre aceste abordări nu este corectă. În primul rând, documentația standard reduce din discreția entităților/autorităților contractante și impune reguli stricte, predictibile și clare pentru toți. În al doilea rând, ea reduce din timpul consumat de grupul de lucru pentru desfășurarea unei proceduri de achiziție. În cadrul achizițiilor guvernate de Legea nr. 131/2015, grupul de lucru nu trebuie să stabilească documentația standard, nu trebuie să elaboreze formularele de aplicare și se axează pe condițiile/cerințele speciale ale achiziției, pe când în cadrul Legii nr. 74/2020, desfășurarea unei proceduri de achiziție se transformă într-o adevărată epopee cu elaborarea unui număr mare de documente. Astfel, banii se cheltuie în zadar pentru salariile membrilor grupurilor de lucru care în loc să se ocupe cu alte probleme, se consumă mult timp pentru lucruri birocratice, care ar fi putut fi rezolvate la nivel central pentru toți odată.

Mai mult, lipsa cadrului normativ secundar cauzează și o serie de probleme pentru operatorii economici, care nu știu căror norme urmează să se conformeze. Într-un [articol](#) la tema achizițiilor făcute de "Termoelectrica" SA privind reparația capitală a turbinei ПТ-80/100-130/13 Nr.3, controlul metalului și prelungirea resursei de exploatare a turbinei, reparație capitală a generatorului ТВФ-120-2Y3 Nr. 3, am evidențiat două contestații depuse de „TURBOENERGY POWER” SRL care credem că ar fi putut fi evitate dacă ar fi existat o legislație secundară eficientă privind achizițiile sectoriale. Aceeași situație este și în cazul „BTS Pro” SRL împotriva ÎM „Regia Transport Electric” privind achiziția acumulatorilor Li-ion, litigiu care s-a iscat din motiv că legislația achizițiilor sectoriale nu prevede expres temeiurile din care o achiziție sectorială poate fi anulată.

În aceeași ordine este și problema unei serii de Regulamente aplicabile achizițiilor publice însă care nu sunt aplicabile achizițiilor sectoriale. Printre acestea se numără Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică. La moment acest Regulament se aplică doar achizițiilor publice nu și celor sectoriale, pentru care nu există nici o reglementare a achizițiilor de valoare mică. Subliniem că începând cu 1 iulie 2023 va intra în vigoare [Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică aprobat prin Hotărârea Guvernului Nr. 870 din 14.12.2022](#). Acest Regulament nou va acoperi și sectoarele de utilități.

Aceeași problemă este și cu privire la Lista de interdicție. Conform cadrului legal existent, la moment, nu este clar dacă un operator economic din lista de interdicție poate participa la achizițiile sectoriale și nici dacă, pentru încălcări în cadrul achizițiilor sectoriale, operatorul economic este pasibil de a fi inclus în lista de interdicție.

Lipsește și o serie de prevederi indispensabile din alte acte normative cum ar fi prevederi referitoare la cuantificarea abaterilor din devize pentru achizițiile sectoriale de lucrări, care în cazul achizițiilor publice de lucrări se regăsesc în pct. 134 din Regulamentul cu privire la achizițiile publice de lucrări. Iar ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții sectoriale cu executare continuă, spre deosebire de achizițiile publice, de asemenea nu este reglementată de niciun act normativ.



Un prim pas în reglementările secundare ale achizițiilor sectoriale a fost adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 464 din 06.07.2022, la 2 ani de la adoptarea Legii nr. 74/2020 și la un an după intrarea sa în vigoare. Prin această Hotărâre s-au aprobat Normele metodologice privind modul de atribuire a contractelor de achiziții sectoriale/ acordurilor-cadru în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale. Aceste norme stabilesc, printre altele, regulile de constituire a grupului de lucru, de planificare a achizițiilor publice, de desfășurare a achizițiilor prin acordul-cadru și alte forme. Totuși, încă o parte semnificativă din legislația secundară necesară achizițiilor sectoriale lipsește.

Astfel, se impune de urgentă:

1. Adoptarea documentației standard pentru achizițiile sectoriale;
2. Amendarea Hotărârilor de Guvern nr.:
  - 638/2020 privind pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile publice de lucrări;
  - 1129/2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an;
  - 1418/2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici;

Urmează ca toate aceste Regulamente să fie transpuse și în achizițiile sectoriale, fie prin modificarea lor, fie prin adoptarea unor Regulamente similare pentru achizițiile sectoriale.

#### 4. Nedefinirea clară a domeniului de aplicare a Legii nr. 74/2020

O problemă deschisă a achizițiilor sectoriale este delimitarea lor de achizițiile publice guvernate de Legea nr. 131/2015. Conform art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 131/2015, "prevederile prezentei legi nu se aplică contractelor de achiziții publice atribuite de autoritățile contractante care își desfășoară activitatea în sectorul energetic, al apei, al transporturilor și al serviciilor poștale și care se înscriu în cadrul acestor activități, acestea fiind reglementate de alte acte normative de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor în sectorul energetic, al apei, al transporturilor și al serviciilor poștale." Astfel, conform normei citate, pentru ca o achiziție să nu fie reglementată de Legea nr. 131/2015, trebuie întrunite două condiții: pe de o parte să fie făcută de o autoritate contractantă care desfășoară activitatea în sectoarele de utilități – deci o entitate contractantă, iar pe de altă parte achiziția să se înscrie în cadrul activităților sale sectoriale.

Legea nr. 74/2020 definește la art. 2 achiziția sectorială în felul următor: procurare, prin intermediul unui contract de achiziții, a bunurilor, a lucrărilor sau a serviciilor în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale de către una sau mai multe entități contractante de la operatorii economici selectați de către aceste entități contractante;

Din această noțiune reiese că achiziția sectorială are următoarele caracteristici:

- Achiziția e realizată de o EC;
- Obiectul achiziției îl constituie bunuri, servicii, lucrări destinate desfășurării activităților prevăzute de Legea nr. 74/2020, valoarea cărora ating/depășesc pragurile prevăzute;
- Activitățile prevăzute de Legea nr. 74/2020 au ca scop prestarea unor servicii publice. Spre exemplu cazangeria unei autorități publice care alimentează cu energie termică cabinele utilizate de angajații acestei autorități nu poate fi considerată ca activitate sectorială reglementată de Legea nr. 74/2020;
- Achizițiile nu cad sub incidența excepțiilor prevăzute de Legea nr. 74/2020.

Din acestea reiese că aplicarea Legii nr. 74/2020 nu este determinată doar de entitatea care o face, ci și de scopul pentru care se face achiziția dată. Dacă o entitate contractantă, spre exemplu SRL „A” desfășoară servicii de alimentare cu apă prin rețea o localitate, însă, în paralel, și îmbuteliază apă, atunci doar achizițiile legate de prima activitate cad sub incidența Legii nr. 74/2020. Un alt exemplu a fost adus de către reprezentanții ÎS „Calea Ferată din Moldova” la masa rotundă organizată de către AGER la data de 31.10.2022. Astfel, ÎS „Calea Ferată din Moldova” desfășoară atât activitate în sectorul de utilități, și anume - punerea la dispoziție și exploatarea rețelelor de cale ferată, cât și activitate non-sectorială, și anume transportul marfar. Iar conform art. 19 alin. 7) din Legea nr. 74/2020, serviciile publice de transport feroviar de călători, sunt expres excluse de la aplicarea Legii date. Astfel, este greșită abordarea, îmbrățișată până acum inclusiv de către ANSC, că unicul criteriu de aplicare a Legii nr. 74/2020 este subiectul achiziției.

---

*Legea nr. 74/2020 urmează să fie aplicată de entitățile contractante doar achizițiilor realizate în activitatea lor sectorială, iar dacă o entitate contractantă are mai multe tipuri de activități, aceasta trebuie să aplice legislația achizițiilor sectoriale doar pentru achizițiile destinate desfășurării activității/activităților sectoriale.*

---

Aceeași abordare este urmată și în Uniunea Europeană, de unde a fost transpusă Legea nr. 74/2020. În statele membre ale Uniunii Europene, legislația achizițiilor sectoriale se aplică doar pentru activități desfășurate în sectorul de utilități, nu și achizițiilor pe care entitățile contractante le fac pentru achiziția bunurilor/serviciilor/lucrărilor legate de alte activități economice.<sup>1</sup>

Același lucru reiese și din [Directiva 2014/25/UE](#), care la art. 5 alin. (4) indică că entitățile contractante pot desfășura atât achiziții reglementate de directiva dată cât și achiziții nereglementate de directiva dată.





---

<sup>1</sup> [http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1DC3F25E8714308DCCBC65298F0F9EB4?text=&docid=233008&p\\_ageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15967116](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=1DC3F25E8714308DCCBC65298F0F9EB4?text=&docid=233008&p_ageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15967116)




Spre exemplu, în Îndrumarul privind Politicile privind Activitățile Nelegate de Aeroport conform Directivei de Utilități, CC/92/24 din 11 noiembrie 1992, Comisia Europeană indică: „Airports, throughout the Community, may from time to time, undertake a number of functions which could be considered as not being „relevant activities” in the sense of the Directive. Procurement carried out for the sole purpose of these activities may be excluded from the Directive 90/531/EEC [Română: Aeroporturile din întreaga Comunitate pot, uneori, să îndeplinească o serie de funcții care ar putea fi considerate ca nefiind „activități relevante” în sensul directivei. Achizițiile efectuate în scopul exclusiv al desfășurării acestor activități pot fi excluse din Directiva 90/531/CEE]”. Deși acest îndrumar este foarte vechi, el arată poziția autorului primei directive care reglementează achizițiile sectoriale și care a stat drept bază pentru celelalte directive pe utilități, ultima fiind transpusă în legislația Republicii Moldova prin Legea nr. 74/2020.

## 5. Alte probleme

În cadrul achizițiilor sectoriale, AGER a depistat și o serie de alte probleme, care nu sunt specifice achizițiilor sectoriale, ci achizițiilor per ansamblu în Republica Moldova. Aceste încălcări sunt pe larg explicate de către AGER în rapoartele regulate de monitorizare a achizițiilor sectoriale, care pot fi găsite pe [pagina AGER](#). Printre aceste încălcări se numără:

-  Lipsa unui mecanism de sancționare pentru nerespectarea Deciziilor ANSC;
-  Imprecizia reglementărilor cu privire la modul de contestare în instanță a Deciziilor ANSC; Nu este clar dacă deciziile ANSC se contestă cu sau fără respectarea procedurii prealabile. În [Raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice octombrie 2020 - aprilie 2021](#) am adus exemplu la două cauze, într-una instanța a indicat că deciziile ANSC se contestă în instanță doar după depunerea cererii prealabile, iar în alta instanța a spus că deciziile ANSC se contestă direct în instanță.
-  Lipsa unui mecanism de monitorizare ex ante și ex post a achizițiilor;
-  Termenele lungi necesare pentru efectuarea achizițiilor sectoriale, care nu permit desfășurarea acestora în termeni restrânși.

Iar printre problemele care nu sunt legate nemijlocit de reglementarea juridică se numără:

-  Instruirea slabă a personalului implicat în achizițiile sectoriale;
-  Trucarea achizițiilor cu scopul de a atribui contractul operatorului economic favorit, implicit și corupția;
-  Exceptarea achizițiilor organizate conform procedurii specifice a unei organizații internaționale de reglementare națională;

## CAPITOLUL III

### Cum este evitată sau aplicată incorect Legea nr. 74/2020

În procesul monitorizării achizițiilor sectoriale, echipa AGER a constatat că multe entități contractante „nu cunosc” și nu aplică corect Legea nr. 74/2020.

Primul indicator în acest sens este faptul că foarte multe entități contractante nici nu cunosc că ele sunt entități contractante și trebuie să aplice corect Legea nr. 74/2020. Astfel, achizițiile pe care ele le desfășoară nu se conformează Legii date. Echipa AGER a scris în adresa mai multor entități contractante pentru a afla dacă acestea utilizează Legea nr. 74/2020 și am primit răspunsul negativ sau nu am primit nici un răspuns de la majoritatea din ele. Nici pe paginile web a multor entități contractante nu există informație actualizată despre achizițiile efectuate. Iar entitățile din unele sectoare întregi cum ar fi cel al porturilor și aeroporturilor nu au nici o achiziție făcută în baza Legii nr. 74/2020.

Un alt indicator este faptul că nici entitățile contractante, nici autoritățile publice din domeniul achizițiilor publice nu fac delimitarea dintre activitățile sectoriale ale unei entități contractante care sunt reglementate de Legea nr. 74/2020 și alte activități non-sectoriale care nu sunt supuse acestor reglementări. Această confuzie ar putea duce ca, pe viitor, entitățile contractante care desfășoară și alte activități non-sectoriale, să înființeze alte societăți comerciale care să se ocupe de acestea doar pentru o pretinsă evitare a Legii nr. 74/2020. Iar acest fapt nu va duce decât la cheltuieli administrative și hârtie în plus. Astfel, interpretarea eronată, care este utilizată acum, nu face decât să încurajeze entitățile contractante să înființeze alte societăți comerciale.

O problemă aparte pe care am evidențiat-o este derogarea de la Legea nr. 74/2020 prin Deciziile Comisiei Situații Excepționale. Considerăm că atribuțiile excepționale ale acestei Comisii au fost utilizate în mod abuziv în raport cu achizițiile sectoriale.

Spre exemplu, prin [Decizia CSE Nr. 24 din 24 iunie 2022](#), s-a împuternicit ÎS „Calea Ferată din Moldova”, în calitate de beneficiar, să negocieze prin negocieri directe și să semneze contracte de antrepriză pentru reabilitarea porțiunii moldovenești (lungimea totală - 1188 metri) a tronsonului de cale ferată Basarabeasca (Republica Moldova) - Berezyne (Ucraina). Nu înțelegem care a fost necesitatea unei astfel de derogări o dată de Legea nr. 74/2020 permite recurgerea la negocieri directe din motive de maximă urgență în conformitate cu art. 40 alin. (1) lit. b). Dacă, cu adevărat, a existat o urgență pentru reparația acestei porțiuni de tronson, ÎS „Calea Ferată din Moldova” ar fi putut să facă achiziția acestor lucrări și în baza Legii nr. 74/2020, fără intervenția Comisiei Situații Excepționale. Mai mult, la solicitarea noastră de a ne prezenta contractul și caietul de sarcini a acestor lucrări, ÎS „Calea Ferată din Moldova” nu ni le-a oferit. Motivul refuzului de a ne pune la dispoziție contractul și alte acte aferente acestei proceduri de achiziție a fost faptul că, în contractul de antrepriză încheiat cu o întreprindere ucraineană pentru desfășurarea acestor lucrări, sunt stipulate clauze de confidențialitate. Prin urmare, ÎS „Calea Ferată din Moldova” ne-a comunicat că ne-ar putea pune la dispoziție contractul de antrepriză numai după obținerea acordului întreprinderii feroviare din Ucraina.

În legătură cu achiziția de lucrări de construcție a tronsonului de cale ferată Basarabeasca (Republica Moldova) - Berezyne (Ucraina), AGER a mai solicitat și proiectul de fezabilitate a acestor lucrări. La această cerință, ni s-a comunicat că, în contextul stării de război din Ucraina și instituirea stării excepționale în Republica Moldova, fluxul de mărfuri transportate pe calea feroviară în țara vecină a fost redirectionat, întru evitarea zonelor de conflict, astfel, conform p. 1.1. al Deciziei Comisiei Situații Excepționale nr. 30 din 13.07.2022, lucrările de reabilitare a porțiunii moldovenești au fost declarate lucrări de urgență și au fost autorizate imediat, fiind declarate lucrări de utilitate publică în interes național. Proiectul de fezabilitate și alte acte necesare ar urma să fie perfectate pe parcursul executării lucrărilor, până la finalizarea și recepționarea lucrărilor conform prevederilor pct. 19 al [Regulamentului de emitere a certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire/desființare a lucrărilor de utilitate publică de interes național](#), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 91/2017, conform răspunsului primit. Admitem că intervenția Comisiei Situații Excepționale a fost necesară pentru excluderea necesității de obținere a certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire/desființare a lucrărilor de utilitate publică de interes național, nu și pentru a dispune desfășurarea negocierilor fără publicarea prealabilă a anunțului de participare.

O altă procedură exceptată de la prevederile Legii nr. 74/2020, prin decizia Comisiei Situații Excepționale, a fost achiziția de păcură desfășurată de Termoelectrica, deși procedura de negociere pentru situații excepționale este prevăzută și prin lege. Prin [Dispoziția nr. 32 din 08.08.2022](#), Comisia Situații Excepționale a permis SA „Termoelectrica” să achiziționeze păcură pentru asigurarea rezervei minime în cantitate de 20 mii de tone, prin derogare de la prevederile Legii 74/2020. Entitatea contractantă urma să solicite oferte și să selecteze câștigătorul/câștigătorii în baza criteriilor tehnice, economice și financiare și să încheie contractul/contractele de vânzare-cumpărare a păcurii în termene restrânse, cu posibilitatea de prelungire a acestora. Entitatea contractantă a constituit grupul de achiziție, a pregătit documentația de achiziție și a solicitat oferte.



Pe data de 15.09.2022, Comisia Situații Excepționale a adoptat [Dispoziția nr. 37](#), care conține prevederi noi ce se referă la achiziționarea păcurii de SA „Termoelectrica”. Conform noii dispoziții, SA „Termoelectrica” a fost împuternicită să achiziționeze prin negocieri directe și să semneze contracte de vânzare-cumpărare a păcurii în cantitate de până la 190 mii tone, prin derogare de la Legea nr. 74/2020. De asemenea, au fost prevăzute o serie de derogări de la prevederile Codului Fiscal, Codului vamal, Legii 1380/1997 cu privire la tariful vamal și Legii 172/2014 privind aprobarea Nomenclurii combinate a mărfurilor, în vederea scutirii de TVA, de acciză și de taxe vamale pentru plasare în regim vamal de import a păcurii achiziționate de SA „Termoelectrica”, în volum de 190 mii tone. Comisia Situații Excepționale a stabilit și excepții de la prevederile Codului de Executare al RM, pentru a permite ridicarea măsurilor de asigurare și sechestrelor de pe conturile bancare ale entității, în vederea procurării păcurii. Pentru a facilita procurarea de urgență a păcurii, au fost efectuate modificări la invitația de participare, în special fiind redus termenul de plată a păcurii livrat la 3 zile din data emiterii facturii.

Procedura de negociere s-a desfășurat în mai multe runde. Pentru fiecare rundă de negociere, entitatea contractantă a expediat invitații operatorilor economici, cărora li s-a oferit un termen pentru a depune oferte. Fiecare ofertant se prezenta ulterior în fața comisiei de negocieri pentru a prezenta și negocia oferta. După negociere, comisia lua o decizie de a încheia contracte pentru furnizarea păcurii cu operatorii economici care au depus oferte conforme și la prețuri mai mici.

Recurgerea la negocieri directe trebuie să fie bine întemeiată și motivată, însă unele entități recurg la această procedură fără temei. Spre exemplu, ÎM „Parcul Urban de Autobuze” a recurs la negocieri directe pentru achiziția de autobuze articulate cu parcurs, fără însă ca să întrunească cerințele în acest sens prevăzute de Legea nr. 74/2020, după cum a scris AGER [într-un articol](#). ÎM „Parcul Urban de Autobuze” nici măcar nu a depus un efort să argumenteze decizia de a recurge la negocieri fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare. Acest exemplu arată neglijență în aplicarea Legii nr. 74/2020.

ÎM „Regia Transport Electric” a dat dovadă de indiferență totală față de Legea nr. 74/2020, încheind un contract de achiziție sectorială în timp ce la ANSC se afla pe rol o contestație. Într-un [articol](#) publicat de AGER am arătat cum ÎM „Regia Transport Electric” se eschiva de la aplicarea corectă a Legii nr. 74/2020, inclusiv de la respectarea propriei documentații de atribuire și de la conformarea cu Decizia ANSC, pentru a favoriza un operator economic.

## CAPITOLUL IV

### Practica ANSC în achizițiile sectoriale<sup>2</sup>

Deciziile ANSC examinate de AGER le redăm pe scurt în tabelul de mai jos. Examinarea detaliată a fiecărei decizii urmează după tabel.

Nr. și data Deciziei ANSC	Nr. procedurii	Obiectul achiziției	Denumirea Entității contractante	Denumirea contestatorului	Pretențiile contestatorului	Decizia ANSC
<b>Achiziție inițiată pînă la intrarea în vigoare a Legii nr. 74/2020</b>						
03D-441-21 din 02.07.2021	D-16234 23306922	Servicii de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto RCA	ÎM „Parcul Urban de Autobuze”	„MOLDASIG” SA	-	Contractele de achiziții sectoriale în curs de executare și procedurile de atribuire în curs de desfășurare la data intrării în vigoare a prezentei legi se definitivează în baza prevederilor legale la data inițierii acestora. Contestația a fost respinsă fără examinare în fond.
<b>Achiziții inițiate după intrarea în vigoare a Legii nr. 74/2020, însă negovernate de aceasta</b>						
03D-664-21 din 17.09.2021	D-16230 69223207	Servicii de deservire a sistemelor de încălzire/răcire	„Smart Climat” SRL	ÎS „Poșta Moldovei”	-	Valoarea achiziției este sub pragurile reglementate de Legea nr. 74/2020. Contestația a fost respinsă fără examinare în fond.
<b>Servicii de deservire a sistemelor de încălzire/ răcire</b>						
03D-671-21 din 22.09.2021	D-16251 27967189	Anvelope pentru troleibuze	ÎM „Regia Transport Electric”	„Eximotor” SA	Ofertantul nu a putut participa la licitația electronică pentru fiecare lot separat	Omisinea entității contractante să divizeze procedura pe loturi pe MTender care a cauzat imposibilitatea participării ofertanților la licitația electronică utilizată este o abatere gravă ce duce la anularea licitației. ANSC a admis contestația și dispus anularea licitației.

<sup>2</sup> Informațiile din acest capitol au fost publicate și separat într-un [articol pe site-ul revizia.md](http://articol.pe.site-ul.revizia.md)

Nr. și data Deciziei ANSC	Nr. procedurii	Obiectul achiziției	Denumirea Entității contractante	Denumirea contestatorului	Pretențiile contestatorului	Decizia ANSC
03D-674-21 din 22.09.2021	D-16267 88818830	Anvelope pentru autobuze	ÎM „Parcul urban de Autobuze”	„Trans Ager” SRL	Evaluarea ofertelor nu s-a făcut pentru fiecare bun ofertat în parte	Evaluarea ofertelor se face pentru fiecare lot separat și nu pentru fiecare bun separat, respectiv s-a respins pretenția contestatorului. Contestația a fost respinsă.
03D-790-21 din 16.11.2021	D-16310 14574522	Produse petroliere	ÎM „Parcul urban de Autobuze”	„Tirex Petrol” SA	Oferta desemnată câștigătoare este neconformă	Contestatorul nu are interes în promovarea contestației întrucât indiferent de decizia adoptată, oferta sa rămâne a fi neconformă. Contestația a fost respinsă fără examinare în fond.
03D-803-21 din 25.11.2021	D-16322 89042370	Acumulatori Li-ion	ÎM „Regia Transport Electric”	„BTS PRO” SRL	Ofertantul a contestat decizia de anulare a licitației pe motiv că entitatea contractantă nu are un asemenea drept	În cadrul achizițiilor sectoriale entitatea contractantă poate anula procedura de achiziție aplicând principiile generale aplicabile. Contestația a fost respinsă.
<b>Achiziții guvernate de Legea nr. 74/2020. Anul 2022, primele 5 luni</b>						
03D-29-22 din 21.01.2022	D-16335 03085424	Lucrări și materiale pentru reparația capitală a acoperișului blocurilor administrative și de producere	ÎM „Regia Transport Electric”	„Eco Build Construct” SRL	Ofertantul desemnat câștigător a oferit un preț nejustificat de mic la gaz butan	Pretinsa abatere nu ar schimba clasamentul ofertelor. Contestația a fost respinsă.
03D-74-22 din 10.02.2022	D-16413 82964761	Servicii de curățenie	Apă-Canal Chișinău” SA	„Proterra Grup” SRL	Entitatea contractantă utilizează documentația standard pentru achizițiile publice guvernate de Legea nr. 131/2015	Entitatea contractantă este în drept să utilizeze documentațiile standard pentru achizițiile publice guvernate de Legea nr. 131/2015. Contestația a fost respinsă.



Nr. și data Deciziei ANSC	Nr. procedurii	Obiectul achiziției	Denumirea Entității contractante	Denumirea contestatorului	Pretențiile contestatorului	Decizia ANSC
03D-76-22 din 10.02.2022	D-16365 52432336	Servicii de pază fizică	„Premium Security Group” SRL	„Chișinău-Gaz” SRL	Ofertantul desemnat câștigător a indicat un alt număr de posturi decât s-a solicitat	Ofertantul desemnat câștigător nu a respectat cerințele entității contractante. Contestația a fost admisă.
03D-95-22 din 21.02.2022	2/47/22	Servicii de asigurare facultativă a locomotivelor	ÎS „Calea Ferată din Moldova”	„MOLDASIG” SA	Documentația de atribuire include o cerință restrictivă menită să excludă contestatorul din concurs.	Cerința autorității contractante de a nu admite ofertanți în privința cărora a fost instituită o măsură de supraveghere specială de CNPF nu este una obiectivă. Contestația a fost admisă.
03D-101-22 din 23.02.2022	D-16384 47691554	Servicii de pază	SA „Apă-Canal Chisinau”	„PROSECUTOR” SRL	Ofertantul desemnat câștigător nu ar deține numărul minim de unități de transport	Ofertantul desemnat câștigător a confirmat deținerea mijloacelor de transport. Contestația a fost respinsă.
03D-123-22 din 14.03.2022	D-16412 08242732	Servicii de asigurare	„Termo-electrica” SA	„MOLDASIG” SA	Entitatea contractantă a anulat licitația.	Entitatea contractantă a anulat licitația din motiv că a indicat tipurile de autovehicule pentru care solicită asigurare, omisiune ce duce la imposibilitatea continuării achiziției. Contestația a fost respinsă.
03D-129-22 din 17.03.2022	RFO_115	Panouri PRA	ÎCS „Premier Energy Distribution” SA	„Progress Energy” SRL	-	Contestația a fost respinsă ca tardivă fără examinare în fond.

Nr. și data Deciziei ANSC	Nr. procedurii	Obiectul achiziției	Denumirea Entității contractante	Denumirea contestatorului	Pretențiile contestatorului	Decizia ANSC
03D-162-22 din 08.04.2022	D-116463 78053696	Soluții de odorizare a gazului	„MOLDOVA TRANSGAZ” SRL	„ACSEAL GAZ” SRL	Achiziția nu a fost împărțită pe loturi	Contestatorul nu a adus nici un argumentat bazat pe lege care ar impune entitatea contractantă să separe achiziția pe loturi. Contestația a fost respinsă.
03D-195-22 din 28.04.2022	D-16438 93301759	Echipamente individuale de protecție	„Apă-Canal Chișinău” SA	„POWERS EMBROIDERY ” SRL	Entitatea contractantă a respins nejustificat oferta contestatorului, evaluând subiectiv mostrele prezentate de acesta	Mostrele prezentate au fost analizate pe viu de către ANSC și s-a constatat că culoarea acestora corespunde cu cea solicitată. Contestația a fost admisă
03D-212-22 din 06.05.2022	D-16430 92924246	Gazificarea satului Mașcăuți din r-nul Criuleni	SRL „Ialoveni Gaz”	„Polimer Gaz Complet” SRL	Oferta contestatorului a fost respinsă din motivul lipsei experienței similare.	ANSC a admis contestația însă nu a examinat noile pretenții înaintate de către entitatea contractantă prin punctul său de vedere
03D-223-22 din 12.05.2022	33/14/22	Conductor CIP3 1X70	„Red Nord” S.A.	„Cegoltar” SRL	Oferta contestatorului a fost respinsă din motivul neprezentării mostrei cauzate de conflictul armat din Ucraina.	Ofertantul nu s-a conformat cerinței de prezentare a mostrei, iar oferta sa urma a fi respinsă. În plus, atribuirea contractului către acesta este supusă riscului de neexecutare cauzat de conflictul armat din Ucraina. Contestația a fost respinsă.
03D-239-22 din 21.05.2022	D-16451 74947636	parbrize pentru troleibuze AKSM	ÎM „Regia Transport Electric”	„Transport Systems” SRL	Operatorul economic a depus oferta pe MTender de pe profilul unui alt operator economic.	Contează documentele ofertei și nu profilul de pe care sunt depuse. Contestația a fost respinsă.

ANSC a început să aplice Legea Nr. 74/2020 doar în privința achizițiilor publice inițiate după data de 26.06.2021. Astfel, în cadrul procedurii de achiziție cu nr. MD-1623423306922 din 17.06.2021, privind achiziția serviciilor de asigurare obligatorie de răspundere civilă auto RCA, inițiată de către ÎM „Parcul Urban de Autobuze”, ANSC, prin Decizia Nr. 03D-441-21 din 02.07.2021, a indicat că Legea Nr. 74/2020 nu se aplică întrucât procedura a fost inițiată anterior intrării în vigoare a legii:

Totodată, art. 90 din Legea nr. 74/2020 dispune că, contractele de achiziții sectoriale în curs de executare și procedurile de atribuire în curs de desfășurare la data intrării în vigoare a prezentei legi se definitivează în baza prevederilor legale la data inițierii acestora, iar la caz se reține că procedura de achiziție contestată a fost inițiată la data de 11.06.2021, deci până la intrarea în vigoare a Legii nr. 74/2020.

ANSC 

Însă chiar și după intrarea în vigoare a Legii nr. 74/2020, operatorii economici nu conștientizau diferențele dintre aceasta și Legea nr. 131/2020. Astfel, multe contestații în achiziții sectoriale au fost respinse din motiv că nu depășeau pragul financiar de la care se aplică Legea nr. 74/2020 care este mai mare decât pragul în cazul Legii nr. 131/2020. Spre exemplu în Decizia Nr. 03D-664-21 din 17.09.2021 ANSC a indicat următoarele:

Prin urmare, la verificarea competenței sale în soluționarea contestației formulate de către „Smart Climat” SRL, Agenția reține că potrivit art. 1 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 74 din 21.05.2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale, aceasta se aplică contractelor de achiziții de bunuri și servicii în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale, cu excepția celor specificate în cap. III, a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală cu sau mai mare decât 800000 de lei.

Totodată, se reține că potrivit alin. (3) din același articol „Contractele de achiziții sectoriale a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, nu depășește pragurile menționate la alin. (1) sunt reglementate de Guvern”.

În aceste condiții, valoarea estimată de 325000 lei fără TVA constituind o valoare sub pragul limită prevăzut la art. 1 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 74 din 21.05.2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale, Agenția reține că nu se aplică prevederile legii prenotate și, implicit, nu se aplică procedura de contestare reglementată la Capitolul X din Legea nr. 131/2015.

Susținem ambele decizii ale ANSC.

Pe parcursul anului 2021 au fost emise patru decizii de către ANSC în baza Legii nr. 74/2020. În continuare redăm Deciziile ANSC din anul 2021 și cu principalele concluzii din acestea:

**Decizia Nr. 03D-671-21 din 22.09.2021**

Contestatorul „Eximotor” SA a invocat că entitatea contractantă ÎM „Regia Transport Electric” a indicat că licitația este împărțită pe loturi și că se va utiliza instrumentul licitație electronică. Totuși, pe MTender, entitatea contractantă a omis să divizeze procedura pe loturi și respectiv ofertanții nu au avut posibilitatea la licitația electronică să micșoreze ofertele în mod separat pe fiecare lot. ANSC a considerat aceasta fiind o abatere gravă ce urma să ducă la anularea licitației:

La caz, Agenția atestă că, pe portalul guvernamental de acces online: [www.mtender.gov.md](http://www.mtender.gov.md), entitatea contractantă a inițiat procedura de achiziție în cauză cu specificarea unui singur lot, în pofida faptului că anunțul de participare conține trei loturi. Astfel, reieșind din discrepanța ce rezultă din informații diferite ce se referă la procedura de achiziție, Agenția reține argumentele operatorului economic contestator din cadrul ședinței deschise de examinare a contestației „obiectiv nu am putut participa efectiv la rundele de licitație electronică”, în contextul în care există discrepanța dintre anunțul de participare, în speță depunerea ofertelor pentru loturi separat și inițierea procedurii de achiziție în cauză de către entitatea contractantă cu specificarea unui singur lot în SIA „RSAP”, respectiv, subsecvent și posibilitatea de a indica în sistemul menționat un preț total pentru toate trei loturi, în astfel de condiții, fiind imposibilă desfășurarea corespunzătoare a rundelor de licitație electronică.

Subsecvent, Agenția va reține drept eronate argumentele reprezentatului entității

8

**ANSC** 

contractante din cadrul aceleiași ședințe deschise „se putea de propus prețurile pentru toate trei loturi, iar ulterior să fie concretizată situația pentru fiecare lot în parte ca să explice” întrucât aceste acțiuni sunt contrare prevederilor art. 5 alin. (7) lit. c) din Legea nr. 74/2020, potrivit căruia, entitatea contractantă, prin intermediul grupului de lucru, este obligată: să asigure publicitatea și transparența procedurilor de achiziție sectorială.

Totodată, o atare abordare este contrară principiului imparțialității și tratamentului egal, în măsura în care astfel de acțiuni pot conduce la o marjă de acțiune discreționară, atât din partea entității contractante, cât și din partea operatorului economic contestator, or în cazul admiterii posibilității reducerii prețurilor reieșind din suma pentru toate cele 3 loturi, există posibilitatea apariției unui comportament speculativ din partea ofertantului, în selectarea, ulterior deschiderii ofertelor, a sumelor aferente loturilor ofertate, acțiuni contrare prevederilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 74/2020, potrivit căruia, entitățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal, fără discriminare și acționează într-un mod transparent și proporțional.

**Decizia Nr. 03D-674-21 din 22.09.2021**

„Trans Ager” SRL a indicat că nu i-a fost atribuită niciuna din poziții la licitația organizată de ÎM „Parcul urban de Autobuze”. Totuși, licitația nu a fost divizată pe loturi, iar toate bunurile solicitate au fost incluse într-un singur lot. Astfel, ANSC a respins contestația oferind următoarea explicație:

În contextul dat, Agenția va respinge argumentele contestatorului expuse atât în textul contestației cât și în cadrul ședinței de examinare a acesteia cu privire la faptul că „pentru două poziții noi am depus oferta cu cel mai mic preț, astfel, se putea de repartizat cumva lotul, astfel încât pentru aceste două poziții să fie desemnat câștigător compania „Trans Ager” SRL”, în măsura în care, chiar dacă se formează din trei poziții (trei tipuri de anvelope pentru diverse mărci de autobuze), obiectul achiziției în litigiu a fost grupat într-un lot unic, fapt ce rezultă expres din anunțul de participare, iar în aceste condiții, în lipsa unor mențiuni în documentația de atribuire (cu privire la intenția entității contractante de a efectua evaluarea fiecărei poziții separat, respectiv atribuirea de contracte distincte pentru fiecare poziție) evaluarea se efectuează pentru întreg lotul, cu atribuirea integrală a acestuia unui singur operator economic.

**ANSC** 

Susținem decizia dată a ANSC.

**Decizia Nr. 03D-790-21 din 16.11.2021**

Oferta depusă de către „Tire x Petrol” SA la licitația de produse petroliere organizată de către ÎM „Parcul Urban de Autobuze” a fost declarată inadmisibilă de către entitatea contractantă, iar câștigătoare a fost declarată oferta „Avante” SRL. „Tirex Petrol” SA a depus o contestație în care a înaintat pretenții față de oferta declarată câștigătoare, însă nu a contestat respingerea ofertei sale. ANSC a constatat că „Tirex Petrol” SA nu are interes în promovarea contestației întrucât indiferent de decizia adoptată, oferta sa rămâne a fi neconformă:

În cazul din speță, pretinsa necorespundere a ofertei câștigătoare invocată în textul prezentei contestații, nu îi asigură contestatorului șansa reală de a-i fi atribuit contractul, motiv pentru care nu îi servește niciunui interes personal, direct și actual aplicarea unor măsuri de remediere pentru acțiunile grupului de lucru pentru achiziții, în condițiile în care acesta, astfel cum a invocat autoritatea contractantă, nu a depus o ofertă acceptabilă, fapt necontestat de „Tirex Petrol” SA în termenii stabiliți, astfel ca într-un final să aibă șansa reală de a-i fi atribuit contractul de achiziții publice ca urmare a desfășurării procedurii din litigiu, iar în rezultat se constată și lipsa dreptului vătămat al acestuia în urma cărui fapt a suportat sau poate suporta prejudicii.

Practica ANSC în ceea ce privește interesul în promovarea contestației a unui operator economic respins este inconsecventă. În acest sens, AGER a publicat [un material](#) unde a analizat în detaliu această problemă.

### Decizia Nr. 03D-803-21 din 25.11.2021

„BTS Pro” SRL a fost unicul ofertant la licitația organizată de ÎM „Regia Transport Electric” pentru achiziția acumulatorilor Li-ion, oferind un preț care depășește valoarea achiziției și bugetul autorității contractante. Licitația a fost anulată, iar „BTS Pro” SRL a contestat această decizie indicând că Legea nr. 74/2020 nu prevede temeiuri de anulare a achiziției și prin urmare acest lucru nu poate fi făcut. Totuși, ANSC a indicat că și în cadrul achizițiilor sectoriale entitatea contractantă poate anula procedura de achiziție aplicând principiile generale aplicabile:

La acest aspect, Agenția reține că Legea nr. 74/2020 nu stabilește expres temeiurile de anulare a procedurii de achiziție sectorială de către entitatea contractantă, însă, reieșind din prevederile art. 75 alin. (8) din legea prenotată care prevede faptul că, evaluarea ofertelor se finalizează odată cu adoptarea deciziei de atribuire a contractului de achiziții/acordului-cadru sau de anulare a procedurii de atribuire, rezultă că anularea procedurii de achiziție sectorială reprezintă un drept al entității contractante care urmează a fi exercitat cu bună credință și în conformitate cu principiile aplicabile achizițiilor sectoriale, fiind eronată afirmația/concluzia contestatorului precum că „Legea nr. 74 din 21.05.2021 la fel, nu prevede ca temei de anulare a procedurii de achiziție publică depășirea considerabilă de către operatorul economic a valorii estimate a achiziției publice și nici nu acordă dreptul autorității contractante de a estima personal cuantumului depășirii maxime sau minime care pot fi acceptate de către aceasta.”, ceea ce, în viziunea contestatorului, ar determina în consecință ilegalitatea deciziei grupului de lucru.

Astfel, la caz, ÎM „Regia Transport Electric” a menționat/argumentat în punctul său de vedere că „Având în vedere că „BTS Pro” SRL, în calitate de unic participant, a prezentat, în cadrul licitației menționate, oferta în valoare de 3746600,00 MDL, ce depășește valoarea estimativă a achiziției cu suma de 759600,00 MDL și este peste limita de fonduri disponibile pentru achiziționarea bunurilor în cauză, grupul de lucru pentru achiziții al ÎM „Regia Transport Electric” a decis anularea procedurii de achiziție a acumulatorilor Li-ion ...”, fapt ce se justifică prin prisma eficienței procedurii de achiziție, cât și a necesităților/posibilităților financiare ale entității, fiind împotriva literei și spiritului legii atribuirea contractului de achiziție unui ofertant în lipsa surselor financiare necesare executării/realizării acestuia.

ANSC 

Susținem decizia dată a ANSC, totuși problema anulării achizițiilor sectoriale urmează să fie reglementată în mod expres din lege și să nu fie dedusă din explicațiile și practica ANSC.

În primele cinci luni ale anului 2022, ANSC a emis 12 decizii pe cauze unde se aplică Legea nr. 74/2020. În continuare redăm Deciziile respective cu principalele concluzii:

### **Decizia Nr. 03D-29-22 din 21.01.2022**

„Eco Build Construct” SRL a contestat decizia de atribuire la licitația de achiziție a lucrărilor și materialelor pentru reparația capitală a acoperișului blocurilor administrative, prin care entitatea contractantă ÎM „Regia Transport Electric” a atribuit contractul „Aeroc” SRL, invocând drept temei că ultimul a inclus în devizul de cheltuieli un cost nejustificat de mic la gaz butan.

În asemenea situații în cazul achizițiilor publice de lucrări guvernate de Legea nr. 131/2015, ANSC aplică pct. 133 și 134 din Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări care reglementează pragurile de la care o eroare este semnificativă și duce la respingerea ofertei. În cazul achizițiilor sectoriale de lucrări însă lipsesc asemenea praguri. În cauza de față, ANSC s-a referit doar la unul dintre pragurile prevăzute la pct. 134 din Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări și anume că pretinsa abatere nu ar modifica clasamentul ofertelor:

Totuși, în speță, nu sunt relevante argumentele în ceea ce privește o eventuală bază normativă proprie, or, conform devizului-ofertă depus, „Aeroc” SRL nu a modificat consumul resursei litigioase, acesta justificându-se prin faptul că *„valoarea totală a resursului gaz butan utilizat pentru execuția integrală a lucrărilor contractate ar fi în mediu 3400 de kg în comparație cu 6300 kg conform normelor orientative din devizele prezentate. Dat fiind faptul că ofertanții nu au dreptul să modifice cantitatea estimată, „Aeroc” SRL a diminuat prețul unitar a resursului dat pentru a oferta valoarea reală a gazului necesar pentru execuția obiectivului solicitat*”, deci se invocă că pentru execuția lucrărilor în cauză și anume pentru așternerea/lipirea membranei bituminoase, de facto, se utilizează mai puțin gaz, respectiv resursele financiare indicate ar fi suficiente, la caz fiind relevant doar faptul diminuării prețului pentru resursa litigioasă. Cu privire la aspectul dat, deși Agenția a remis contestatorului la data de 17.12.2021 referința depusă de către „Aeroc” SRL, operatorul economic contestator nu a adus nici un contra argument la cele invocate întru demonstrarea faptului că contractul, în astfel de condiții, nu va putea fi executat, mai mult acesta nici nu a participat la ședința deschisă pentru examinarea contestației sale întru susținerea pretențiilor sale.

Prin urmare, la soluționarea contestației, Agenția va lua în considerare că, pe de o parte, argumentele contestatorului prin care își întemeiază pretențiile *„ofertantul desemnat câștigător a oferat un preț de 11,64 per kg, (1 kg = 1,745 litri), respectiv dacă facem un calcul simplu constatăm că prețul gazului urma să fie nu mai mic de 22,69 lei cu TVA (13\*1,745). În acest sens, urmează de reținut că conform devizul cantitatea necesară este de 6300 kg, respectiv constatăm că operatorul economic a diminuat suma ofertei cu 69615 lei (142947 – 73332)”* nu sunt susținute de probe concludente și pertinente, inclusiv prețul pe unitate estimat de autoritatea contractantă de 10,70 lei, precum și faptul că potrivit devizului-ofertă al „Aeroc” SRL prețul total la materiale de construcții este de 1495588,16 lei, respectiv a prevăzut resurse financiare mai multe față

de contestator (1337805,52 lei), în același timp, în astfel de condiții, nefiind argumentată o eventuală imposibilitate a executării lucrărilor care fac obiectul achiziției din speță, iar pe de altă parte în situația în care dacă proceda la fel și contestatorul clasamentul final nu ar fi fost altul în raport cu oferta „Aeroc” SRL.

Astfel, la soluționarea contestației, Agenția va lua în considerare inclusiv și faptul că valoarea diferenței invocată de către operatorul economic contestator, nu afectează esența ofertei, în măsura în care, autoritatea contractantă nu a constatat că oferta desemnată câștigătoare nu ar satisface necesitățile reflectate în caietul de sarcini, iar pe de altă parte, deși s-ar putea invoca faptul că indicarea cu bună credință a prețului unitar „real” pentru resursa litigioasă ar fi dus la propunerea unei oferte cu un preț mai mare a „Eco Build Construct” SRL comparativ cu oferta „Aeroc” SRL, Agenția reține că diferența de preț dintre oferta desemnată câștigătoare și cea a contestatorului nu este generată de prețul la resursa „Gaz butan (butelii)”. În acest sens, este de menționat că, chiar dacă contestatorul ar fi diminuat prețul pentru resursa menționată în egală măsură ca și „Aeroc” SRL, această diferență nu este generată de resursa din speță, respectiv dacă ofertanții în cauză ar fi indicat același preț clasamentul final al ofertelor nu ar fi fost schimbat, prin urmare, omisiunea/eroarea invocată nu a avut un impact astfel încât să-i fie afectat dreptul contestatorului.

În acest context, urmează a fi reținut faptul că contractul de achiziții sectoriale se atribuie ofertei celei mai avantajoase conform criteriului de atribuire precizat în documentația de atribuire, cu respectarea principiilor prevăzute la art. 28 din Legea nr. 74/2020. Totodată, în virtutea normelor legale enunțate supra, entitățile contractante nu pot atribui contracte de achiziții operatorilor economici care oferă, în cadrul procedurilor, prețuri mai mici nejustificate, viciind procedura de achiziție, or operatorii economici de bună credință, care întocmesc oferte cu prețuri reale și conforme caietului de sarcini, mizează pe o imparțialitate ce trebuie garantată în cadrul procedurilor de achiziții sectoriale, însă în speță nu s-a demonstrat/constatat un drept încălcat al contestatorului.

ANSC 

Considerăm că abaterile urmează a fi examinate atât prin prisma clasamentului ofertelor, cât și independent de acesta. Dacă, în cadrul unei achiziții sectoriale, este depusă o singură ofertă, cu o abatere ce depășește 10% din valoarea sa, în acest caz, conform bunului simț, ea ar trebui respinsă ca fiind neconformă. Iar pentru asta este nevoie de a stabili un prag exact. În cazul achizițiilor publice de lucrări, pragul este 1% sau 10 000 lei, însă în cazul achizițiilor sectoriale, la moment, lipsește o asemenea reglementare, iată de ce ANSC se bazează, în parte, pe principii generale și nu pe norme exacte.



### Decizia Nr. 03D-74-22 din 10.02.2022

„Proterra Grup” SRL a contestat documentația de atribuire a licitației organizate de „Apă-Canal Chișinău” SA pentru achiziția serviciilor de curățenie. Analizând contestația, ANSC a conchis că Documentația Standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii, aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 115 din 15.09.2021, sau alte Documentații Standard pentru achizițiile publice, nu se aplică achizițiilor sectoriale, iar entitatea contractantă este în drept să folosească formulare din acestea însă cu condiția de a le pune la dispoziția operatorilor economici:

Prin urmare, Agenția va respinge pretențiile contestatorului cu referire la faptul că „Entitatea contractantă nu a încărcat Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii, în speță, Documentația standard aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 115 din 15.09.2021, în condițiile în care legislația aplicabilă procedurilor de achiziții sectoriale nu reglementează obligația aplicării prezentei documentații standard de către entitățile contractante în cazul inițierii unei achiziții sectoriale, fapt ce nu exclude însă dreptul acestora de a utiliza anumite formulare din documentația menționată, fapt ce a și fost efectuat de către „Apă-Canal Chișinău” SA, însă cu ajustarea corespunzătoare a acestora, în conformitate cu cadrul

25

legal în vigoare și necesitățile obiective ale acesteia.

ANSC 

În același timp se atestă că, entitatea contractantă nu a anexat la anunțul de participare Anexele/formularele evidențiate ca fiind obligatorii pentru ofertanți, fapt invocat și de către contestator, ceea ce se impunea, în condițiile în care legislația în vigoare nu prevede o documentație standard de atribuire, pentru a asigura o informare completă a operatorilor economici cointeresați de a participa la prezenta procedură de achiziție despre regulile exacte de desfășurare a acesteia, în speță, modul de prezentare a ofertelor, precum și de a nu crea confuzii și interpretări la etapa de evaluare a acestora, cât și în scopul asigurării respectării principiului tratamentului egal față de ofertanți și a transparenței procedurii de atribuire, prevăzute la art. 28 din Legea nr. 74/2020. În concluzie, Agenția va admite pretențiile contestatorului pe aspectul dat.

26

Totodată, Agenția va respinge critica operatorului economic „Proterra Grup” SRL cu privire la solicitarea de către entitatea contractantă a formularului de ofertă (F3.1), în măsura în care acesta nu a demonstrat, în conformitate cu prevederile art. 82 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 citate supra, un drept încălcat prin prisma pretențiilor expuse în contestație, afirmațiile acestuia precum că *„[...] prin faptul că se solicită un formular care se conține într-un act abrogat se încalcă dreptul operatorului economic de a-i fi asigurată o informare completă, corectă și explicită cu privire la documentul descriptiv al acestui criteriu de eligibilitate”* au un caracter declarativ, la caz, nefiind probat/argumentat modul în care prezentarea ofertei conform unui formular prestabilit, încalcă dreptul contestatorului de a participa la procedura de achiziție din litigiu.

ANSC 

Această cauză scoate la iveală problema lipsei Documentației Standard pentru achizițiile sectoriale. În aceste condiții, entitățile contractante de cele mai multe ori utilizează Documentația Standard aplicabile achizițiilor publice.

### Decizia Nr. 03D-76-22 din 10.02.2022

„Premium Security Group” SRL a contestat decizia „Chișinău-Gaz” SRL de atribuire a contractului pentru servicii de pază către „Alfin-Protect” SRL pentru că ultimul a indicat că va amplasa o persoană la fiecare locație, deși pe str. Albișoara 38, mun. Chișinău, s-au solicitat 3 posturi. ANSC a acceptat contestația indicând următoarele:

În acest context, reieșind din argumentele expuse de părți, inclusiv expuse în cadrul sedinței deschise de examinare a contestației, Agenția va admite pretențiile contestatorului, or în cazul în care operatorul economic contestator modifică cantitatea de la 3 posturi la un post pentru obiectivul:

3	79713000-5	Obiect - mun. Chișinău str. Albișoara 38	post	3	63000 lei	75600 lei	756000 lei	907200 lei	2022
---	------------	--	------	---	-----------	-----------	------------	------------	------

oferat acesta se va micșora, ceea ce va duce la schimbarea clasamentului, cu atât mai mult autoritatea contractantă urmează să evalueze exact de câte posturi are nevoie pentru fiecare obiectiv, și în dependență de cele constate să evalueze ofertele cu aplicarea tratamentului egal și al transparenței față de ofertanți, or din acțiunile sale în procesul de evaluare a ofertelor și a celor declarate rezultă că necesitățile acesteia nu sunt „un obiectiv= un post”.

De asemenea, nu pot fi reținute nici argumentele ofertantului desemnat câștigător care a susținut că va modifica oferta de comun cu autoritatea contractantă în cazul în care va fi necesar creșterea numărului de posturi, or aceasta ar contraveni principiului tratamentului egal față de ofertanți.

Aprecierea dată, fiind susținută și de prevederile art. 80 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 74/2020, potrivit căruia, contractul de achiziții sectoriale și acordul-cadru se încheie între entitatea contractantă și ofertantul/ofertanții a căror ofertă a fost desemnată câștigătoare, respectiv, se interzice, la momentul încheierii contractului de achiziții sectoriale, modificarea unor elemente ale ofertei câștigătoare, impunerea de noi cerințe ofertantului câștigător sau implicarea oricărui alt ofertant decât cel care a prezentat oferta cea mai avantajoasă.

Totodată, dacă pe parcursul analizei, evaluării și/sau finalizării procedurii de atribuire, autoritatea contractantă constată erori sau omisiuni, în privința cărora nu pot fi adoptate măsuri corective, inclusiv prin garantarea tratamentului egal și nediscriminarea ofertanților, autoritatea contractantă urmează să evalueze oportunitatea de anulare a procedurii de achiziție.

ANSC 

Sușținem decizia dată a ANSC.

**Decizia Nr. 03D-95-22 din 21.02.2022**

„MOLDASIG” SA a contestat documentația de atribuire la procedura de achiziție a serviciilor de asigurare de către ÎS „Calea Ferată din Moldova” invocând că cerința ca ofertantul să nu fi fost supus în ultimele 24 luni unor proceduri de supraveghere specială din partea CNPF ar fi avut drept scop de a elimina din concurs operatorul economic „MOLDASIG” SA. ANSC a admis contestația, or, în urma unei analize, a ajuns la concluzia că instituirea supravegherii speciale din partea CNPF nu neapărat probează o abatere profesională gravă și nu este una justificată:

În context, urmează a fi reținut că potrivit art. 67 alin. (1) din Legea nr. 74/2020 entitățile contractante pot stabili norme și criterii obiective pentru excluderea și selectarea ofertanților sau a candidaților. Aceste norme și criterii sunt puse la dispoziția operatorilor economici interesați, iar potrivit art. 68 alin. (1) din aceeași lege normele și criteriile obiective de excludere și selecție a ofertanților și candidaților în cadrul procedurilor de licitație deschisă, licitație restrânsă, negociere, dialog competitiv sau de parteneriat pentru inovare pot include motivele de excludere prevăzute la art. 19 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, în termenii și condițiile prevăzute la acest articol.

Prin urmare, reieșind din prevederile indicate mai sus entitatea contractantă este în drept, fie să identifice în mod individual criterii obiective pentru excluderea ofertanților, fie să utilizeze motivele de excludere prevăzute la art. 19 din Legea nr. 131/2015.

În context, indiferent de opțiunea entității contractante acele motive de excludere trebuie să fie obiective.

La acest aspect, Agenția va lua în considerare argumentele contestatorului conform cărora administrarea specială provizorie instituită de către autoritatea de supraveghere nu a fost efectuată în scopul redresării financiare sau remedierii financiare, răspunsul CNPF la acest subiect confirmând faptul că intervenția CNPF, prin numirea unui angajat al CNPF în calitate de administrator special, s-a impus reieșind din competențele sale, pentru a nu periclita activitatea operațional-financiară și nu era legată de indicatorii economico-financiar ai asigurătorului.

În cele din urmă, Agenția apreciază faptul că cerința indicată la pct. 15 subpct. 9 din anunțul de participare, în felul cum a fost formulată de entitatea contractantă, pe de o parte, îngrădește dreptul „MOLDASIG” SA de a participa la procedura de achiziție sectorială din speță, în condițiile în care aceasta reprezintă un motiv de

excludere, iar pe de altă parte, această cerință duce la excluderea unui spectru mai larg de asigurători și nu se limitează doar la acei care ar putea periclita buna executare a contractelor încheiate, la caz, administrarea specială în cazul „MOLDASIG” SA nu poate fi considerată ca o sancțiune din partea organului de supraveghere sau o abatere profesională.

Totodată, Agenția nu poate reține argumentele entității contractante expuse suplimentar în punctul său de vedere precum că *„Termenul de 24 de luni a fost stabilit prin analogie cu condițiile stabilite pentru societățile de asigurări de Banca Eurasiatică pentru Dezvoltare (Евразийский Банк Развития). Deci în practica internațională regăsim aceste criterii, menite să asigure proiectele internaționale importante, or din materialele puse la dispoziție de către ÎS „Calea Ferată din Moldova” se atestă următoarea formulare „Отсутствие в течение последних 24 месяцев фактов отзыва и/или приостановления действия лицензий и/или иных форм разрешений на осуществление страховой деятельности страховой организацией (страховщиком)”, respectiv o astfel de formulare se referă la retragerea sau suspendarea licențelor companiilor de asigurare și nu la situația cu privire la motivele instituirii administrării speciale provizorii a „MOLDASIG” SA.*

În concluzie, nu poate fi pusă la îndoială necesitatea de a asigura buna executare a viitorului contract de achiziții care reprezintă o sarcină a entității contractante, implicit de a anticipa eventuale riscuri privind neonorarea obligațiilor de plată de către asigurătorul selectat în rezultatul licitației, însă aceste acțiuni urmează a fi efectuate în limitele cadrului legal, în special, ca orice criterii de excludere să fie obiective, iar în acest sens, Agenția constată că cerința litigioasă *„Ofertantul nu este supus în prezent sau în ultimele 24 luni unor proceduri de supraveghere specială din partea CNPF (redresări financiare, remedieri sau administrare specială)”* în partea ce ține de administrarea specială nu este una obiectivă în cazul „MOLDASIG” SA, cu atât mai mult că, prin decizia Curții de apel Chișinău din 16.07.2021 a fost anulată Încheierea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 06.11.2020, iar în raport cu activitatea contestatorului, însăși CNPF precizează în răspunsul său, ponderea pozitivă a indicatorilor „Rata solvabilității” și „Coeficientul de lichiditate”.

Prin urmare, Agenția constată că entitatea contractantă urmează să modifice cerința indicată la pct. 15 subpct. 9 din anunțul de participare în sensul precizării exacte că administrarea specială instituită de către organul competent din domeniu se răsfrânge în partea ce ține de stabilitatea economico-financiară și performanțele companiilor de asigurări, sau orice altă formulare astfel încât să fie excluși cei sancționați de organul de supraveghere, respectiv cu abateri profesionale, or însăși entitatea contractantă concluzionează în punctul său de vedere că *„[...] măsura de supraveghere specială se instituie de Comisia Națională a Pieței Financiare atunci când asigurătorul nu-și onorează toate obligațiile de plată asumate în baza*

13

*contractelor de asigurare”, ceea ce la caz, nu poate fi atestat în raport cu activitatea „MOLDASIG” SA.*

ANSC 

**Decizia Nr. 03D-101-22 din 23.02.2022**

„PROSECUTOR” SRL a contestat decizia SA „Apă-Canal Chișinău” de atribuire a contractului de achiziție a serviciilor de pază către ÎS „Detașamentul de Pază Paramilitară” pentru că ultimul nu îndeplinește cerințele solicitate privind deținerea numărului minim de opt unități de transport, a grupelor operative și a butoanelor de alarmă. ANSC a respins aceste aserțiuni, or, pe de o parte, ofertantul desemnat câștigător a confirmat deținerea mijloacelor de transport, pe de altă parte, în privința celorlalte puncte, lipsesc asemenea cerințe în documentația de atribuire:

În aceeași ordine de idei, nu pot fi reținute argumentele contestatorului „PROSECUTOR” SRL pe marginea acestui aspect, care a menționat în textul contestației, cât și în cadrul ședinței deschise pentru examinarea contestației, precum că *„informația din declarație este una falsă ce nu corespunde realității, ori din diferite informații se cunoaște că acest operator economic nu deține grupe mobile de intervenție rapidă, iar autoturismele din lista prezentată nu fac parte din categoria grupelor operative. Totodată, acest operator economic nu a prezentat vreo probă în vederea susținerii declarației din 23.12.2021, susținând faptul că acestea doar au logotip.”*, or, la întrebarea completului de soluționare a contestației care ar fi proba pentru a demonstra destinația autoturismelor declarate, reprezentantul contestatorului a explicat că își întemeiază pretențiile pe faptul că punctele de locație/staționarea a acestora nu au fost identificate în raza orașului, astfel pretențiile în cauză poartă un caracter declarativ, nefiind susținute de probe concludente și pertinente, totodată nefiind argumentat care ar posibilitatea reală de probare în asemenea situații suplimentar la certificatele de înmatriculare și pozele din care se poate vizualiza logotipul.

Aceeași apreciere se răsfrânge și asupra pretenției *„O altă idee e faptul că ÎS „Detașamentul de Pază Paramilitară” nu are grupe operative de reacționare promptă este faptul că această companie nu are pază tehnică ceea ce ar da posibilitatea amplasării butoanelor de alarmă în obiectele strategice protejate, însă ținând cont de faptul că ÎS „Detașamentul de Pază Paramilitară” nu dispune de astfel de butoane de alarmă atrage după sine concluzia că oferta acestora este eligibilă sau neconformată condițiilor din anunțul de participare și urmează a fi respinsă.”*, în condițiile în care astfel de cerințe în anunțul de participare nu au fost indicate de către entitatea contractantă.

**ANSC** 

Susținem decizia dată a ANSC.

### Decizia Nr. 03D-123-22 din 14.03.2022

„MOLDASIG” SA a contestat decizia „Termoelectrica” SA de anulare a lotului nr. 4 la o procedură de achiziție a serviciilor de asigurare, motivată prin faptul constatării unor erori și omisiuni la caietul de sarcini, și anume, nu a indicat tipurile de autovehicule pentru care solicită asigurare. ANSC a manifestat aceeași abordare ca în Decizia Nr. 03D-803-21 din 25.11.2021 și a indicat că entitatea contractantă este în drept să anuleze motivat procedurile de achiziții sectoriale, după cum este în cazul examinat:

La caz, Agenția va reține argumentele entității contractante care menționat/specificat atât în punctul său de vedere cât și în cadrul ședinței de examinare a contestației „S.A. „TERMOELECTRICA” nu se conduce după prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, ne conducem după prevederile Legii nr. 74/2020. Erorile și omisiunile care au fost comise la caietul de sarcini, grupul de lucru nu a indicat la câteva unități de transport numărul de înmatriculare, fapt ce făcea imposibilă depunerea unei oferte corecte de către operatorii economici. Anume din aceste considerente, s-a decis de a admite o decizie de anulare a lotului nr. 4, cât și anunțarea unei proceduri repetate. Totodată, la acest aspect contestatorul invocă că calculul se efectuează conform formulei 20% din valoarea transportului care urmează să tracteze remorcile. În cazul în care Termoelectrica a omis indicarea transportului care urmează

6

să tracteze aceste remorci, respectiv este imposibil să calculezi 20% unilateral, dacă nu cunoști din care anume transport urmează a fi tractat această remorcă. Respectiv, reieșind din considerentul că conform prevederile art. 5 Legii nr. 74/2020, unde sunt reglementate expres atribuțiile grupului de lucru, pentru a acorda posibilitatea tuturor potențialilor ofertanți să aibă posibilitate identică atunci când își înaintează ofertele și să aibă posibilitatea de calcul, respectiv grupul de lucru a constatat că nu au fost indicate unitățile de transport, respectiv ofertanții nu au fost în posibilitate să depună oferte clare și să își facă calculele reieșind din valoarea transportului care tracta aceste remorci...”.

La soluționarea contestației, Agenția va lua în considerare prevederile art. 28 „Principiile aplicabile achizițiilor sectoriale” alin. (1) din Legea nr. 74/2020 „Entitățile contractante îi tratează pe operatorii economici în mod egal, fără discriminare și acționează într-un mod transparent și proporțional”, iar întru considerarea situației de fapt și de drept descrise supra, Agenția va aprecia pretențiile contestatorului, inclusiv argumentarea acestora ca o pe o lipsă de diligență în vederea motivării și probării susținerilor indicate în contestație, or, potrivit art. 93 alin. (1) și (2) din Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția, iar prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale, motivarea și prezentarea probelor, în sensul aprecierii de mai sus, la caz, revenindu-i exclusiv operatorului economic contestator, la caz „MOLDASIG” SA nu a motivat contestația, astfel încât să demonstreze o posibilitate reală de continuare a procedurii din speță prin adoptarea unor măsuri corective fără ca acestea să conducă la încălcarea principiilor de reglementare a relațiilor privind achizițiile sectoriale.



Sușținem decizia dată a ANSC.

### Decizia Nr. 03D-129-22 din 17.03.2022

„Progress Energy” SRL a contestat documentația de atribuire a ÎCS „Premier Energy Distribution” SA la procedura de achiziție a panourilor PRA, însă a depus contestația cu întârziere de 28 de minute față de termenul limită de depunere a ofertelor, fiind, ulterior, respinsă ca tardivă de către ANSC.

Mai mult, potrivit alin. (2) al articolului menționat mai sus depunerea contestației care se referă la acte ale autorității contractante care sînt emise sau au loc înainte de deschiderea ofertelor se efectuează cu respectarea termenelor prevăzute la alin.(1) din prezentul articol, **însă nu mai tîrziu de data-limită de depunere a ofertelor stabilită de către autoritatea contractantă**, și cu respectarea prevederilor art.35.

3

Concomitent, conform anunțului de participare publicat în Buletinul Achizițiilor Publice nr. 09 din 04.02.2022 - <https://tender.gov.md/ro/bap>, termenul limită de depunere și deschidere a ofertelor a fost stabilit pentru ora 12:00 data de 07.03.2022.

Contestația „Progress Energy” SRL a fost depusă cu utilizarea mijloacelor electronice prin intermediul portalului Agenției ([https://ansc.md/ro/depunere\\_contestatie](https://ansc.md/ro/depunere_contestatie)) la ora 12:28 la data de 07.03.2022, depășind termenul limită de depunere a ofertelor cu 28 minute.

ANSC 

Sușținem decizia dată a ANSC.

### Decizia Nr. 03D-162-22 din 08.04.2022

„ACSEAL GAZ” SRL a contestat documentația de atribuire stabilită de „MOLDOVATRANSGAZ” SRL la procedura de achiziție a soluției de odorizare a gazului pentru faptul că nu ar fi împărțită în loturi.

ANSC a respins contestația și s-a aliniat la argumentele autorității contractante care a indicat că procedura de achiziție nu a fost divizată pe loturi din 3 motive: 1. Bunurile sunt grupate după destinație și utilizare ca produse chimice - considerăm însă că faptul respectiv nu este relevant, or produsele chimice pot fi divizate pe loturi; 2. Că toate bunurile cad sub incidența unui singur CPV – considerăm că e aceeași situație ca și în cazul argumentului precedent; 3. Nu s-a împărțit pe loturi mai mici pentru a nu scoate achiziția de sub pragurile reglementate de Legea nr. 74/2020 – considerăm și acest motiv neîntemeiat, întrucât, în conformitate cu art. 7 alin. (9) din Legea nr. 74/2020, la împărțirea achiziției pe loturi, valoarea



achiziției se consideră valoarea cumulată a tuturor loturilor, prin urmare, împărțirea pe loturi nu influențează valoarea achiziției și nici aplicabilitatea Legii nr. 74/2020. Însă ANSC nu a analizat aceste aspecte rezumându-se la următoarea analiză:

În acest sens, este de menționat că art. 56 alin. (1) din Legea nr. 74 din 21.05.2020, entitatea contractantă are dreptul de a recurge la atribuirea pe loturi a contractelor de achiziții/acordurilor-cadru și, în acest caz, de a stabili dimensiunea și obiectul loturilor, cu condiția includerii acestor informații în documentația de atribuire.

La caz, Agenția apreciază că entitatea contractantă este abilitată direct prin efectul legii să impună cerințe de natura celor din speță, care, în esență să îi protejeze interesele și să determine buna gestiune a surselor financiare. Or, atât timp cât astfel de condiții sunt impuse pentru absolut toți ofertanții, necesitatea entității contractante nu are niciun caracter discriminatoriu, în condițiile în care achiziția în cadrul căreia este revendicată încălcarea drepturilor reprezintă o achiziție sectorială. În plus, este împotriva logicii, literei și spiritului întregii legislații din domeniul achizițiilor sectoriale să se stabilească cerințe vizibil permissive pentru potențialii ofertanți, dar dezavantajoase pentru entitatea contractantă, iar în cazul din speță, numai în scopul de a face procedura de achiziție accesibilă pentru operatorul economic „Acseal Gaz” SRL.

ANSC 

De cealaltă parte, în cazul achizițiilor publice, în conformitate cu art. 39 alin. (3) din Legea nr. 131/2015, “Dacă nu recurge la atribuirea contractului pe loturi, autoritatea contractantă are obligația de a justifica decizia de a nu atribui contractul pe loturi.”

Aici observăm o diferență dintre achizițiile sectoriale și achizițiile publice. Dacă în cazul achizițiilor publice, a priori, autoritatea contractantă trebuie să împartă achiziția pe loturi, acolo unde acest lucru este posibil, atunci în cazul achizițiilor sectoriale, entitatea contractantă este în drept să împartă achiziția pe loturi, respectiv este la propria ei discreție divizarea pe loturi, atâta timp cât acest lucru nu încalcă principiile aplicabile.

În cazul de față, în lipsa unor reglementări exprese privind obligația de divizare pe loturi a achizițiilor sectoriale, decizia ANSC este una corectă, însă considerăm că, în argumentarea sa, urma să facă referire la faptul că lipsește o normă care ar impune entitățile contractante să separe achizițiile pe loturi.

### **Decizia Nr. 03D-162-22 din 08.04.2022**

„POWERS EMBROIDERY” SRL a contestat decizia „Apă-Canal Chișinău” SA de respingere a ofertei sale la procedura de achiziție de „Echipamente individuale de protecție”, pe motiv că mostrele prezentate nu sunt de culoare albastră după cum s-a solicitat și nu asigură suficientă protecție termică. ANSC a examinat mostrele și a ajuns la concluzia că entitatea contractantă le-a apreciat în mod greșit:

Cu referire la primul motiv care a stat la baza respingerii ofertei contestatorului și anume că culoarea scurtei prezentate de către acesta nu corespunde cerințelor caietului de sarcini (s-a solicitat din două culori: albastru închis și albastru deschis), în urma examinării mostrei prezentate de către „POWERS EMBROIDERY” SRL, Agenția vizual atestă faptul că produsul prezentat în calitate de mostră are 2 culori după cum a solicitat autoritatea contractantă, paleta de culori, însă, fiind într-o proporție mai mică culoare albastră, și culoarea albastru închis preponderent, culoare care vizual, în

9

dependență de lumină, creează confuzii în vederea aprecierii dacă e negru sau albastru închis pronunțat.

La acest aspect, Agenția constată o omisiune a autorității contractante, care se transpune într-o transparență insuficientă în partea ce ține de îndeplinirea cerinței caietului de sarcini referitor la culoarea bunului care urmează a fi achiziționat, dat fiind faptul că vizualizarea culorii poate fi interpretat individual, având elemente precum spectru/tonalitate prin care se poate face diferență, or, autoritatea contractantă întru respectarea prevederilor enunțate în Legea nr. 74 din 21.05.2020, urmează să își identifice/detalieze cerințele documentației de atribuire clar și detaliat, pentru a nu lăsa loc de interpretări potențialilor operatori economici interesați de a participa la procedura de achiziție în cauză.

Cu referire la pretențiile contestatorului în partea ce ține de respingerea ofertei sale din motivul că „scurta nu protejează corespunzător la „temperatura scăzută a aerului (frig), -sub 0°C, curenți de aer cu viteza de peste 4m/sec, subteran (+10°C), lucru în exterior sau spații neîncălzite (sub 10°C) în perioada octombrie-martie”, nu pot fi reținute argumentele autorității contractante precum că la evaluarea mostrei prezentate de către „POWERS EMBROIDERY” SRL a stat „concluzia specialiștilor din cadrul entității”, dat fiind faptul că corespunderea/necorespunderea bunului ofertat urmează a fi demonstrată nu doar prin mostre examinate vizual, dar și prin argumente/documente emise de organisme recunoscute/acreditate în domeniu.

Astfel, Agenția reține că concluziile grupului de lucru cu referire la aspectul dat, nu pot constitui probe concludente, admisibile și pertinente care ar confirma faptul că bunul ofertat de către acesta corespunde sau nu, conform specificației tehnice solicitate de către autoritatea contractantă, or acestea reprezintă o apreciere proprie (subiectivă) a membrilor grupului de lucru, care în lipsa unor acte/dovezi suplimentare, nu pot fi luate în considerare, având caracter declarativ.

ANSC 

### Decizia Nr. 03D-212-22 din 06.05.2022

Entitatea contractantă „Ialoveni Gaz” SRL decis anularea procedurii de achiziție pentru Gazificarea satului Mașcăuți din r-nul Criuleni din motiv că nici una dintre oferte n-ar fi fost acceptabilă și conformă. „Polimer Gaz Complet” SRL a fost informat că oferta sa nu este conformă din motivul nu a demonstrat experiența similară, considerent din care a depus o contestație la ANSC. În cadrul procedurii de examinare a contestației, entitatea contractantă a indicat că există încă alte 6 temeuri de respingere a ofertei „Polimer Gaz Complet” SRL:

*La data de 24.03.2022 a avut loc Ședința Grupului de lucru din cadrul SRL „Ialoveni Gaz”. Membrii grupului au făcut cunoștință cu actele prezentate de către ofertantul SRL „Polimer Gaz Complet” iar în rezultat au identificat un șir de abateri, după cum urmează:*

- 1) Anexa nr. 2 la anunțul de participare „Oferta” nu a fost confirmată prin semnătură electronică;*
- 2) Copia Extrasului din Registrul de Stat al Persoanelor Juridice a fost prezentată fără a fi autenticată prin semnătură și ștampilă;*
- 3) Ștampila și semnătura participantului/ofertantului nu au fost aplicate pe Certificatul de atribuire a contului bancar;*
- 4) Graficul înaintat/prezentat de către ofertant nu corespunde cu termenul de executare a lucrărilor indicat în documentația de atribuire;*
- 5) Nu a prezentat permis de exercitare a lucrărilor de sudură a țevilor din oțel conform cerințelor;*
- 6) Nu a fost demonstrată experiența similară în ultimii trei ani cu cele ce fac obiectul achiziției contractului ce urma a fi atribuit.*

ANSC 

Totuși ANSC, în Decizia publicată, a examinat doar pretenția entității contractante față de experiența similară a contestatorului, fără a se expune asupra acestei noi liste de pretenții. Considerăm această abordare a fi corectă, or, entitatea contractantă, atunci când emite o decizie de atribuire, urmează să indice toate temeurile de respingere a unei oferte respinse. Iar procedura de examinare a contestațiilor nu trebuie transformată într-un joc, unde entitatea contractantă caută noi și noi pretenții până când ANSC le va accepta. Totodată, punctul de vedere al entității contractante la o contestație nu este echivalentul unei decizii de atribuire și în acesta nu pot fi incluse noi pretenții.

### Decizia ANSC Nr. 03D-223-22 din 12.05.2022

În această procedură de achiziție se evidențiază impactul conflictului armat din Ucraina asupra achizițiilor din Republica Moldova. Entitatea contractantă „Red Nord” S.A. a respins oferta „Cegoltar” SRL la procedura de achiziționare a conductorului CIP3 1X70 din motiv că ultima nu a depus o mostră conform cerințelor expuse. Motivul este că bunurile ofertate sunt produse la Harkov, iar, în momentul în care s-a solicitat mostra, lângă oraș se desfășurau acțiuni militare. Totuși, „Cegoltar” SRL nu a fost de acord cu decizia luată și a depus o contestație la ANSC, ce însă a fost respinsă din motivul neprezentării mostrei. Totuși, ANSC s-a expus suplimentar și asupra riscului de neexecutare a contractului care apare în circumstanțele date:

Totodată, la acest aspect, la întrebarea completului de examinare a contestației adresată reprezentantului contestatorului precum că „*dat fiind faptul că la momentul actual este un impediment de a prezenta mostra de la producător, cum operatorul economic „Cegoltar” SRL va executa contractul de achiziție avînd în vedere că uzina producătorului se află în Harkov*”, contestatorul ca argumente a comunicat faptul că: „*avînd în vedere evenimentele cum evoluează, noi nu știm cît timp o să dureze semnarea contractului, în anii precedenți ne arată că au fost și două luni, respectiv noi aspirăm și avem așteptări că fabrica vor putea să ne livreze din Kiev sau Lvov, respectiv angajamentul de a livra îl are fabrica, iar în cazul în care nu ne vom putea onora obligațiunile contractuale vom răspunde conform contractului*”. Astfel, nu pot fi reținute argumentele invocate supra de către contestator, dat fiind faptul că derularea unei proceduri de achiziție publică sectorială nu reprezintă un schimb formal de documente menit să conducă la semnarea de contracte, iar depunerea unei oferte presupune un angajament ferm din partea operatorilor economici, cei din urmă fiind responsabili de corectitudinea întocmirii ofertei, iar la caz, avînd în vedere că contestatorul nu a fost în măsură să prezinte mostra cu marcaj aplicat din motivele menționate mai sus, entitatea contractantă chiar ar fi expusă riscului ca contractul să nu poată fi executat sau cu întârzieri ce-i poate afecta activitatea.

ANSC 

Deși riscul de neexecutare este cu adevărat o problemă ce trebuie luată în considerare la momentul evaluării ofertelor, apare întrebarea – dacă o ofertă însoțită de un risc ridicat trebuie să fie respinsă și cât de mare trebuie să fie riscul pentru aplicarea acestei sancțiuni.

Remarcăm că, deși Legea Nr. 131/2015 prevede la art. 7 aplicarea principiului minimizării riscurilor în achizițiile publice, Legea Nr. 74/2020 ce reglementează achizițiile sectoriale nu face referință la acest principiu. Principiul minimizării riscurilor nu este enunțat nici în Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice sau Directiva 2014/25/UE privind achizițiile sectoriale, care sunt transpuse în legislația națională prin legile pre-notate.

Concluzionăm că legiuitorul acceptă riscul în achizițiile sectoriale, dar nu și în achizițiile publice.

În același timp, remarcăm că, deși, la moment, principiul minimizării riscurilor nu este reglementat în achizițiile sectoriale, o ofertă ce comportă riscuri majore ar putea fi respinsă pentru a asigura eficiența achiziției sectoriale, cerință ce este expusă la art. 5 alin. (7) lit. a) din Legea Nr. 74/2020. Totuși o asemenea abordare este interpretabilă și susceptibilă multor critici. Iată de ce considerăm că aplicarea principiului minimizării riscurilor trebuie introdus în Legea Nr. 74/2020.

Subiectul incidenței riscului asupra acceptării unei oferte rămâne a fi foarte speculativ și contradictoriu. Pe de o parte, este în afara oricărui îndoieli că încheierea unui contract, în care probabilitatea de neexecutare este una foarte mare, nu ar fi fezabil. Pe de altă parte, există „riscul” că această sancțiune să fie aplicată în mod discreționar. Pentru a evita asta, în cazurile

în care este invocat, autoritatea/entitatea contractantă, sau după caz ANSC, ar trebui să facă o analiză detaliată și exhaustivă.

În altă ordine de idei, în Decizia Nr. 03D-191-22 din 29.04.2022 pe marginea licitației de blanchete de către ASP guvernată de Legea Nr. 131/2015, ANSC a indicat că orice procedură de achiziție presupune un anumit risc, fapt ce nu poate duce la respingerea ofertei:

Totodată, cu referire la cele invocate precum că autoritatea contractantă ar fi supusă unui risc major de neîndeplinire corespunzătoare a contractului, se reține că în orice procedură de achiziție publică este supusă unui asemenea risc ipotetic, chiar dacă autoritățile contractante se asigură că oferta desemnată câștigătoare este cea mai avantajoasă economic, conformă și acceptabilă în sensul Legii nr. 131/2015, astfel, la aprecierea pretenției respective, Agenția va ține cont de obiectul procedurii de achiziție din litigiu care are un impact social asupra tuturor categoriilor de populație, iar autoritatea contractantă este ținută să acționeze în vederea respectării principiului de minimizarea riscurilor acesteia care ar putea să apară la executarea ulterioară a contractului de achiziție publică.

Prin urmare, în aprecierea Agenției, ofertantul a declarat din start modelele de cipuri, astfel încât autoritatea contractantă să examineze și să fie în măsură să aprecieze conformitatea ofertei la etapa de evaluare, inclusiv să poată estima riscurile aferente executării contractului de achiziție reieșind din specificul obiectului acestuia.

ANSC 

O analiză mai detaliată a cauzei respective poate fi accesată aici: - <https://revizia.md/ro/cine-va-livra-blanchete-pentru-actele-de-identitate/>.

### **Decizia ANSC Nr. 03D-239-22 din 21.05.2022**

„Transport Systems” SRL a contestat decizia ÎM „Regia Transport Electric” de atribuire a contractului de achiziționare de sticle și parbrize pentru troleibuze AKSM către SRL „RIMPEX GLASS” din motiv că ultimul a depus oferta pe MTender de pe profilul unui alt operator economic. ANSC a respins contestația invocând că respingerea unei oferte din motivul dat ar fi disproporționat:



Prin urmare, întru considerarea prevederilor legale menționate și a faptelor constatate supra, Agenția apreciază faptul că în speță calitatea de ofertant, care a depus o ofertă semnată electronic prin intermediul SIA „RSAP” este operatorul economic „RIMPEX GLASS” SRL, respectiv nu pot fi reținute argumentele contestatorului în acest sens precum că „RIMPEX GLASS” SRL nu a depus actele de pe profilul său, ceea ce ar determina anularea deciziei grupului de lucru de atribuire a contractului.

Este de menționat faptul că potrivit pct. 10. Subpct. 1) din Regulamentul privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 986 din 10.10.2018, furnizorii și destinatarii datelor sânt obligați să furnizeze în cadrul Registrului prin SIA RSAP (MTender) doar informație corectă și veridică, în corespundere cu formatul și regulile stabilite, iar potrivit pct. 26 din același regulament un utilizator în cadrul sistemului poate reprezenta mai multe organizații. În acest scop, la autentificare utilizatorul va specifica organizația în numele căreia va lucra în sesiunea curentă.

În acest sens, Agenția nu pune la îndoială faptul că toți operatorii economici care vor să participe la o procedură de achiziție publică, respectiv vor să depună o ofertă, urmează să fie înregistrați cu numele propriu în SIA „RSAP” (MTender), totuși, neacceptarea spre examinare și evaluare a ofertei depusă de către ofertantul „RIMPEX GLASS” SRL, chiar dacă a utilizat în acest sens un cont al altui operator economic, ar

7

---

fi o măsură disproporționată și excesivă a autorității contractante, or acest fapt ar fi contrar principiului proporționalității statuat în art. 28 alin. (1) din Legea nr. 74/2020.

**ANSC** 

Considerăm că decizia ANSC este corectă, iar comiterea unor abateri nesemnificative, cum ar fi cea din cauza dată, nu trebuie să ducă la respingerea unei oferte.

În urma examinării Deciziilor respective constatăm că ANSC are o abordare similară în multe din cazurile în care se aplică Legea nr. 74/2020 față de cazurile aplicării Legii nr. 131/2015, deși normele aplicate sunt diferite. De cealaltă parte, observăm că participanții la achizițiile sectoriale deseori nu cunosc despre legea aplicabilă și fac referire la Legea nr. 131/2015. Deși de multe ori acest lucru îi ajută să-și construiască poziția în mod corect, în aspectele unde aceste legi diferă, bazarea pe legea greșită duce la soluții/abordări contrar normelor aplicabile. Iată de ce este importantă determinarea corectă a legii aplicabile.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În urma monitorizării achizițiilor sectoriale, echipa AGER a constatat că unele dintre entitățile contractante nu au personal calificat pentru realizarea eficientă a achizițiilor. Acest lucru se datorează în special faptului că, până la intrarea în vigoare a Legii nr. 74/2020, actualele entități contractante erau exceptate de la aplicarea Legii nr. 131/2015 în baza art. 5, iar o altă Lege similară nu a fost aplicabilă. Respectiv, o parte din actualele entități contractante nu se conduceau de nici o reglementare administrativă a achizițiilor, pe când unele entități contractante desfășurau achizițiile în baza unor regulamente specializate domeniului lor de activitate, ce diferă substanțial de Legea nr. 74/2020.

În același timp, instruirile cu privire la aplicarea prevederilor Legii nr. 74/2020 desfășurate de Agenția Achiziții Publice au fost superficiale și puține entități contractante au participat la ele. Alte pregătiri nu au existat, iar o autoritate responsabilă care să explice modul de aplicare a Legii nr. 74/2020 nu există. Respectiv, fiecare entitate contractantă a ajuns să aplice sau să nu aplice Legea nr. 74/2020 după propriile sale interese și viziuni. Acest lucru duce la o incoerență în achizițiile sectoriale și o lipsă de predictibilitate și stabilitate juridică.

De asemenea, lipsește o mare parte din legislația secundară necesară pentru desfășurarea achizițiilor sectoriale. Această problemă adâncește și mai mult neclaritățile și inconsecvențele în aplicarea Legii nr. 74/2020. Astfel, în lipsa formularelor standard, în lipsa unor reglementări clare ce trebuie să fie prevăzute în legislația secundară, entitățile contractante adoptă fiecare propria abordare cu privire la aspectele reglementate. Acest lucru duce la un haos juridic, unde nici măcar nu este clar dacă acțiunile entităților contractante sunt legale sau nu.

**Astfel, la moment, achizițiile sectoriale nu sunt desfășurate eficient.**

Pentru a îmbunătăți sistemul achizițiilor sectoriale, echipa AGER propune următoarele recomandări care trebuie realizate în cel mai scurt timp posibil:

1.

### **Adoptarea cadrului legal normativ secundar aplicabil achizițiilor sectoriale**

În mod special este necesar a fi reglementată:

- Aplicabilitatea reglementărilor privind lista de interdicție și achizițiilor sectoriale;
- Reglementarea exhaustivă a temeiurilor de anulare a unei proceduri de achiziție sectorială;
- Documentația standard aplicabilă achizițiilor sectoriale;
- Modele de formulare pentru achizițiile sectoriale;
- Modul de organizare a achizițiilor sectoriale de lucrări;

- Modul de ajustare a valorii contractelor de achiziții sectoriale.

**2.**

### **Instituirea unei autorități responsabile pentru achizițiile sectoriale**

Propunem ca Agenția Achiziții Publice să fie reorganizată în Agenția Achiziții Publice și Sectoriale, să fie mărit statutul de personal și să obțină competențe de:

- Monitorizare a achizițiilor sectoriale;
- Analiză și statistică a achizițiilor sectoriale;
- Consultare și instruire în domeniul achizițiilor sectoriale;
- Elaborarea suportului metodologic pentru entitățile contractante.

**3.**

### **Instruirea personalului din cadrul entităților contractante în domeniul achizițiilor sectoriale**

În acest sens optăm pentru elaborarea de către Ministerul Finanțelor a unui curriculum și metodologie de instruire a personalului responsabil de achizițiile sectoriale. Ca, ulterior, acestea să fie utilizate de către Agenția Achiziții Publice (și Sectoriale) în desfășurarea instruirilor pentru personalul din cadrul entităților contractante în domeniul achizițiilor sectoriale. Aceste instruiri vor pregăti personalul responsabil în cunoașterea și aplicarea legislației relevante și va contribui la formarea unei practici unitare în rândul entităților contractante cu privire la aplicarea Legii nr. 74/2020.

**4.**

### **Instituirea obligației de desfășurare a achizițiilor sectoriale prin SIA RSAP**

Sistemul MTender dezvoltat pentru achizițiile publice guvernate de Legea nr. 131/2015 oferă un nivel înalt de transparență și eficiență în desfășurarea achizițiilor. Deși acesta are mai multe lacune, actualmente, este una dintre cele mai avansate structuri de guvernare electronică ce a contribuit în mod esențial la îmbunătățirea achizițiilor publice. Pledăm pentru faptul ca acest sistem să fie utilizat și pentru desfășurarea achizițiilor sectoriale guvernate de Legea nr. 74/2020, cu atât mai mult cu cât pentru acest lucru nu este necesar de a crea o platformă nouă, ci doar de a obliga prin lege ca entitățile contractante să desfășoare achizițiile prin intermediul SIA RSAP (Mtender).



**5.****Reducerea termenelor de desfășurare a achizițiilor sectoriale**

Legea nr. 74/2020 urmează să ofere o mai mare flexibilitate în stabilirea termenelor de desfășurare a achizițiilor sectoriale. Dacă achizițiile sectoriale vor fi efectuate prin SIA RSAP (MTender), care permite notificarea în timp real a operatorilor economici despre procedurile de achiziție lansate pe domeniul lor de activitate, nu va mai fi necesar un termen lung pentru pregătirea și depunerea ofertelor. Procesul de pregătire a ofertelor, în special în cazul achizițiilor de o simplitate redusă nu consumă mult timp, iar dacă autoritatea contractantă publică și modele de formulare este nevoie de și mai puțin timp.