



# **EVALUAREA SISTEMULUI DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR ÎN SECTORUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE**

**ȘI RECOMANDĂRI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE  
A SISTEMULUI DE REMEDII ȘI CONTESTAȚII  
ÎN SECTORUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE**

*Vadim Țurcan*

*Diana Enachi*

# EVALUAREA SISTEMULUI DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR ÎN SECTORUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

*Vadim Țurcan*

*Diana Enachi*

Acest document a fost elaborat în cadrul proiectului „Cutting edge improvements in the public procurement system in Moldova through inclusiveness, creativity and low abiding practices” / „Îmbunătățiri inovative în sistemul de achiziții publice din Republica Moldova prin incluziune, creativitate și practici de respectare a legislației”. Această publicație a fost finanțată de UE și co-finanțată de UK aid cu suportul Guvernului Marii Britanii. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorilor și nu reflectă neapărat poziția UE și a Guvernului Britanic.



Proiectul este implementat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”  
Date de contact:  
MD 2005 Chișinău  
Str. Jacob Hîncu 10/1, 2004  
Tel: (373-22) 21 09 32  
Fax: (373-22) 24 57 14



Acest proiect este finanțat de către Uniunea Europeană.  
*Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova*  
Str. Kogălniceanu 12, MD 2001 Chișinău, Republica Moldova  
Tel: (+373 22) 50 52 10 / Fax: (+373 22) 27 26 22

Comisia Europeană este organul executiv al UE.

„Uniunea Europeană este constituită din 28 de state membre care au decis să-și unească treptat know-how-ul, resursele și destinele. Împreună, pe parcursul unei perioade de extindere de 50 de ani, ele au creat o zonă de stabilitate, democrație și dezvoltare durabilă, asigurând diversitatea culturală, toleranța și libertățile individuale. Uniunea Europeană este decisă de a împărtăși realizările și valorile sale cu țările și popoarele de dincolo de frontierele sale”.



British Embassy  
Chisinau



Proiectul este cofinanțat de UK aid  
cu suportul Guvernului Marii Britanii



Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) “Viitorul” este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și proeuropene. IDIS “Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor în Republica Moldova.

*Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Ghid trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.*

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

**ADRESA DE CONTACT:**

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

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

# CUPRINS

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUCERE</b>                                                                  | 5  |
| <b>1. GENERALITĂȚI</b>                                                              | 6  |
| 1.1 Rolul și misiunea ANSC                                                          | 6  |
| 1.2 Conducerea, resursele umane și structura organizatorică a ANSC                  | 6  |
| 1.3 Transparența ședințelor și deciziilor ANSC                                      | 8  |
| <b>2. ACTIVITATEA DERULATĂ DE ANSC ÎN PERIOADA 01 IANUARIE – 05 SEPTEMBRIE 2018</b> | 10 |
| 2.2 Obiectul contestațiilor formulate de operatorii economici                       | 11 |
| 2.3 Situația soluționării contestațiilor înregistrate la ANSC                       | 14 |
| 2.3.1 Deciziile pronunțate de către ANSC                                            | 14 |
| 2.3.2 Practicile neuniforme în deciziile/soluțiile ANSC                             | 15 |
| 2.4 Autoritățile Contractante contestate și contestațiile Operatorilor Economici    | 17 |
| 2.5 Activitatea ANSC raportată la Valoarea Estimată a procedurilor de atribuire     | 18 |
| <b>CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI</b>                                                     | 20 |
| <b>BIBLIOGRAFIE</b>                                                                 | 22 |

## LISTA FIGURILOR, TABELELOR ȘI SCHEMELOR

|                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1. Organigrama ANSC                                                                                              | 7  |
| Figura 2. Evoluția contestațiilor formulate de operatorii economici la ANSC în anul 2018                                | 10 |
| Figura 3. Repartizarea geografică a autorităților contractante                                                          | 11 |
| Figura 4. Situația contestațiilor formulate în anul 2018 de către operatorii economici în funcție de tipul contractului | 10 |
| Figura 5. Situația contestațiilor în raport cu criticile formulate împotriva documentației de atribuire în anul 2018    | 13 |
| Figura 6. Situația contestațiilor în raport cu criticile formulate împotriva rezultatului procedurii în anul 2018       | 14 |
| Figura 7. Situația soluțiilor pronunțate de ANSC în anul 2018                                                           | 15 |
| Figura 8. Măsurile dispuse de ANSC ca urmare a admiterii contestațiilor în anul 2018                                    | 15 |
| Figura 9. Autorități Contractante cu cele mai multe litigii                                                             | 17 |
| Figura 10. Operatori economici cu multiple contestații                                                                  | 18 |
| Figura 11. Valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care ANSC a pronunțat decizii în perioada 2018       | 18 |





# INTRODUCERE

Reformarea sistemului de achiziții publice este necesară în vederea ajustării sistemului național la standardele internaționale și racordarea acestuia la acquis-ul comunitar, potrivit angajamentelor asumate de Republica Moldova odată cu ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Un proces de achiziție publică eficient presupune inclusiv un sistem al căilor de atac funcțional și eficient în interesul tuturor actorilor, care să ofere remedii și soluții corecte în cazul unor abateri și încălcări a legislației.

În scopul creșterii transparenței și eficienței sistemului de remedii și soluționare a contestațiilor, ne-am propus evaluarea și monitorizarea activității și procesului decizional al Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor (în continuare ANSC). Analiza și monitorizarea deciziilor și soluțiilor adoptate de către ANSC este necesară pentru a stabili în ce măsură este respectat dreptul la contestare, legislația, precum și procedura de examinare a contestațiilor cu respectarea principiilor legalității, celerității, contradicției și a dreptului la apărare. Un alt obiectiv vizează identificarea curenților sistemului, dar și a indicatorilor de risc care sunt generatori de decizii corupte și scheme de mimare a competiției.

În procesul de monitorizare poate fi vizualizat tabloul general al soluțiilor adoptate, precum identificate anumite tendințe, probleme și lacune ale sistemului. Totodată, sunt identificate domeniile în care au loc cele mai multe contestații, sunt analizate cele mai frecvente încălcări ale legislației comise în procedurile de achiziție publică. Ca urmare a analizei contestațiilor, sunt formulate recomandări pentru îmbunătățirea procesului de examinare și soluționare a contestațiilor, a procesului decizional, dar și sporirea gradului de eficiență a sistemului.

ANSC a început în septembrie 2017 recepționarea contestațiilor depuse de către operatorii economici ca urmare a desfășurării procedurilor de achiziții publice, în conformitate cu prevederile Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015.

Evaluarea noului sistem de remedii și soluționare a contestațiilor a început odată cu începutul activității ANSC, fiind elaborat și publicat primul raport în acest sens în ianuarie curent, în care au fost evaluate 152 de decizii ale ANSC, emise în perioada 09.08.2017 – 19.01.2018.<sup>1</sup>

Prezentul raport cuprinde evaluarea a 400 de decizii ale ANSC adoptate în perioada 1 ianuarie – 5 septembrie 2018.

---

<sup>1</sup> <http://viitorul.org/ro/content/monitorizarea-deciziilor-ansc-contribuie-la-reducerea-intereselor-ascunse-din-achizi%C8%9Bii>

# 1. GENERALITĂȚI

## 1.1 Rolul și misiunea ANSC

Agencia Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (în continuare ANSC) a fost instituită prin *Hotărârea Parlamentului nr. 271 din 15.12.2016*, fiind o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice, care examinează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică. ANSC dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară și nu se subordonează unei alte autorități sau instituții publice, având obligația de a apăra drepturile și interesele legitime ale tuturor părților implicate în contestațiile trimise spre soluționare fără nici o privilegiere sau discriminare.

ANSC este apolitică, nu sprijină și nu acordă asistență nici unui partid politic și își exercită competențele cu respectarea principiilor independenței și stabilității în funcție a consilierilor pentru soluționarea contestațiilor, a principiilor transparenței și imparțialității în luarea deciziilor. Autoritatea are în componența sa 7 consilieri pentru soluționarea contestațiilor, inclusiv directorul general și directorul general adjunct, care examinează contestațiile prin intermediul completelor pentru soluționarea contestațiilor formate din 3 membri și au statut de persoane cu funcții de demnitate publică, fiind numiți de către Parlament cu votul majorității deputaților prezenți, la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului.<sup>2</sup>

## 1.2 Conducerea, resursele umane și structura organizatorică a ANSC

În conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare (Hotărârea Parlamentului nr. 271/2016)<sup>3</sup>, structura autorității, inclusiv și efectivul – limită al ASNC, personalul instituției a fost prevăzut în număr de 30 de unități, dintre care: 7 funcții cu demnitate publică – consilieri pentru soluționarea contestațiilor (inclusiv directorul general și directorul general adjunct), 20 de funcții cu statut de funcționari publici, 2 funcții de personal auxiliar și un post de deservire tehnică, ce asigură funcționarea autorității publice. La data de 21 iulie 2017 Parlamentul Republicii Moldova a numit 7 consilieri în funcții pentru soluționarea contestațiilor pentru un termen de 7 ani.

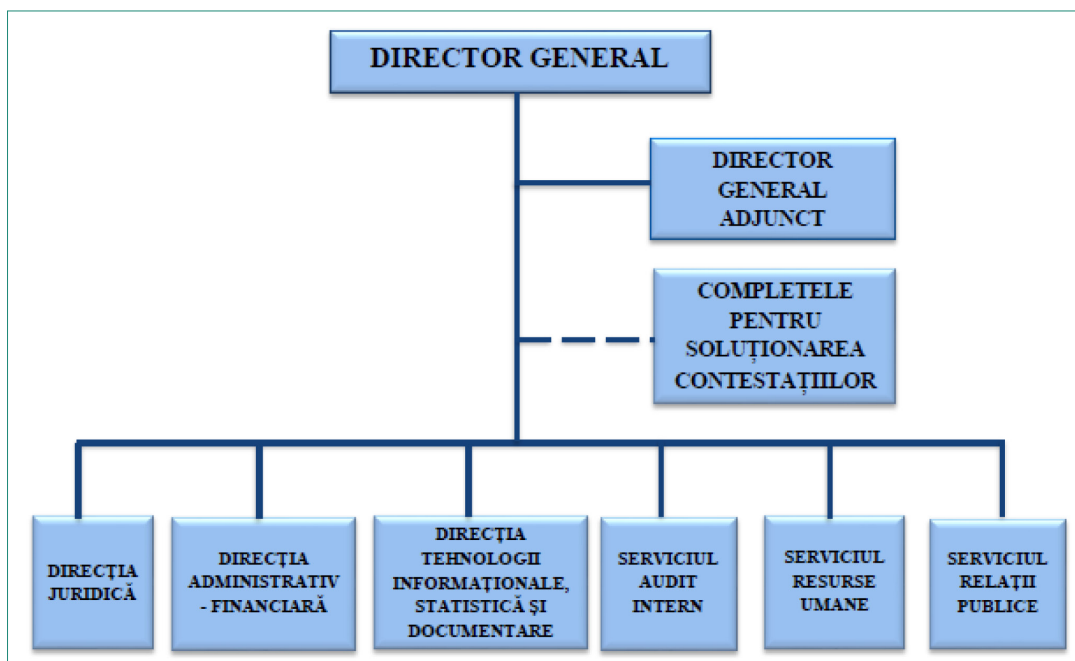
Ulterior, în baza art. 48 din Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, au fost numiți prin transfer funcționari publici în funcțiile de șef Direcția juridică, șef Direcția administrativ – financiară, șef Direcția tehnologii informaționale, statistică și documentare și Consultant principal, Serviciul resurse umane, astfel fiind demarat procesul de organizare a activității instituției. De menționat faptul că la data de 4 septembrie 2017 Agenția a început recepționarea și examinarea contestațiilor. Din acel moment, volumul contestațiilor a înregistrat o creștere continuă, în contextul în care numărul de angajați a fost același:

- 7 consilieri, inclusiv conducerea;
- 2 funcționari publici care au asistat activitatea completelor (Șeful Direcției juridice și Șeful Direcției tehnologii informaționale, statistică și documentare);

<sup>2</sup> Hotărârea Parlamentului nr. 177 din 21.07.2017 privind numirea în funcție a consilierilor pentru soluționarea contestațiilor ai Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor

<sup>3</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368128>

- 2 funcționari din Direcția administrativ – financiară;
- 1 funcționar din Serviciul resurse umane;
- 2 angajați ai personalului auxiliar.



*Figura 1. Organigrama ANSC<sup>4</sup>*

La finele anului 2017, în cadrul Agenției activau 15 persoane din 30 (efectivul limită), rata de ocupare a funcțiilor fiind de 50%, după cum urmează:

- 7 consilieri pentru soluționarea contestațiilor (inclusiv conducerea Agenției);
- 5 funcționari publici (3 – funcționari publici de conducere și 2 – funcționari publici de execuție);
- 2 angajați ai personalului auxiliar;
- 1 angajat pe post de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorității publice.

La data de 01.12.2017 au fost publicate primele anunțuri privind organizarea concursului pentru ocuparea funcțiilor vacante din cadrul subdiviziunilor ANSC. ANSC a început din data de 04 septembrie 2017 recepționarea contestațiilor depuse de către operatorii economici ca urmare a desfășurării procedurilor de achiziții publice, în conformitate cu termenii și condițiile reglementate de Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015. La data de 5 septembrie a fost înregistrată prima contestație.

În acest context, a fost elaborată și aprobată procedura operațională de soluționare a contestațiilor, având ca scop stabilirea cerințelor unice de bază privind documentarea activității, organizarea lucrului privind contestațiile formulate de către operatorii economici în cadrul derulării unei proceduri de achiziție publică, inclusiv a fost elaborat un formular-tip de contestație, care pe de o parte uniformizează contestațiile depuse, iar pe de altă parte călăuzește contestatorii în vederea respectării procedurii de contestare.

Bugetul ANSC pentru anul 2017 a fost aprobat și precizat în sumă de 6000,0 mii lei. Pe parcursul perioadei de activitate, din bugetul preconizat pentru anul 2017, au fost valorificate alocații în sumă de 4318,6 mii lei, după cum urmează:

<sup>4</sup> [https://ansc.md/sites/default/files/document/attachments/raport\\_de\\_performanta\\_ansc\\_pentru\\_anul\\_2017.pdf](https://ansc.md/sites/default/files/document/attachments/raport_de_performanta_ansc_pentru_anul_2017.pdf)

1. Cheltuieli curente – 2243,5 mii lei,
  - a. inclusiv:
  - b. cheltuieli de personal – 1158,6 mii lei
  - c. prestații sociale – 4,0 mii lei
  - d. bunuri și servicii – 1080,9 mii lei
2. Procurări de active nefinanciare – 2075,1 mii lei, inclusiv:
  - a. procurări materiale circulante – 148,2 mii lei,
  - b. procurări de mijloace fixe – 1926,9 mii lei.

Economiile formate la executarea bugetului se datorează faptului că Agenția și-a început activitatea, de facto, din luna iulie, odată cu numirea în funcție de către Parlament a consilierilor pentru soluționarea contestațiilor, corespunzător, cheltuielile aferente primei părți a anului nu au existat.

### 1.3 Transparența ședințelor și deciziilor ANSC

În procesul de evaluare a sistemului de remedii și elaborare a raportului, expertul și reprezentantul IDIS "Viitorul" au participat la două ședințe de examinare a contestațiilor.

#### 1. COP 1675-op/18 - *Vamelidas Nord SRL vs. Primăria Cornești, r. Ungheni, Decizia nr.03D-417-18.*

**Pretențiile OE:** Solicitarea declarării ofertei depuse de către Vamelidas Nord SRL ca fiind câștigătoare în cadrul procedurii de achiziție publică.

**Argumentele AC:** Respingerea ofertei contestatarului din cauza neprezentării documentelor de calificare.

**Aprecierea ANSC:** Contestație parțial admisă, procedură anulată.

**Durata ședinței deschise:** 15 minute

**Termenul de examinare și emiterea deciziei:** 18 zile lucrătoare.

#### 2. LP 353/18 – *Mihcons-Plus SRL vs. Asociația Curativ Sanatorială și de Recuperare a Cancelariei de Stat, Decizia nr.03D-415-18.*

**Pretențiile OE:** Anularea rezultatelor LP 353/18 și reexaminarea de către AC a ofertelor din cadrul procedurii de achiziție publice.

**Argumentele AC:** Respingerea ofertei contestatarului din cauza că a prezentat o ofertă anormal de scăzută și nu a prezentat toate documentele de calificare solicitate în Fișa de Date a Achiziției (FDA).

**Aprecierea ANSC:** Contestație parțial admisă. Obligarea AC ca măsură de remediere, în termen de până la 5 zile să comunice informația privind ofertantul desemnat câștigător

**Durata ședinței deschise:** 15 minute.

**Termenul de examinare și emiterea deciziei:** 13 zile lucrătoare.

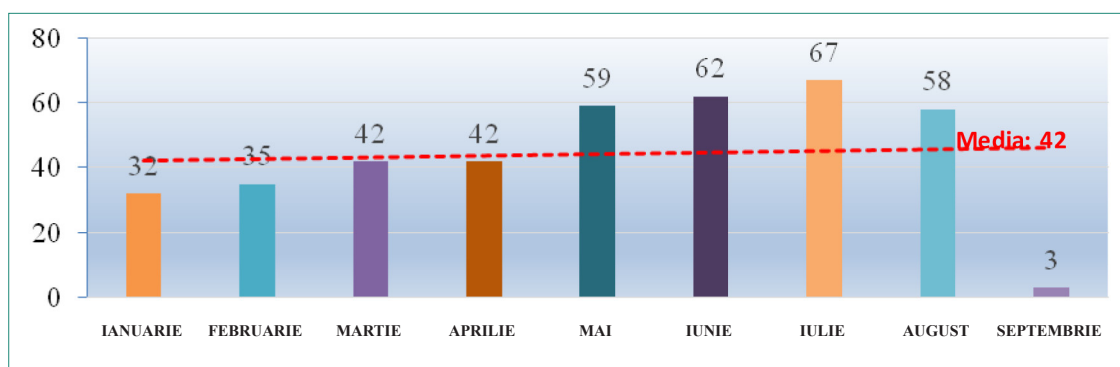
Ca urmare a participării la ședințele de examinare a contestațiilor, în care au fost prezenți reprezentanți ai Autorității Contractante, Operatorul Economic a cărui ofertă a fost declarată câștigătoare pe de o parte, iar pe de altă parte reprezentanții Contestatorului. Apreciem că ședințele s-au desfășurat conform cadrului legal și regulamentelor în vigoare. În cadrul ședințelor părțile și-au exprimat pretențiile înaintate (*n.a. în cazul Contestatorului*) și argumentele la decizia adoptată (*n.a. în cazul Autorității Contractante Contestate*) și au

răspuns la o serie de clarificări/întrebări din partea Completului care examinează contestația. Totodată este necesar de menționat că termenul de examinare de la înregistrarea contestației până la emiterea deciziilor se încadrează în termenul prestabilit de Legea nr. 131/15 și anume conform *art. 79, alin. (10)* ANSC are obligația de a soluționa în fond contestația în termen de 20 de zile lucrătoare de la data primirii contestației, iar în situația incidenței unei excepții care împiedică examinarea în fond a contestației, conform *art. 80 alin. (1)*, se va expune pe marginea acesteia în termen de 10 zile. În cazuri temeinic justificate, termenul de soluționare a contestației poate fi prelungit o singură dată cu 10 zile.

## 2. ACTIVITATEA DERULATĂ DE ANSC ÎN PERIOADA 01 IANUARIE – 05 SEPTEMBRIE 2018

În intervalul 1 ianuarie – 5 septembrie 2018, numărul contestațiilor (dosarelor) formulate de operatorii economicoși înregistrate la ANSC a atins cifra de **400**.

Pe parcursul celor nouă luni ale anului 2018, numărul contestațiilor formulate de operatorii economicoși înregistrate la ANSC a evoluat după cum urmează:

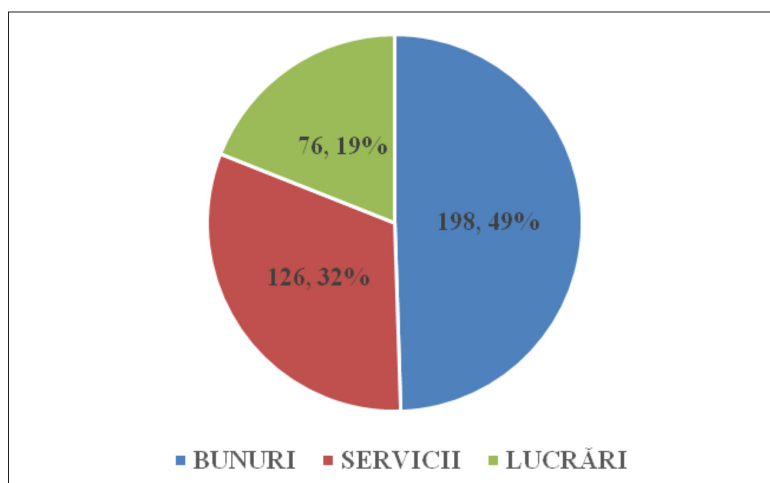


**Figura 2.** Evoluția contestațiilor formulate de operatorii economici la ANSC în anul 2018

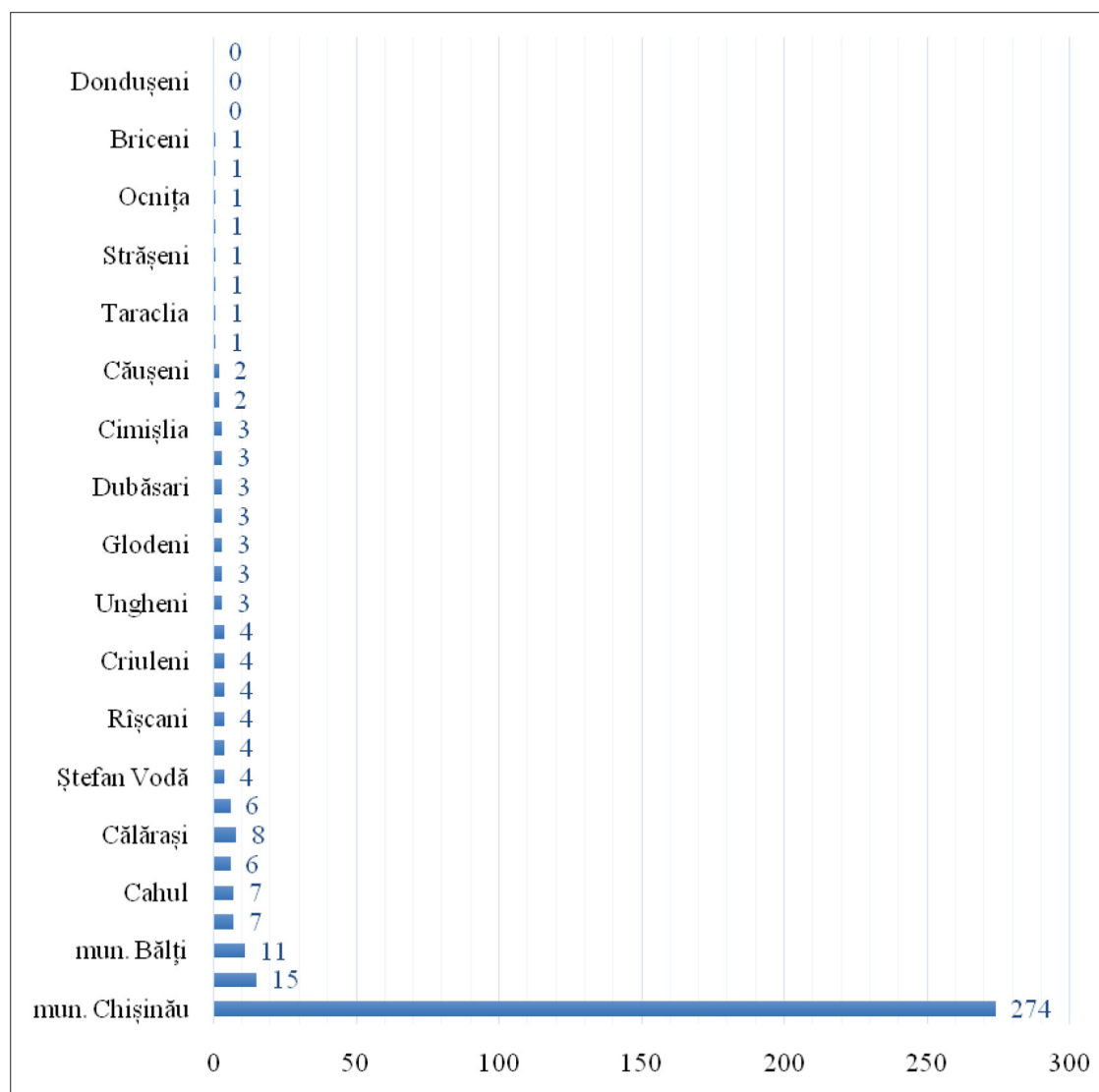
Din punct de vedere al distribuției pe unități administrativ-teritoriale (UAT), numărul contestațiilor formulate de operatorii economici a evoluat în anul 2018 după cum urmează: *A se vedea Figura 3, pag. 11*

Cât privește contestațiile formulate de către operatorii economici în cadrul procedurilor de atribuire, acestea pot fi clasificate și în funcție de obiectul contractului de achiziție publică, situație care în anul 2018 s-a prezentat astfel:

- proceduri de atribuire a contractelor de achiziție publică, având ca obiect execuția de lucrări – **76 (19%)**;
- proceduri de atribuire a contractelor de achiziție publică, având ca obiect prestarea de servicii – **126 (32%)**;
- proceduri de atribuire a contractelor de achiziție publică, având ca obiect furnizarea de produse – **198 (49%)**;



**Figura 4.** Situația contestațiilor formulate în anul 2018 de către operatorii economici în funcție de tipul contractului



*Figura 3. Repartizarea geografică a autorităților contractante*

Analizând graficul de mai sus, referitor la contestațiile formulate în anul 2018 la ANSC de către operatorii economici în funcție de tipul/obiectul contractului de achiziție publică, se poate observa că cea mai mare pondere s-a înregistrat la contestațiile formulate în cadrul procedurilor de atribuirea contractelor de achiziție publică având ca obiect procurarea de bunuri (49%).

Pe parcursul anului 2018, celor 4 complete de soluționare a contestațiilor le-au fost repartizate aleatoriu, în vederea soluționării 400 contestații/dosare (încărcătură lunară de aproximativ 42.6 dosare/lună).

Este importat de subliniat faptul că, de la înființarea sa și până la data de 4 septembrie 2018, la ANSC au fost înregistrate un număr de 528 contestații formulate de operatorii economici.

## 2.2 Obiectul contestațiilor formulate de operatorii economici

Indiferent de obiectul dreptului subiectiv (prestație, abstențiune), contestația formulată în cadrul unei proceduri de atribuire are întotdeauna ca obiect protecția acestui drept, însă pot exista și situații în care obiect poate fi și protecția unor interese.

În momentul în care se recurge la formularea unei contestații, aceasta se va individualiza, devenind astfel un proces/litigiu, iar obiectul acestuia este constituit din ceea ce părțile înțeleg să supună soluționării, ceea ce ele vor pretinde consilierilor să verifice, să aprecieze, să constate, să soluționeze. Rezultă astfel „ipso facto” că acțiunea de soluționare a contestației aduce în discuție atât o problemă de fapt, cât și una de drept, pe care consilierii de soluționare sunt chemați să le rezolve prin decizia completului, în vederea asigurării protecției dreptului subiectiv.

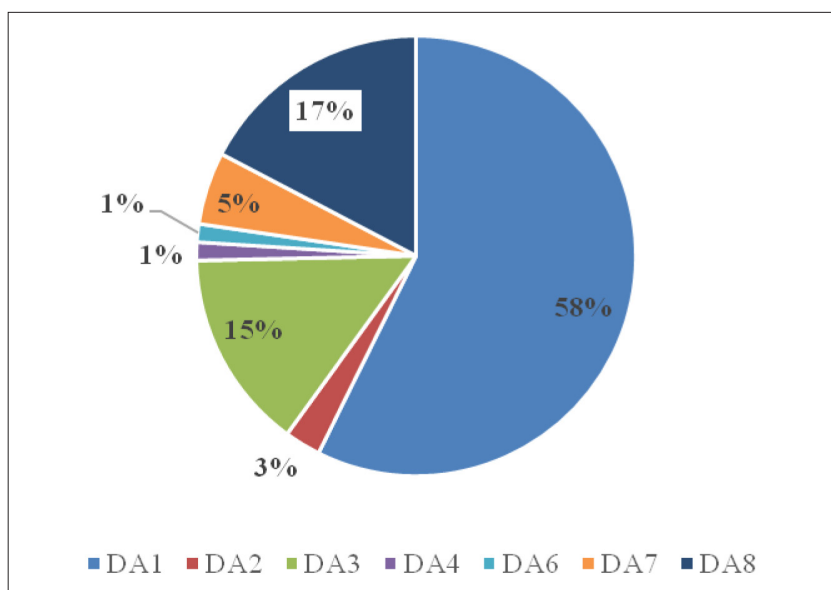
Obiectul contestației îl poate constitui anularea totală sau parțială a unui act administrativ sau obligarea unei autorități contractante (în sensul Legii nr. 131/2015) care refuză să emită un act sau să efectueze o anumită operațiune.

Așa cum s-a reținut anterior, urmare a analizării obiectului celor 400 de contestații formulate de operatorii economici la ANSC în anul 2018 a rezultat că **75** contestații dintre acestea au vizat documentațiile de atribuire (18.75%), iar **322** rezultatul procedurii (80.50%).

Făcând o analiză a obiectului contestațiilor formulate împotriva cerințelor impuse în cadrul documentației de atribuire s-a observat că cel mai des contestate sunt:

- Cerințe restrictive cu privire la experiența similară, criterii de calificare, specificații tehnice;
- Criterii de atribuire și factori de evaluare fără algoritm de calcul, cu algoritm de calcul netransparent sau subiectiv;
- Menționarea în cadrul documentației de atribuire a unor denumiri de tehnologii, produse, mărci, producători, fără a se utiliza sintagma /sau echivalent/;
- Lipsa unui răspuns clar, complet și fără ambiguități din partea autorității contractante, la solicitările de clarificări vizând prevederile documentației de atribuire;
- Impunerea de clauze contractuale inechitabile sau excesive;
- Nedivizarea achiziției pe loturi, în cazul produselor/lucrărilor similare;
- Altele.

| Nr. | Criterii                                                                                                                                                                | Contestații |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| DA1 | Cerințe restrictive cu privire la experiența similară, criterii de calificare, specificații tehnice;                                                                    | 43          |
| DA2 | Criterii de atribuire și factori de evaluare fără algoritm de calcul, cu algoritm de calcul netransparent sau subiectiv;                                                | 2           |
| DA3 | Menționarea în cadrul documentației de atribuire a unor denumiri de tehnologii, produse, mărci, producători, fără a se utiliza sintagma /sau echivalent/;               | 11          |
| DA4 | Lipsa unui răspuns clar, complet și fără ambiguități din partea autorității contractante, la solicitările de clarificări vizând prevederile documentației de atribuire; | 1           |
| DA6 | Impunerea de clauze contractuale inechitabile sau excesive;                                                                                                             | 1           |
| DA7 | Nedivizarea achiziției pe loturi, în cazul produselor/lucrărilor similare;                                                                                              | 4           |
| DA8 | Altele.                                                                                                                                                                 | 13          |



**Figura 5.** Situația contestațiilor în raport cu criticile formulate împotriva documentației de atribuire în anul 2018

În cadrul contestațiilor formulate împotriva rezultatului procedurii s-a observat că cel mai des contestate/criticate sunt:

- Contestarea procesului - verbal al ședinței de deschidere a ofertelor (neluarea în considerare a garanției pentru ofertă, modul de desfășurare a ședinței de deschidere a ofertelor;
- Respingerea ofertei contestatorului ca neconformă sau inacceptabilă;
- Acceptarea de către autoritatea contractantă a ofertelor altor participanți neconforme sau inacceptabile;
- Modul de punctare/evaluare a ofertei contestatorului de către autoritatea contractantă;
- Modul de punctare/evaluare a ofertelor altor participanți de către autoritatea contractantă;
- În comunicarea privind rezultatul procedurii, autoritatea contractantă nu a precizat motivele de respingere a ofertei;
- Respingerea ofertei fără ca autoritatea contractantă să solicite clarificări referitoare la propunerea tehnică/prețul ofertat, sau aprecierea incorectă a răspunsurilor la clarificări;
- Altele.

| Nr.  | Criterii                                                                                                                                                                             | Contestații |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| RP 1 | Contestarea procesului - verbal al ședinței de deschidere a ofertelor (neluarea în considerare a garanției pentru ofertă, modul de desfășurare a ședinței de deschidere a ofertelor) | 10          |
| RP 2 | Respingerea ofertei contestatorului ca neconformă sau inacceptabilă                                                                                                                  | 200         |
| RP 3 | Acceptarea de către autoritatea contractantă a ofertelor altor participanți neconforme sau inacceptabile                                                                             | 72          |
| RP 4 | Modul de punctare/evaluare a ofertei contestatorului de către autoritatea contractantă                                                                                               | 9           |
| RP 5 | Modul de punctare/evaluare a ofertelor altor participanți de către autoritatea contractantă                                                                                          | 2           |
| RP 6 | În comunicarea privind rezultatul procedurii, autoritatea contractantă nu a precizat motivele de respingere a ofertei                                                                | 3           |

| Nr.  | Criterii                                                                                                                                                                                 | Contestații |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| RP 7 | Respingerea ofertei fără ca autoritatea contractantă să solicite clarificări referitoare la propunerea tehnică / prețul ofertat, sau aprecierea incorectă a răspunsurilor la clarificări | 3           |
| RP 8 | Altele                                                                                                                                                                                   | 23          |

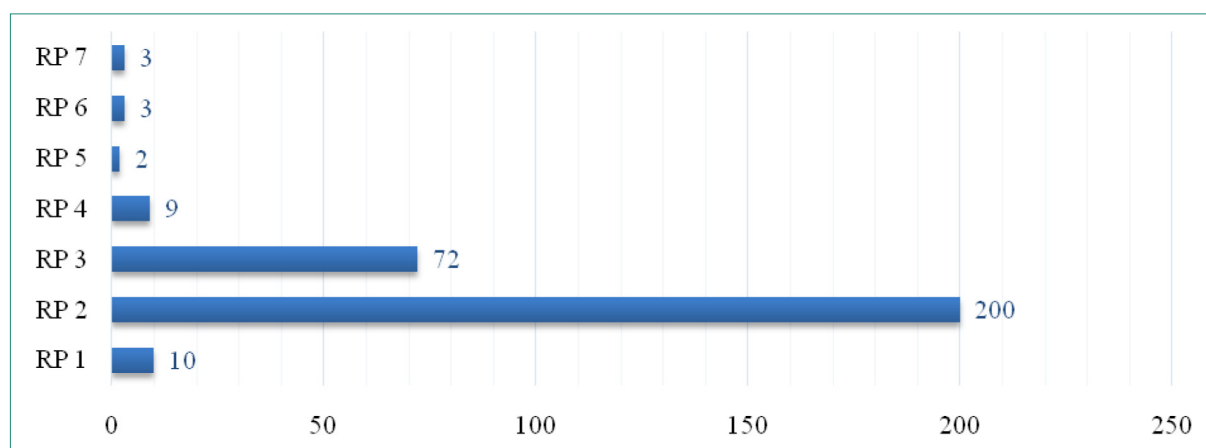


Figura 6. Situația contestațiilor în raport cu criticile formulate împotriva rezultatului procedurii în anul 2018

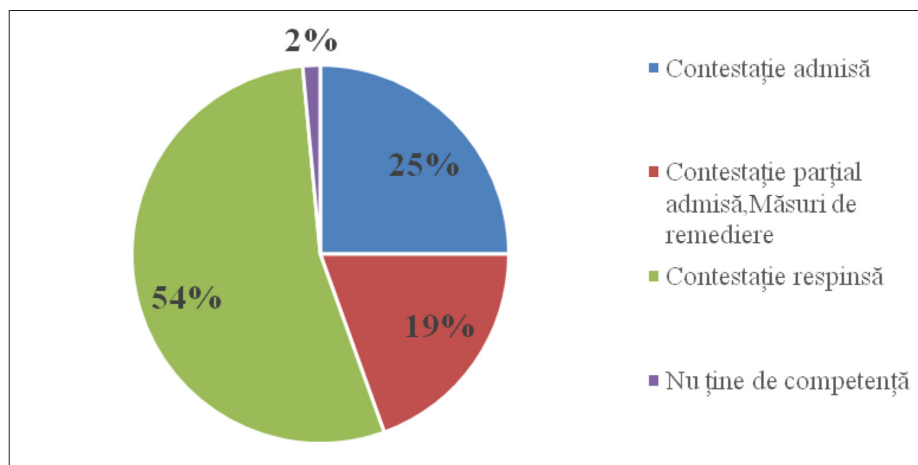
## 2.3 Situația soluționării contestațiilor înregistrate la ANSC

### 2.3.1 Deciziile pronunțate de către ANSC

După cum precizam anterior, în intervalul 01 ianuarie – 04 septembrie 2018, numărul total al deciziilor emise de cele 4 complete de soluționare a contestațiilor din cadrul ANSC a fost 400. Ca urmare a soluționării contestațiilor formulate de către operatorii economici, ANSC a pronunțat:

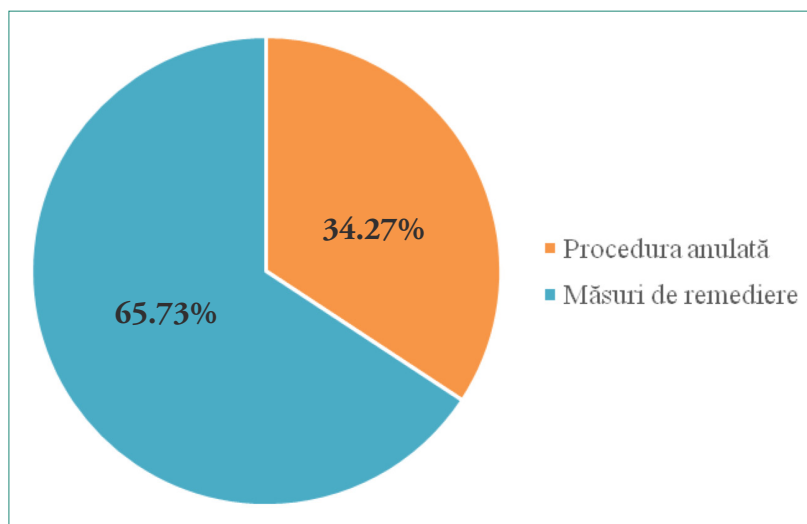
- ✓ **100 decizii** în care a dispus admiterea contestațiilor formulate de către operatorii economici. În aceste cazuri s-a apreciat în privința conținutului raportului juridic litigios dedus soluționării, dându-se câștig de cauză contestatorului. Soluția solicitată de contestator și adoptată cu ocazia deliberării de către completul de soluționare, corespunde nevoii de apărare pe cale administrativ - jurisdicțională a dreptului subiectiv încălcat sau nerecunoscut și readucerii lui din nou în starea de a-i asigura titularului său avantajele pe care i le recunoaște legea.
- ✓ **78 decizii** în care a dispus admiterea parțială a contestațiilor formulate de către operatorii economici și adoptarea unor măsuri de remediere.
- ✓ **6 decizii** în care și-a exprimat decizia că pretențiile formulate de către operatorii economici nu țin de competența Agenției;
- ✓ **216 decizii** prin care a dispus respingerea contestațiilor formulate de către operatorii economici deoarece:
  - Agenția a fost nevoit să „tacă”, motivat de faptul că a fost invocată de către părți, sau din oficiu, o excepție de fond sau de procedură (contestația a fost tardiv introdusă, a rămas fără obiect, a fost inadmisibilă, lipsită de obiect, lipsită de interes, a fost introdusă de persoane fără calitate, etc.);
  - Agenția a apreciat, cu privire la conținutul contestației soluționate, să dea câștig de cauză autorității contractante, datorită faptului că fondul litigios al contestației formulate de un operator economic s-a dovedit a fi neîntemeiat/nefondat;

- Contestatorul a uzat de dreptul său de a renunța la contestația formulată, punând astfel capăt acțiunii sale litigioase. Astfel, simpla solicitare de renunțare la contestația formulată de inițiatorul demersului litigios are ca efect imediat închiderea dosarului.



**Figura 7.** Situația soluțiilor pronunțate de ANSC în anul 2018

Referitor la decizii admise sau parțial admise (**178** decizii pronunțate de către ANSC), din datele statistice existente se poate observa că în cazul a **61** decizii (34.27%), s-a dispus anularea procedurii de atribuire, în **117** de decizii (65.73%) ANSC a dispus remedierea procedurilor de atribuire - astfel încât acestea să poată continua cu respectarea prevederilor legale.



**Figura 8.** Măsurile dispuse de ANSC ca urmare a aditerii contestațiilor în anul 2018

### 2.3.2 Practicile neuniforme în deciziile/soluțiile ANSC

Printre practicile neuniforme în deciziile/soluțiile pe care le-a pronunțat ANSC, putem evidenția următoarele:

#### 1. Tratarea neuniformă a unor spețe din cadrul contestațiilor examinate

1. LP 18/01090 – Medalmir SRL vs. Agenția de Dezvoltare Regională Centru, Decizia nr.03D-197-18.

**Pretențiile OE:** Reevaluarea ofertei și atribuirea corectă a contractului de achiziție publică

**Argumentele AC:** OE a fost descalificat pe motivul neprezentării proceselor-verbale de recepție la terminarea

lucrărilor care atestă executarea lucrărilor pentru contractele indicate în formularele F3.10 și F3.11.

**Aprecierea ANSC:** Reieșind din prevederile art. 65, alin. (4) din Legea nr. 131/15, coroborat cu prevederile art. 14, alin (2), lit. a din aceeași lege, grupul de lucru urma să solicite suplimentar copiile proceselor-verbale la terminarea lucrărilor pentru contractele prezentate de către ofertant întru confirmarea experienței sale similare.

**LP 17/03599 – Profmarket Prim SRL vs. Ministerul Afacerilor Interne, Decizia nr.03D-81-17.**

**Pretențiile OE:** Anularea deciziei grupului de lucru privind descalificarea ofertei Profmarket Prim SRL și reevaluarea de către AC a ofertelor prezentate la LP 17/03599

**Argumentele AC:** OE a fost descalificat pe motivul lipsei experienței similare necesare și anume că nu a prezentat proceselor-verbale de recepție la terminarea lucrărilor care atestă executarea lucrărilor pentru contractele indicate în formularele F3.10 și F3.11.

**Aprecierea ANSC:** Reieșind art. 21, alin. (3) din Legea 131/15 și pct. 16 din Documentația-standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări condiția reprezintă executarea în ultimii 5 ani cel puțin a unui contract cu o valoare nu mai mică de 75% din valoarea viitorului contract, confirmat prin prezentarea contractului de antrepriză sau subantrepriză, precum și procesul-verbal de recepție la terminarea lucrărilor. Prin urmare, condiția reprezintă executarea unui contract, iar dovada o reprezintă un proces verbal de recepție finală a lucrărilor executate, iar în aceste condiții Agenția reține argumentele AC (*n.a. AC a descalificat oferta din cauză că nu au fost prezentate procesele-verbale*).

**Practica neuniformă:** ANSC s-a pronunțat pe aceeași speță în ambele cazuri diferit. În cazul Decizia nr. 03D-197-18 grupul de lucru urma să solicite suplimentar copiile proceselor-verbale la terminarea lucrărilor pentru contractele prezentate de către ofertant întru confirmarea experienței sale similare, iar în Decizia nr. 03D-81-17 a apreciat că grupul de lucru a descalificat motivat din cauză că OE nu a prezentat documente justificative în ofertă cu privire la experiența similară.

**Se recomandă** ca ANSC să uniformizeze spețele tratate și să se pronunțe pe spețele similare având aceeași abordare.

## 2. Contestații care au fost respinse din cauza că nu țin de competența ANSC.

### 1. Decizia nr. 03D-354-18, *INSTEEL-PRIM SRL vs. Alianța pentru Eficiența Energetică și Regenerare*

**Aprecierea ANSC:** În vederea identificării obligației de a aplica cadrul normativ național din domeniul achizițiilor publice de către Asociația Obștească „Alianța pentru Eficiența Energetică și Regenerabile”, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor va avea în vedere dispozițiile art. 2 alin. (2) din Legea nr. 131/15, care prevăd că aceasta se aplică și de către o entitate juridică fără calitate de autoritate contractantă în cazul atribuirii unui contract de achiziții publice de lucrări sau servicii finanțat/subvenționat cu peste 50% direct de către autoritățile contractante și care nu se referă la excepțiile specificate la art. 4, inclusiv prevederile art. 12 alin. (1) și (2) din aceeași lege potrivit cărora: - (1) Autorități contractante sunt autoritățile publice, definite în legislația Republicii Moldova, persoanele juridice de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane. Din prevederile enunțate situației din speță, Agenția constată faptul că obiectul licitației GLM 04/18 nu este finanțat cu bani publici cu peste 50 la sută de către o autoritate contractantă în sensul Legii nr. 131/15, pentru a fi aplicabile prevederile art. 2 alin. (2) din aceasta, contractul fiind finanțat prin intermediul contractului de grant „Acțiuni externe ale Uniunii Europene”, ENPI/2014/354-589, semnat între Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova și Asociația Obștească „Alianța pentru Eficiență Energetică și Regenerabile”.

**Practica neuniformă:** ANSC a apreciat că obiectul contestației nu ține de competența acesteia, deoarece obiectul achiziției nu este finanțat cu bani publici cu peste 50%. Respectiv această practică poate crea obstacole în vederea derulării procesului de achiziții publice, deoarece OE este limitat în posibilitatea de contestare a AC.

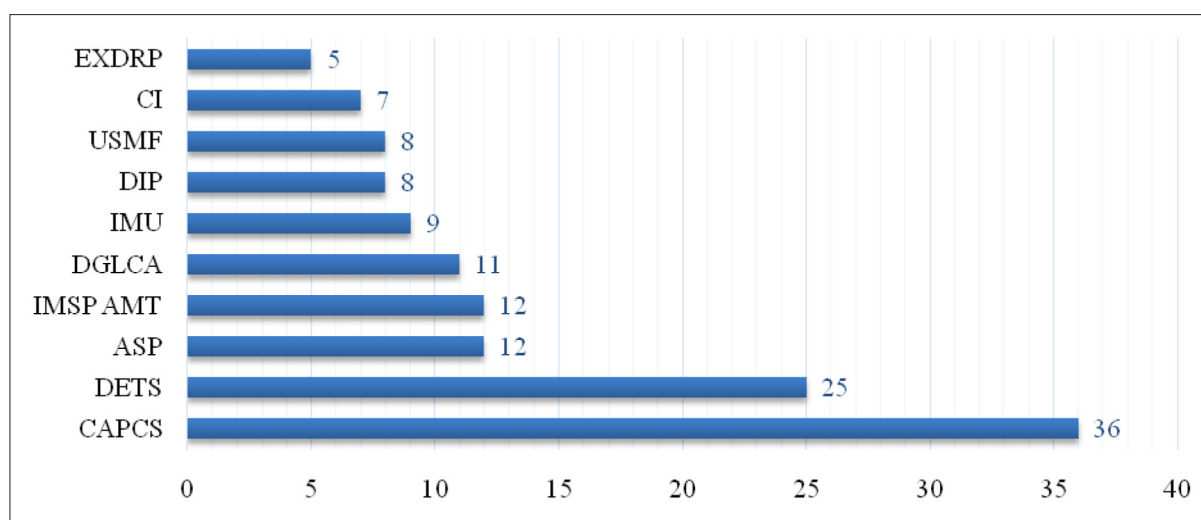
**Se recomandă** ca ANSC să examineze fiecare contestație unde există o cotă parte de finanțare cu bani publici, fără stabilirea unui plafon (*n.a. ca în cazul dat de 50%*)

## 2.4 Autoritățile Contractante contestate și contestațiile Operatorilor Economici

În procedurile de examinare a contestațiilor sunt 27 de Autorități Contractante (AC) care au participat de două și mai multe ori.

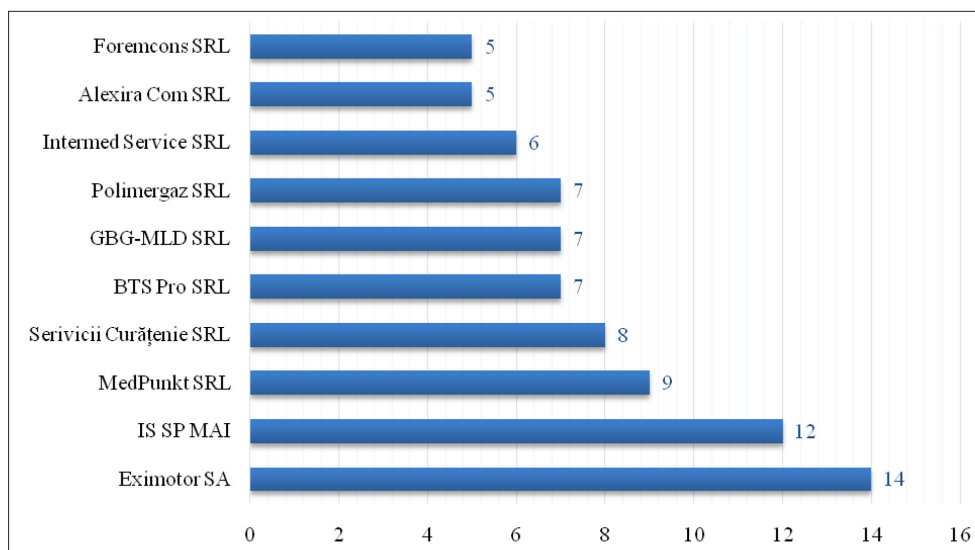
Tabloul celor mai contestate autorități contractante ne poate ajuta să evidențiem cine are nevoie de instruire pentru îmbunătățirea procedurilor de achiziție publică. Inclusiv, putem vedea din ce domenii de activitate fac parte aceste autorități contractante.

| Nr. | Autorități Contractante                                   | Abr      | Contestații |
|-----|-----------------------------------------------------------|----------|-------------|
| 1   | Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate | CAPCS    | 36          |
| 2   | DETS (Botanica, Centru, Râșcani, Ciocana)                 | DETS     | 25          |
| 3   | Agencia Servicii Publice                                  | ASP      | 12          |
| 4   | IMSP AMT                                                  | IMSP AMT | 12          |
| 5   | Direcția Generală Locativ Comunală și Amenajare           | DGLCA    | 11          |
| 6   | IMSP Institutul Medicină Urgentă                          | IMU      | 9           |
| 7   | Departamentul Instituțiilor Penitenciare                  | DIP      | 8           |
| 8   | Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie             | USMF     | 8           |
| 9   | Colegiul de Inginerie                                     | CI       | 7           |
| 10  | EXDRUPO Î.M.                                              | EXDRP    | 5           |



**Figura 9.** Autorități Contractante cu cele mai multe litigii

Operatorii Economici care au cele mai multe contestații depuse sunt prezentați în tabelul de mai jos. Este de notat faptul că OE care livrează sau prestează bunuri/servicii au competențe mai bune în achiziții publice, decât OE care execută lucrări.



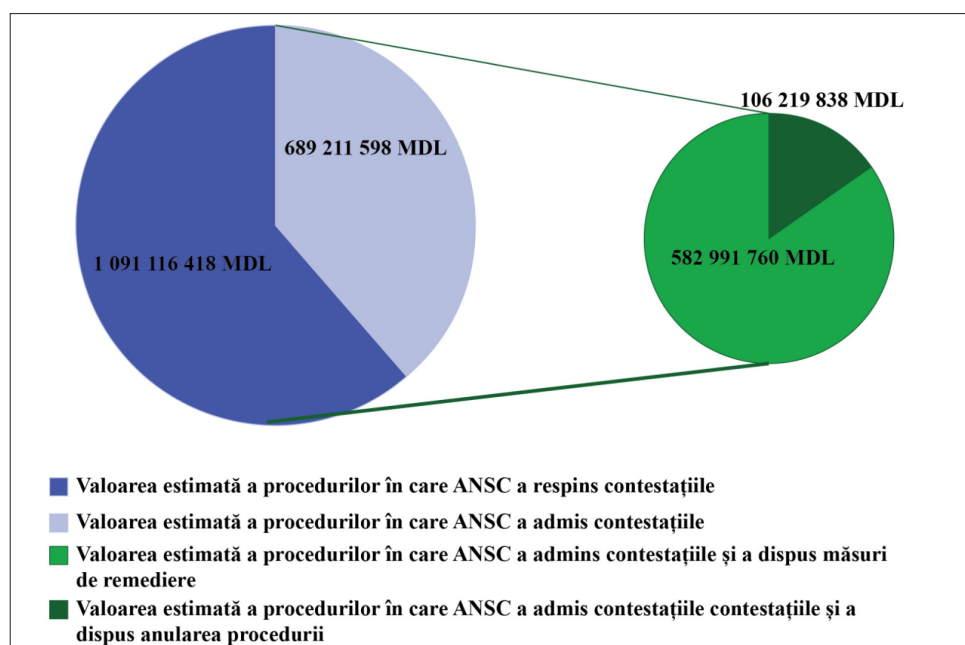
*Figura 10. Operatori economici cu multiple contestații*

## 2.5 Activitatea ANSC raportată la Valoarea Estimată a procedurilor de atribuire

În 2018, ANSC a pronunțat decizii în cadrul unor proceduri de atribuire având o valoare totală estimată de **1 780 328 016 MDL**.

Din punct de vedere valoric, în anul 2018 valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care ANSC a pronunțat decizii de admitere a contestațiilor formulate de operatorii economici a fost **689 211 598 MDL**.

Totodată, pe parcursul anului 2018 valoarea totală estimată a procedurilor în care ANSC a emis decizii de respingere a contestațiilor formulate de operatorii economici a fost **de 1 091 116 418 MDL**. Din valoarea totală estimată a procedurilor în care s-au emis decizii de admitere a contestațiilor în anul 2018, valoarea estimată a procedurilor de atribuire în care Consiliul a dispus anularea acestora a fost de **106 219 838MDL**, iar cea a procedurilor de atribuire în care s-au dispus măsuri de remediere s-a ridicat la suma de **582 991 760 MDL**.



*Figura 11. Valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire în care ANSC a pronunțat decizii în perioada 2018*

Analizând graficul anterior, se poate observa faptul că în anul 2018 valoarea totală estimată a procedurilor de atribuire pentru care ANSC a pronunțat decizii de admitere a contestațiilor formulate de operatorii economici (689 211 598 MDL) a reprezentat 38.71% din valoarea totală estimată a procedurilor în care ANSC s-a pronunțat (1 780 328 016 MDL), în timp ce valoarea procedurilor în care Agenția a emis decizii de respingere a contestațiilor formulate de operatorii economici (1 091 116 418 MDL) a reprezentat 61.29% din valoarea totală estimată a procedurilor în care Consiliul s-a pronunțat. Totuși trebuie subliniat faptul că încă o dată ANSC și-a demonstrat rolul de filtru eficient pentru prevenirea neregulilor în domeniul achizițiilor publice, ținând cont de valoarea semnificativă valorii estimate a procedurilor de atribuire în care ANSC a pronunțat decizii prin care au fost admise contestațiile și dispus anularea procedurii.

## CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

În scopul sporirii eficienței procesului de depunere și soluționare a contestațiilor sunt necesare campanii de informare și instruire pentru operatorii economici, în mod special pentru cei din regiunile țării referitor la:

- a) procedurile de contestare;
- b) termenii de depunere a contestațiilor, pentru a nu fi respinse ca tardive;
- c) conținutul unei contestații și completarea corectă a acesteia, pentru a nu fi respinse pe acest motiv;
- d) formularea corectă a solicitărilor în contestație, pentru ridicarea calității contestațiilor;

Această acțiune va contribui la îmbunătățirea calității contestațiilor depuse, reducerea numărului contestațiilor depuse tardive, dar și eficientizarea activității ANSC.

Alte recomandări vizează:

1. Elaborarea și publicarea cu titlu de recomandare și îndrumare anumite modele șablon de solicitări în contestații pentru operatorii economici.
2. Instruire pentru autoritățile contractante pentru îmbunătățirea procedurilor de achiziție publică în mod special autoritățile din domeniile cele mai contestate.
3. Trebuie de analizat posibilitatea și oportunitatea revizuirii art.76 alin.(1) sau de interpretat această normă legală pentru a stabili cu exactitate subiecții în cadrul procedurii de contestație și a oferi posibilitatea și altor persoane să conteste, nu doar participanților la procedurile de achiziție publică.
4. Amendarea Legii nr.131/2015 pentru a acorda posibilitatea repunerii în termen a operatorilor economici pentru temeiuri justificate, fapt ce va scade procentajul contestațiilor respinse ca tardive.
5. Uniformizarea practicilor de examinare a tardivității contestațiilor prin elaborarea unui standard, unui model șablon de decizie chiar și după un template electronic în care va fi obligatoriu o mențiune despre respectarea/omiterea termenului legal de către operatorul economic.
6. Este necesar de a revizui practicile Agenției interpretate eronat și nereglementate de legea nr.131/2015, de revocare a propriilor decizii emise anterior.
7. Uniformizarea practicilor în privința prezentării, solicitării, examinării și analizei probelor în susținerea pretențiilor din contestație. Deși sarcina probațiunii îi revine contestatarului, ANSC trebuie să exercite un rol activ în obținerea, administrarea, identificarea, cercetarea tuturor probelor necesare examinării corecte a procedurii.
8. ANSC trebuie permanent, nu doar în unele cazuri sporadice, să examineze circumstanțele cauzei sub toate aspectele, inclusiv circumstanțele și abaterile neinvocate de operatorul economic, constatate nemijlocit de ANSC în procesul de examinare a cauzei.
9. Agenția urmează să revizuiască practicile adoptării deciziilor prin care, pe de o parte, se respinge contestația și totodată se constată anumite ilegalități, dispunând efectuarea unor acțiuni pentru autoritatea contractantă.
10. Pentru sporirea încrederii publicului în sistemul de soluționare a contestațiilor în procedurile de achiziție publică și pentru a nu crea o practică contrară jurisprudenței CEDO, ANSC urmează să adopte soluții similare pentru situații similare.

11. ANSC urmează să analizeze periodic cele mai dese încălcări comise în procedurile de achiziție publică pentru a întreprinde măsurile necesare ce se impun și pentru a uniformiza practica judiciară de soluționare a contestațiilor.
12. Este oportun de continuat practicile pozitive de uniformizare ale Agenției, precum cea care se referă la „salariul mediu pe oră al muncitorilor-constructori”, regăsită în mai multe decizii.
13. Se impune completarea Legii nr.131/2015 pentru a prevedea expres posibilitatea de examinare a contestațiilor care nu țin de competența ANSC.
14. Se impune completarea legii nr.131/2015 pentru a prevedea expres posibilitatea de indicare în decizia Agenției a opiniei separate a membrului completului.



## BIBLIOGRAFIE

1. *Legea Nr. 131 din 03.07.2015 – privind achizițiile publice .*
2. *Hotărârea Parlamentului nr. 177 din 21.07.2017 privind numirea în funcție a consilierilor pentru soluționarea contestațiilor ai Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.*
3. *ANSC. Raport anual de performanță 2017.*
4. *Hotărâre de Guvern Nr. Nr. 666 din 27.05.2016 – Regulamentul cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri .*
5. *Hotărâre de Guvern Nr. 665 din 27.05.2016 – Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică.*
6. *Hotărâre de Guvern Nr. 669 din 27.05.2016 – Regulamentul cu privire la achizițiile publice de lucrări .*
7. *Hotărâre de Guvern nr. 668 din 27 mai 2016 – Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere .*
8. *Hotărâre de Guvern nr. 669 din 27 mai 2016 – Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții.*
9. *Ordin Nr. 71 din 24.05.2016 – Documentația Standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii.*
10. *Ordin Nr. 72 din 24.05.2016 – Documentația Standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări.*
11. *NCM L.01.01-2012 ”Reguli de determinare a valorii obiectivelor de construcții”.*

