

NOTĂ ANALITICĂ

**cu recomandări privind instituirea taxei la
depunerea contestației în achiziții: între
dreptul la contestare și un proces de
achiziție corect și eficient**

AUTORI: Vadim ȚURCAN

Diana ENACHI

Chișinău, 2025

INTRODUCERE

Achizițiile publice reprezintă un domeniu esențial în funcționarea eficientă a statului și în utilizarea fondurilor publice. Procesul de soluționare a contestațiilor are un rol esențial în asigurarea transparenței și corectitudinii procedurilor. În diferite state UE au fost implementate diferite instrumente pentru a determina operatorii economici să își exercite dreptul la contestare cu bună-intenție și să fie evitate contestațiile fraduloase cu impact negative asupra procesului de atribuire a contractelor de achiziții publice. Practicele din alte state arată că și în țările UE, există fenomenul contestării unei achiziții cu rea-intenție. Conform unui studiu [SIGMA/OECD](#), un număr destul de mare de state UE au raportat că uneori motivul pentru care un operator economic depune o contestație este obstrucționarea procesului de atribuire a unui contract de achiziție. Dacă e să analizăm practicile din UE, sunt state care nu au prevăzută nicio taxă pentru depunerea unei contestații: Belgia, Franța, Luxemburg, Portugalia, Spania. Sunt, însă, și state care au prevăzute taxe/plăți obligatorii la depunerea unei contestații: Estonia, Lituania, Croația, Danemarca, Letonia, Malta, Republica Cehă, România. Prevederile privind implicațiile financiare în procesul de contestare variază mult de la un stat la altul în funcție de autoritate, cale de atac, valoarea contractului, pragurile stabilite în lege, etc.

În Republica Moldova, introducerea unei taxe (sau altă formă precum cauțiune, garanție pecuniară) pentru depunerea unei contestații reprezintă un subiect controversat, cu implicații juridice, economice și administrative care a fost abordat în diferite contexte în ultimii ani. Subiectul a fost abordat în cadrul Ședinței nr. 2 a [Platformei Naționale pentru Achiziții Publice \(PNAP\)](#). În cadrul căreia experții IDIS au prezentat ”[Notă analitică: Analiza contestațiilor neîntemeiate în achiziții și soluții de eficientizare a procedurii de contestare](#)”. Sistemul de achiziții publice din Republica Moldova este bazat pe un set de prevederi normative prevăzute de legislația națională.

În contextul în care în Parlamentul Republicii Moldova a fost înregistrat [proiectul nr. 91 din 25.03.2025](#) - ”*pentru modificarea unor acte normative (introducerea taxei de stat la depunerea contestațiilor)*”, care prevede introducerea unei taxe de stat pentru depunerea contestațiilor de către operatorii economici în cadrul procedurilor de achiziție publică, este necesar dezbaterea acestor propuneri analizate prin prisma cadrului legislativ existent. Astfel, prin proiectul de lege, se propune introducerea unei **taxe de 1% din valoarea estimată a procedurii de achiziții, dar nu mai mult de 10 000 lei.**

Prima tentativă de a introduce **cauțiunea la depunerea unei contestații** a fost proiectul de lege nr. 202 înregistrat în parlament pe 24.08.2021. Autorii inițiativei legislative propuneau instituirea obligației de a depune o garanție pecuniară în mărime de 1% din valoarea lotului contestat, dar nu mai mult de 100 mii lei. În cazul în care ANSC respinge contestația ca fiind neîntemeiată, suma garanției urma a fi virată pe contul Agenția Achiziții Publice. Iar, în cazul în care contestația ar fi fost admisă/partial admisă, suma garanției s-ar fi returnat contestatarului, timp de 10 zile lucrătoare. Proiectul prevedea că mijloacele financiare vor fi acumulate ca venit la bugetul de stat. Ulterior, printr-un amendament, s-a propus modificarea proiectului de lege și, în speță, redenumirea în „plată pentru contestare” și reducerea mărimii acesteia la 0,5% din valoarea estimată a lotului/loturilor contestate. Totodată, s-a propus un plafon minim, în valoare de 5000 lei și un plafon maxim de 25.000 lei. La fel, s-a propus modificarea metodei de transfer a plății și instituția responsabilă de încasare a plății fiind ANSC. Mecanismul de restituire a plății propus prevedea că ANSC va restitui parțial plata pentru contestare în anumite condiții. Însă, în aprilie 2023, proiectul a primit aviz negativ din partea Guvernului și respectiv, nu a fost propus spre examinare în Parlament.

În cele ce urmează vom analiza evoluția contestațiilor conform celor mai recente date statistice, oportunitatea introducerii unei taxe la depunerea contestației, dar și mecanismul cel mai potrivit sistemului de achiziții publice din Republica Moldova. Introducerea unui taxe trebuie analizată prin prisma măsurii în care acest mecanism, pe de o parte, va asigura reducerea contestațiilor frauduloase, iar, pe de altă parte, nu va leza drepturile operatorilor economici de a contesta o procedură de achiziție viciată în scopul prevederii atribuirii unui contract de achiziții în condiții de încălcare a principiilor fundamentale ale achizițiilor.

Cu toate că este complicat de catalogat o contestație (chiar și una respinsă ca neîntemeiată de ANSC) ca fiind abuzivă, vom analiza detaliat, atât datele privind **evoluția contestațiilor formulate**, cât și, cele privind **contestațiile respinse de ANSC și contestațiile retrase de operatorii economici**. Concluziile vor servi drept argument pentru adoptarea unor politici care să descurajeze operatorii economici să conteste cu rea-intenție, asigurând totodată dreptul la contestare oricărui operator economic interesat de obținerea unui contract de achiziție. Iar, un alt efect pozitiv în încurajarea contestațiilor (argumentate) este și contribuția semnificativă a acestora la reducerea încălcărilor în procesul de achiziție și remediarea acestora de către autoritățile contractante.

DREPTUL LA CONTESTARE ÎN CADRUL LEGAL

În cadrul proiectului „Consolidarea integrității în achizițiile publice”, implementat de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, în colaborare cu Parteneriatul pentru Transparență (SUA) a fost realizată ”[Notă analitică: Analiza contestațiilor neîntemeiate în achiziții și soluții de eficientizare a procedurii de contestare](#)” de către Diana Enachi și Vadim Țurcan, prezentată în cadrul Ședinței nr. 2 a [Platformei Naționale pentru Achiziții Publice \(PNAP\)](#). Documentul relevă aspecte importante în practica de contestații formulate de către operatorii economici în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Conform **art. 82, alin. (1)** din Legea 131/15 privind achizițiile publice, *orice persoană care are sau a avut un interes în obținerea unui contract de achiziție publică și care consideră că în cadrul procedurilor de achiziție publică un act al autorității contractante a vătămat un drept al său recunoscut de lege, în urma cărui fapt a suportat sau poate suporta prejudicii, este în drept să conteste actul respectiv*. Așadar, dreptul de a contesta este determinat de două condiții: interesul de a obține contractul și existența dreptului vătămat.

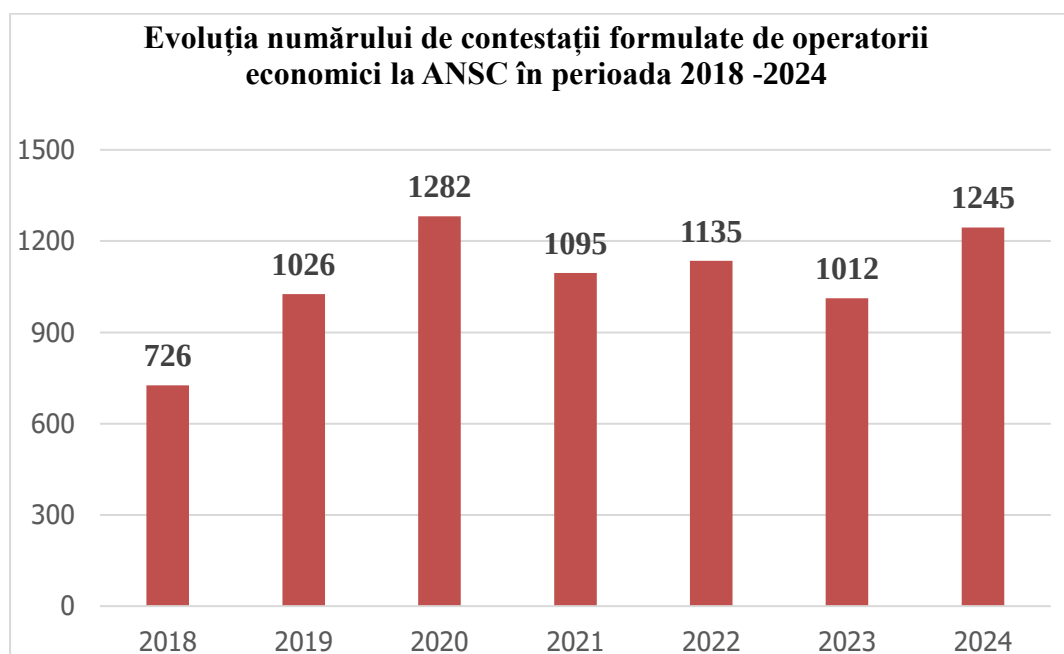
Adițional, prin Legea nr. 396/2023 a fost modificată Legea nr. 131/2015 (în vigoare din 1 ianuarie 2024), fiind completat **articolul 82**. Dreptul la contestare. Așadar, alineatul (1¹) prevede *„se consideră că ofertanții sunt interesați dacă nu au fost excluși definitiv. O excludere este definitivă dacă a fost notificată ofertanților interesați și fie a fost considerată legală de către ANSC, fie nu mai poate face obiectul unei căi de atac la ANSC. Ofertanții care nu au fost excluși definitiv sunt considerați interesați în contestarea deciziei de reevaluare a ofertelor dacă au contestat decizia inițială de atribuire a contractului/de anulare a procedurii de achiziție publică.”*. Iar, alineatul (5) prevede că operatorul economic are obligația de a-și exercita cu bună-credință dreptul prevăzut la alin. (1).

O altă normă relevantă se conține la **art. 85 alin. (14)** din Legea nr.131/2015 care prevede că *„În cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, ANSC, până la soluționarea fondului cauzei, poate să dispună, prin decizie, în termen de 3 zile, inclusiv la cererea părții interesate, suspendarea procedurii de achiziție publică”* precum și la alin. (15) din același articol *„În sensul prevederilor alin.(14), ANSC soluționează cererea de suspendare luând în considerare consecințele acestei măsuri asupra tuturor categoriilor de interese ce ar putea fi lezate, inclusiv asupra interesului public”*.

ANALIZA CONTESTAȚIILOR DEPUSE ÎN PERIOADA 2018 - 2024

Pentru a formula unele propuneri, este necesar de analizat tendința depunerii contestațiilor de către operatorii economici în cadrul procedurilor de achiziție publică/sectorială. Analizând rapoartele de performanță ale ANSC putem deduce că în cei 7 ani de activitatea au fost formulate **în medie 1075 de contestații pe an**. Cele mai mari creșteri ale numărului **contestațiilor** depuse în cadrul procedurilor de achiziție au fost înregistrate în **2020 (25%) și 2024 (23%)**. Iar cea mai mare **reducere a numărului contestațiilor** a fost înregistrată în **anul 2021 (circa 14%) și în anul 2023 (circa 12%)**.

Figura nr. 1 Evoluția numărului de contestații formulate de operatorii economici la ANSC în perioada 2018 -2024

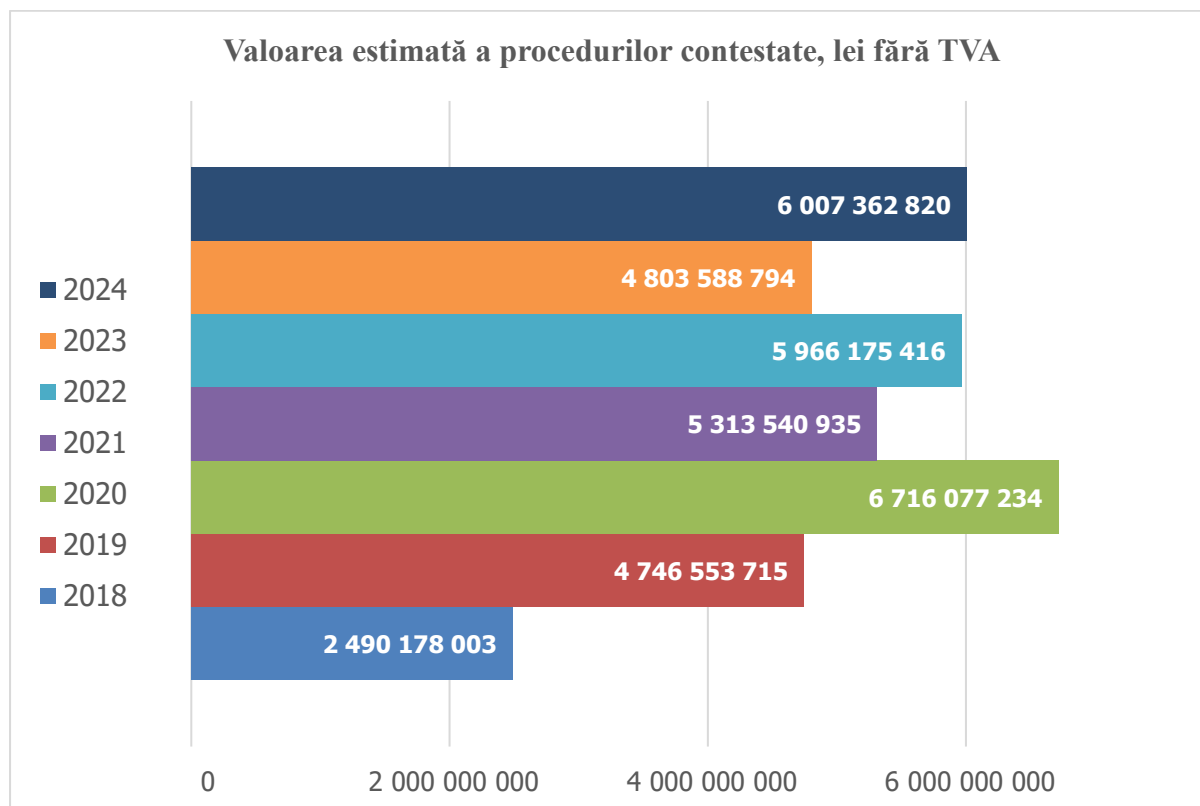


Sursa: elaborat de autori în baza rapoartelor ANSC, www.ansc.md

Din **Figura nr. 1** se poate observa că în **2024** a fost depuse cu **233 de contestații** mai mult sau cu aproximativ **23%** față de anul **2023**. Astfel din totalul de 1245 de contestații, **46.4%** au fost depuse pe proceduri de achiziție de bunuri, **44.17%** pe proceduri de achiziție de lucrări, iar **9.43%** pe proceduri de achiziție de servicii.

Datele statistice arată că și valoarea estimată a procedurilor de achiziție publică contestate de către operatorii economici în anul 2024 a înregistrat o **creștere de 25%**. **Valoarea achizițiilor contestate a atins cifra de 6.01 miliarde lei (fără TVA)**, fiind mai mare cu **1.20 miliarde (fără TVA)** decât perioada similară a anului 2023.

Figura nr. 2 Valoarea estimată a procedurilor de achiziție contestate, perioada anilor 2018 – 2024, lei fără TVA



Sursa: elaborat de autori în baza datelor și rapoartelor ANSC, www.ansc.md

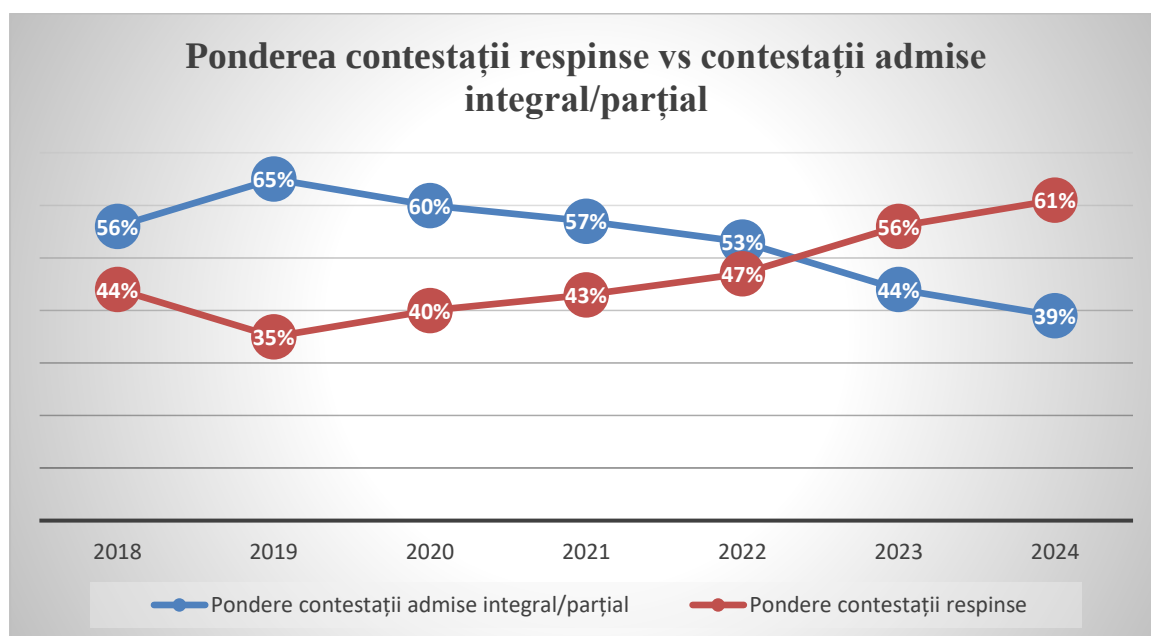
În scopul analizei măsurii în care contestațiile depuse cu rea-intenție generează un impact negativ asupra proceselor de atribuire a contractelor de achiziții publice desfășurate în condiții de legalitate, au fost analizate contestațiile retrase în anul 2024 și evoluția acestora în perioada anilor 2018 – 2024.

ANALIZA CONTESTAȚIILOR RESPINSE DE ANSC

Datele statistice privind contestațiile arată că în anul 2024, **mai mult de jumătate (61%) din numărul total contestațiilor examinate în fond de ANSC (761 de contestații) au fost respinse ca neîntemeiate (466 de contestații)**. Din cele 466 de contestații respinse, 87 au rămas fără obiect. Prin urmare, celelalte **39% dintre contestațiile examinate în fond au fost admise integral sau parțial (295 de contestații)**. În scopul analizei evoluției ponderii contestațiilor respinse în comparație cu ponderea contestațiilor admise integral/parțial din totalul contestațiilor examinate în fond, constatăm că începând cu anul 2022, **ponderea contestațiilor respinse de ANSC ca fiind neîntemeiate a crescut în perioada ultimilor ani,**

în particular în ultimii 3 ani, de la 47% (2022) la 61% (2024). În același timp, ponderea contestațiilor admise integral/parțial este într-o continuă scădere în perioada anilor 2019 – 2024. Dacă în anul 2019, 65% dintre contestațiile examinate în fond erau admise integral/parțial, respectiv, pretențiile contestatarilor erau pertinente, fapt ce contribuia la remedierea încălcărilor admise în procedura de achiziție. Atunci, în anul 2024, doar 39% din totalul contestațiilor examinate în fond au fost admise integral/parțial, fiind înregistrată o reducere semnificativă de 26 p.p. Aceeași tendință se observă și în primele luni ale anului 2025, dacă analizăm deciziile ANSC și datele disponibile pe pagina ANSC.

Figura nr. 3 Evoluția ponderii contestațiilor respinse vs contestații admise integral/parțial de ANSC din totalul contestațiilor examinate în fond, 2018 -2024



Sursa: elaborat de autori în baza datelor și rapoartelor ANSC, www.ansc.md

Totuși, nu toate contestațiile examinate în fond și respinse de către ANSC ca fiind neîntemeiate pot fi catalogate drept contestații abuzive sau depuse cu rea-intenție. Dimpotrivă, în unele cazuri, prin formularea contestației, operatorii economici au contribuit la remedierea încălcărilor legislației în procesul de atribuirea contractului de achiziție și, chiar, anularea actelor emise cu încălcarea legislației.

Spre exemplu, în anul 2024, din cele 466 de contestații respinse (61%), 87 de contestații (11%) au fost respinse pe motiv că au rămas fără obiect, în principal deoarece autoritățile contractante, din proprie inițiativă, au remediat încălcările despistate sau și-au anulat propriile decizii, cele contestate de operatorii economici. Prin comparație, în anul 2023, în

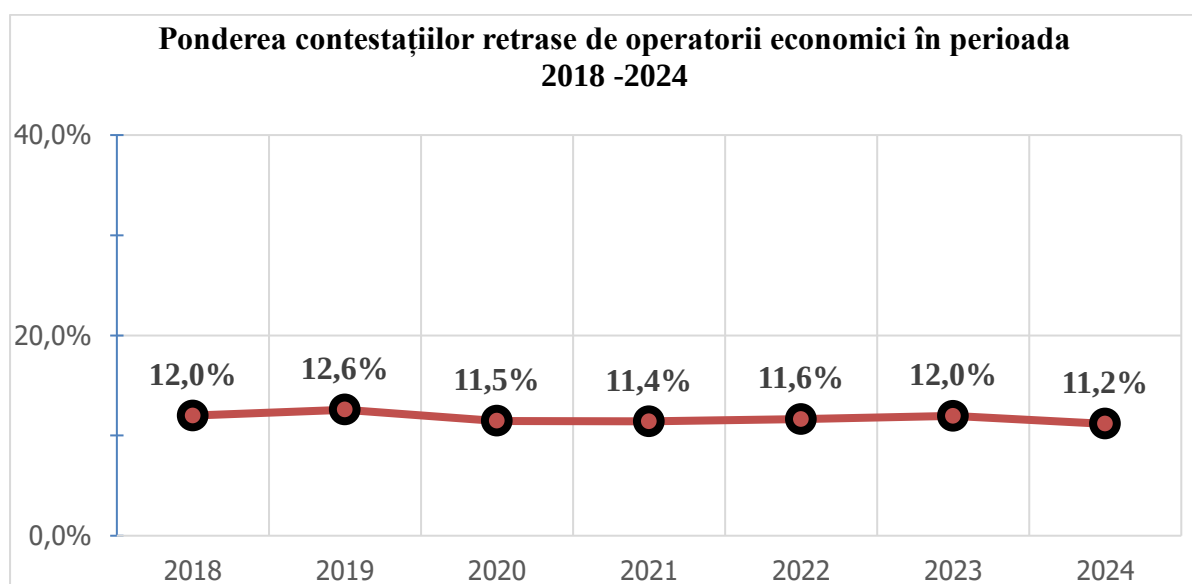
cazul a 48 de contestații (7%), ANSC a respins contestațiile pe motiv că au rămas fără obiect. În aceste cazuri, prin acțiunile lor, autoritățile contractante au recunoscut încălcările și au întreprins măsuri de remediere, inclusiv prin anularea procedurilor de achiziție viciate. Acest fapt denotă că **operatorii economici, prin formularea unei contestații, contribuie la remedierea încălcărilor prevederilor legale în procesul de achiziție publică.**

ANALIZA CONTESTAȚIILOR RETRASE DE CONTESTATARI

Din figura nr. 4 de mai jos, se poate observa că **ponderea contestațiilor retrase de către operatorii economici este relativ constantă pe perioada nilor 2018 - 2024, înregistrând o medie de 11.7% anual.** O contestație retrasă poate fi generată de acceptarea argumentelor prezentate de autoritatea contractantă, implementarea măsurilor de remediere de către autoritate și deci, rămasă fără obiect sau apreciată de însăși contestator ca fiind neîntemeiată.

Totuși, o contestație retrasă fără invocarea motivelor care au stat la baza acestei decizii, poate semnaliza posibile riscuri, inclusiv riscul de atribuire a contractului de achiziție cu încălcarea legislației, dar și fraudă, corupție. Legislația în vigoare prevede că odată retrasă, contestația și pretențiile înaintate de contestatar nu mai sunt examinate de ANSC. Ori, retragerea de către contestator a contestației cu invocarea faptului că nu mai are pretenții nu neapărat denotă lipsa încălcărilor în procedura de achiziție. Cel puțin teoretic, instituirea unei taxe ar trebui să descurajeze operatorii economici care depun o contestație cu rea-intenție.

Figura nr. 4. Analiza contestațiilor retrase de operatorii economici, perioada 2018-2024



Sursa: elaborat de autori în baza datelor și rapoartelor ANSC, www.ansc.md

ANALIZA PROIECTULUI DE LEGE PRIVIND INSTITUIREA TAXEI LA DEPUNEREA UNEI CONTESTAȚII

În Parlamentul Republicii Moldova a fost înregistrat [proiectul nr. 91 din 25.03.2025](#) - ”pentru modificarea unor acte normative (introducerea taxei de stat la depunerea contestațiilor”, care prevede introducerea unei taxe de stat pentru depunerea contestațiilor de către operatorii economici în cadrul procedurilor de achiziție publică. Astfel, prin proiectul de lege, se propune introducerea unei **taxe de 1% din valoarea estimată a procedurii de achiziții, dar nu mai mult de 10 000 lei**. Totodată, proiectul prevede că „operatorul economici va avea la dispoziție 3 zile din momentul depunerii contestației pentru achitarea taxei de stat, în caz contrar contestația se va restitui fără examinare”.

În ceea ce privește condițiile care au impus necesitatea instituirii unei taxe la depunerea unei contestații pot fi argumentate de creșterea semnificativă, în special, în anul 2024, a numărului contestațiilor depuse (23%), în general și a ponderii contestațiilor respinse (466 sau circa 61%), în particular (cu excluderea celor 87 de contestații respinse ca rămase fără obiect în principal datorită faptului că autoritățile au remediat încălcările).

Argumentele aduse și obiectivele trasate reflectă esența și efectele așteptate ale introducerii unei taxe la contestare. Proiectul prevede că plafonarea taxei la 10.000 lei este o măsură economică optimă care ar asigura accesibilitatea contestațiilor pentru operatorii economici, ar descurajează abuzurile fără a limita concurența și ar contribui la fluidizarea proceselor de achiziție. Însă, considerăm că, valoarea acestei taxe, în modul cum a fost stabilită ar putea să nu genereze efectele scontate și, dimpotrivă, să descurajeze operatorii economici, motiv pentru care formulăm recomandări de îmbunătățire a proiectului în capitolul următor.

Considerăm important să atenționăm și asupra unei alte curențe a procesului de elaborare și adoptare a proiectului de lege respectiv fără organizarea unor consultări publice cu participarea largă a tuturor actorilor interesați: autorități/entități contractante, operatori economici/asociații de business și reprezentanți ai societății civile. Deși, proiectul de lege a fost publicat pe pagina Parlamentului, totuși, aceasta nu este suficient și nu reprezintă o formă de consultare largă a opiniilor tuturor celor interesați. Conform legislației, consultarea părților interesate se asigură prin organizarea dezbaterilor publice publice, sondaj de opinie, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

CONCLUZII FINALE ȘI RECOMANDĂRI

Având în vedere că în 2024 a fost depuse cu **233 de contestații mai mult sau cu aproximativ 23% față de anul 2023**, iar procentajul contestațiilor retrase de către operatorii economici este relativ constant, **având o medie de 11.7 % anual** putem analiza opțiunea optimă, care ar duce la scăderea contestațiilor nejustificate în cadrul procedurilor de achiziție publică. În urma elaborării prezentei notei de propunere, apreciem drept optimă următoarea soluție care să asigure, pe de o parte, respectarea dreptului la contestare, iar pe de altă parte, reducerea contestațiilor futele și demotivarea contestatarilor de rea-credință.

Taxa stabilită (în valoare de 1% și plafon maxim de 10.000 lei) ar putea să descurajeze companiile mici și micro cu capacitate financiară redusă de a contesta o procedură de achiziție, chiar dacă au motive temeinice (încălcarea dreptului, de procedură, etc.). Iar, pe de altă parte, taxa respectivă nu ar constitui o barieră pentru companiile mari (cu capacitatea financiară mare care participă la licitații de valoare mare) să conteste o procedură de achiziție cu rea-intenție, având alte scopuri decât cel de apărare a dreptului vătămat. Respectiv, **considerăm oportună reducerea procentului taxei de stat ca pondere din valoarea estimată (de la 1% la 0,5%) și majorarea plafonului maxim al acesteia (de la 10.000 lei la 50.000 lei)**

În proiect se menționează că o taxă fixă ar simplifica procesul de administrare, încasare, stabilire a corectitudinii plății (comparativ cu, cautiunea, la care nu este necesară restituirea în caz de admitere integrală sau parțială a contestației). Având în vedere că, în general, orice taxă instituită reprezintă o barieră (mai mare sau mai mică pentru diferiți operatori economici, în funcție de capacitățile acestora), există riscul reducerii contestațiilor depuse și, prin urmare, a creșterii cazurilor de proceduri de achiziție și contracte atribuite cu încălcarea legislației.

În acest condiții, **considerăm oportună introducerea mecanismului de restituire a taxei în cazul admiterii contestației integrale/parțiale**. Prin mecanismul de restituire a taxei, operatorii economici de bună-credință vor fi avea o motivație mai mare de a contesta o procedură de achiziție viciată și să semnaleze încălcări ale legislației admise de autoritățile publice. Iar, în lipsa mecanismului de restituire, operatorii economici care contestă o procedură de achiziție viciată sunt puși în aceleași condiții cu operatorii economici de rea-credință al cărui scop nu este apărarea dreptului vătămat și remedierea încălcărilor de procedură, ci alte scopuri precum tergiversarea procesului de achiziție sau activitatea concurenților, etc.

Mai jos, prezentăm câteva exemple de calcul al taxei la contestare, conform proiectului de lege comparativ cu taxa propusă de autori. De exemplu, o taxă de 5.000 lei pentru o companie micro/mică care participă la o achiziție de 500.000 lei ar putea fi mai descurajantă decât o taxă de 10.000 lei pentru o companie mare care participă la o licitație de 5.000.000 lei.

Tabbelul 1. Exemple de taxa pentru contestare (taxa din proiect vs taxa propusă de autori)

	Valoarea taxei, conform proiectului de lege, 1% (<10.000 lei)	Valoarea taxei propusă de autori, 0,5% (<50.000 lei)
Achiziție cu VE de 400.000 lei	4.000 lei	2.000 lei
Achiziție cu VE de 800.000 lei	8.000 lei	4.000 lei
Achiziție cu VE de 1.000.000 lei	10.000 lei	5.000 lei
Achiziție cu VE de 5.000.000 lei	10.000 lei	25.000 lei
Achiziție cu VE de 10.000.000 lei	10.000 lei	50.000 lei
Achiziție cu VE de 12.000.000 lei	10.000 lei	50.000 lei
Achiziție cu VE de 15.000.000 lei	10.000 lei	50.000 lei

În concluzie introducerea unei taxe de stat la depunerea unei contestații în achiziții poate contribui la disciplinarea comportamentului contestatarilor și la eficientizarea procesului de achiziție, cu condiția respectării principiilor de proporționalitate și acces echitabil la justiție. Dar, este esențial ca stabilirea valorii taxei și plafonului maxim să ia în considerare asigurarea dreptului la contestare și să nu contituie o barieră pentru companiile mici și micro. Or, scopul procesului de contestare este apărarea drepturilor operatorilor economici, remedierea încălcărilor principiilor fundamentale ale achizițiilor și, în cele din urmă, atribuirea contractelor de achiziții în condiții de legalitate și celeritate care să asigure satisfacerea necesităților de bunuri, servicii și lucrări ale autorităților/entităților contractante.

În același timp, este necesară o evaluare a impactului introducerii taxei asupra evoluției numărului contestațiilor, inclusiv prin chestionarea operatorilor economici. Recomandăm o analiză de impact la 1 an de la intrarea în vigoare a taxei la contestare și analiza oportunității unei ajustări a taxei, a plafonului sau mecanismului de aplicare și restituire. Prin aceste acțiuni, ne vom asigura că sistemul de contestare servește în continuare scopului de punere corectă în aplicare a legislației în materie de achiziții publice prin asigurarea că orice încălcare a legislației sau încălcare admisă de către o autoritate contractantă este corectată sau penalizată.