



CONSILIULUI CONCURENȚEI



Republica Moldova, MD-2068, Chișinău, str. Alecu Russo, 1
E-mail: office@competition.md, www.competition.md

DECIZIA

PLENULUI CONSILIULUI CONCURENȚEI

nr. APD - 02/21-28 din 29.08.2025

**privind încetarea investigației inițiate prin Dispoziția Plenului
Consiliului Concurenței nr. 02 din 12.01.2021 având ca obiect
posibila încălcare a prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea
concurenței nr. 183/2012 (în redacția în vigoare în perioada supusă
examinării) de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și
Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS**

Cuprins

1.	INTRODUCERE.....	3
2.	PĂRȚILE IMPLICATE.....	5
2.1.	„Softconstruct” SRL	5
2.2.	„Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS	5
3.	ASPECTE PROCEDURALE	6
4.	PIAȚA RELEVANTĂ: PIAȚA PRODUSULUI ȘI PIAȚA GEOGRAFICĂ ..	8
4.1.	Piața relevantă a produsului	9
4.1.1.	Necesitatea definirii pieței produsului în dependență de domeniul de verificare	11
4.1.2.	Necesitatea definirii pieței produsului în dependență de modul de finanțare ..	13
4.2.	Piața geografică relevantă	14
4.3.	Poziția dominantă	15
4.4.	Perioada de timp supusă examinării	19
5.	ACTE ȘI FAPTE CONSTATATE	20
5.1.	Cadrul legal incident și analiza acțiunii prin prisma art. 11 din Legea concurenței	21
5.2.	Analiza îngrijorărilor concurențiale determinate în cadrul procedurilor de achiziții publice de lucrări de construcții și servicii de proiectare, cu referire la elaborarea și verificarea documentației de deviz	28
5.3.	Reluarea relațiilor de colaborare dintre reclamant și reclamat în anul 2023	34
6.	EVALUAREA LEGALĂ A ACȚIUNILOR	36

Decizia
Plenului Consiliului Concurenței
nr. APD-02/21-28 din 29.08.2025

privind încetarea investigației inițiate prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 02 din 12.01.2021 având ca obiect posibila încălcare a prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței nr. 183/2012 (în redacția în vigoare în perioada supusă examinării) de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS

PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI,

acționând în temeiul art. 41 din Legea concurenței nr. 183/2012, Hotărârii Parlamentului nr. 33/2022 privind numirea în funcție a unui membru și președinte a Plenului Consiliului Concurenței, Hotărârii Parlamentului nr. 380/2023 privind numirea în funcția de vicepreședinte al Plenului Consiliului Concurenței, Hotărârii Parlamentului nr. 381/2023 privind numirea în funcția de membru al Plenului Consiliului Concurenței, Hotărârii Parlamentului nr. 211/2024 privind numirea în funcția de membru al Plenului Consiliului Concurenței,

examinând raportul de investigație asupra cazului și materialele acumulate în cadrul investigației,

a emis următoarea decizie:

1. INTRODUCERE

- (1). Prezenta decizie vizează finalizarea investigației inițiate de Consiliul Concurenței referitor la posibila încălcare a prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței nr. 183/2012 (*în continuare – Legea concurenței*) de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, constând în presupusul refuz de a recepționa spre verificare și aprobare documentația de deviz în construcții elaborată prin intermediul programelor de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online, comercializate de întreprinderea „Softconstruct” SRL.
- (2). Investigația a fost declanșată, din oficiu, ținând cont de informațiile furnizate de „Softconstruct” SRL în plângerea depusă la data de 29.10.2020, în care se invoca un posibil comportament abuziv din partea „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, care ar fi afectat indirect poziția sa pe

piața prestării serviciilor de furnizare și suport tehnic a programelor de calculator utilizate în elaborarea documentației de deviz în construcții.

- (3). În cadrul analizei, Consiliul Concurenței a constatat că „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, deși este fondat de stat, acționează în calitate de operator economic, fiind supus normelor aplicabile întreprinderilor în sensul legislației concurențiale, iar acțiunile acestea au fost evaluate prin prisma regulilor privind abuzul de poziție dominantă.
- (4). Consiliul Concurenței a reținut că pe parcursul investigației nu au fost identificate probe directe sau indirecte suficiente care să confirme existența unui comportament abuziv de tip refuz de furnizare din partea „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, susceptibil să afecteze concurența sau să prejudicieze consumatorii.
- (5). Mai mult, în cursul anului 2023, între părți a fost inițiată o colaborare contractuală, concretizată prin încheierea Contractului de furnizare software nr. 07/02-23 din 01.02.2023, în temeiul căruia a fost asigurat accesul „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS la programul WinDoc Deviz/Deviz Online. Ulterior încheierii contractului, nu au mai fost semnalate incidente privind refuzul recepționării documentației elaborate cu ajutorul acestor programe de calculator.
- (6). În paralel cu analiza conduitei întreprinderii investigate, Consiliul Concurenței a constatat că anumite prevederi din cadrul normativ și din documentația standard utilizată în cadrul procedurilor de achiziții publice pot genera obstacole sistemice la adresa concurenței. Astfel, includerea „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, ca verificador obligatoriu în contractul-model de achiziționare a serviciilor de proiectare, aprobat prin Ordinul nr. 69/2021 al Ministerului Finanțelor, limitează dreptul autorităților contractante de a alege liber prestatorul serviciilor de verificare, restrângând accesul altor agenți economici atestați.
- (7). De asemenea, Consiliul Concurenței a identificat practica unor autorități contractante de a indica în documentațiile de atribuire un anumit program sau format în care trebuie elaborată documentația de deviz, fapt ce poate conduce la excluderea nejustificată a anumitor concurenți. În acest context, s-a considerat necesară sesizarea autorităților competente pentru revizuirea cadrului aplicabil, în vederea asigurării respectării principiilor concurenței loiale, egalității de tratament și nediscriminării în cadrul procedurilor de achiziții publice.

- (8). În aceste condiții, în lipsa unei fapte și a unui comportament anticoncurențial efectiv, investigația nu a condus la constatarea unei încălcări a prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței, dar a justificat intervenția autorității în sens proactiv, prin formularea de recomandări instituționale pentru eliminarea barierelor sistemice la intrarea și extinderea pe piață a prestatorilor de servicii de verificare și a dezvoltatorilor de soluții informatice aferente.

2. PĂRȚILE IMPLICATE

2.1. „Softconstruct” SRL

- (9). **„Softconstruct” Societate cu răspundere limitată**, IDNO1014600001023, adresa juridică: or. Anenii Noi, str. Florilor, 32. Întreprinderea prestează servicii în domeniul vânzării, distribuirii, promovării programelor pentru elaborarea devizelor de cheltuieli în construcții prin metoda de resurse, sub denumirea WinDoc Deviz/Deviz Online și servicii de suport tehnic a programelor respective.

2.2. „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS

- (10). **„Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” Întreprindere de stat¹**, IDNO 1003600112277, cu sediul pe adresa juridică: mun. Chișinău, str. Armenească, 55. A fost creată în anul 1974, pe baza „Expertizei de Stat în domeniul construcțiilor”, conform Hotărârii Sovietului Miniștrilor al R.S.S. Moldovenești nr.420 din 31.12.1974, fiind redenumită în anul 1987 în „Direcția Generală Interdepartamentală a Expertizei de Stat” de pe lângă Gostroiul R.S.S. Moldovenești, întemeiată conform Hotărârii Sovietului Miniștrilor al R.S.S. Moldovenești nr. 314/1987. În anul 1995 se redenumeste în „Direcția Verificare și Expertizare a Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, conform Ordinului Departamentului Arhitecturii și Construcțiilor nr. 1/1995. Ultima substituie a denumirii fiind în anul 2009 în „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, conform Ordinului Ministerului Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului nr. 34/2009. În calitate de fondator al „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS este Agenția Proprietăți Publice.

- (11). Printre principalele genuri de activitate a întreprinderii sunt:

¹ <https://ssvepc.md/statutul-misiunea/>

- organizarea și exercitarea verificării și expertizării complexe a documentației de proiect pentru construcții (lucrări de construcții) din punct de vedere a asigurării exigențelor esențiale prevăzute de Legea nr. 721/1996 privind calitatea în construcții și respectarea cerințelor normative în construcții;
- examinarea stării tehnice a construcțiilor existente în scopul asigurării și menținerii stării tehnice a acestora în corespundere cu exigențele esențiale prevăzute de Legea nr. 721 din 02.02.1996 privind calitatea în construcții; încheierea contractelor cu agenții economici și persoanele fizice privind verificarea și expertizarea documentației de proiect, examinarea stării tehnice a construcțiilor existente;
- elaborarea, înregistrarea și păstrarea rapoartelor de verificare și expertizare a documentației de proiect și expertiză tehnică a construcțiilor existente;
- respingerea adoptării spre executare a documentației de proiect elaborată cu încălcarea legislației și cerințelor normative în construcții;
- testarea specialiștilor pentru cooptarea acestora în calitate de verificatori de proiecte și experți tehnici în construcții.

(12). Funcțiile întreprinderii se extind asupra tuturor construcțiilor, indiferent de destinație, forma de proprietate și sursa de finanțare. Întreprinderea este agent economic și desfășoară activitate de întreprinzător pe baza proprietății ce i-a fost transmisă în gestiune.

3. ASPECTE PROCEDURALE

(13). Plenul Consiliului Concurenței, în baza notei informative cu privire la propunerea de inițiere a investigației nr. APD-07/438 din 30.12.2020, având în vedere informațiile furnizate de întreprinderea „Softconstruct” SRL în plângerea înregistrată cu nr. 4185 din 29.10.2020, precum și materialele acumulate pe parcursul examinării preliminare, a inițiat din oficiu, prin Dispoziția nr. 02 din 12.01.2021, o investigație cu privire la posibila încălcare a prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, printr-un presupus refuz de a verifica documentația de deviz elaborată cu ajutorul programelor de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online.

(14). În context, se precizează că reclamantul a invocat în plângere că „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS reprezintă persoană juridică asimilată autorităților publice care utilizează domeniul public, fiind împuternicită să presteze un serviciu de interes public și astfel intră sub incidența art. 12 din Legea concurenței.

- (15). În vederea clarificării distincției dintre autoritățile publice și întreprinderile de stat, se precizează că autoritățile publice sunt, în practică, entități ale administrației centrale sau locale care exercită putere publică și emit norme sau decizii cu caracter administrativ obligatoriu pentru cetățeni și operatori economici. „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, chiar dacă este deținut de stat, fondator fiind Agenția Proprietăți Publice, acționează în calitate de operator economic și participă la activități comerciale, gestionând servicii pe piață. Această întreprindere nu emite norme sau decizii cu caracter normativ și nu are prerogative de putere publică, ci urmărește obținerea de venituri din activitatea economică.
- (16). Prin urmare, acțiunile invocate de reclamant în raport cu „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS nu pot fi considerate acțiuni ale unei autorități publice astfel încât să intre sub incidența art. 12 din Legea concurenței, fapt constatat prin Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. AAP-70 din 23.12.2020.
- (17). În fapt, întreprinderile de stat sunt tratate de către Consiliul Concurenței la fel ca alte entități economice, chiar dacă sunt deținute de stat, iar atunci când se invocă că o astfel de întreprindere încalcă normele concurențiale, acțiunile sale sunt analizate prin prisma prevederilor ce interzic acordurile anticoncurențiale sau abuzul de poziție dominantă (art. 5-11 din Legea concurenței) și nu prin prisma prevederilor care reglementează acțiunile autorităților publice (art. 12 din Legea concurenței).
- (18). În cadrul investigației, Consiliul Concurenței a adresat mai multe solicitări de informații atât întreprinderilor implicate, cât și altor participanți pe piața serviciilor de elaborare a documentației de deviz în construcții, în scopul clarificării comportamentului comercial al entității investigate și impactului acestuia asupra concurenței.
- (19). În urma finalizării investigației a fost întocmit raportul de investigație (comunicat și recepționat de către întreprinderile implicate la data de 23.05.2025), fiind propusă încetarea investigației în legătură cu faptul că pe parcursul acesteia nu au fost descoperite probe suficiente privind constatarea încălcării de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) al Legii concurenței, care ar justifica aplicarea de măsuri corective sau sancțiuni.

- (20). Pe parcursul investigației, Consiliul Concurenței a constatat și existența unor posibile distorsiuni sistemice de natură concurențială generate de cadrul normativ secundar și de documentația standard aplicabilă în domeniul achizițiilor publice de servicii de proiectare. Astfel, s-a considerat necesar ca autoritatea să formuleze recomandări instituționale prin sesizarea Ministerului Finanțelor, Cancelariei de Stat și Agenției Achiziții Publice, în vederea asigurării respectării principiilor de concurență efectivă, egalitate de tratament și nediscriminare în procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice (fiind comunicat în acest sens raportul de investigație la data de 23.05.2025 pentru informare și eventuale opinii asupra concluziilor la raport).
- (21). După comunicarea raportului de investigație, nici „Softconstruct” SRL și nici „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS nu au prezentat observații în termenul prevăzut la art. 59 alin. (3) din Legea concurenței nr. 183/2012. De asemenea, nu a fost prezentate careva opinii asupra concluziilor din raportul de investigație nici de către Ministerul Finanțelor, Cancelaria de Stat și Agenția Achiziții Publice.
- (22). La data de 29.08.2025, având în vedere materialele acumulate la dosarul cauzei, Plenul Consiliului Concurenței a adoptat prezenta decizie.

4. PIAȚA RELEVANTĂ: PIAȚA RELEVANTĂ A PRODUSULUI ȘI PIAȚA GEOGRAFICĂ RELEVANTĂ

- (23). Examinarea problemelor concurențiale și evaluarea unei cauze de concurență se efectuează în cadrul pieței relevante.
- (24). Determinarea pieței relevante reprezintă un instrument de identificare și de definire a cadrului în care se exercită concurența. În funcție de natura problemei concurențiale, dimensiunile pieței relevante pot fi diferite.
- (25). Piața relevantă se determină prin raportarea pieței relevante a produsului la piața geografică relevantă.

4.1. Piața relevantă a produsului

- (26). Conform art. 4 din Legea concurenței, piața relevantă a produsului cuprinde toate produsele considerate de consumatori ca interschimbabile sau substituibile datorită utilizării date acestora, datorită caracteristicilor fizice, funcționale și prețului.

- (27). În cadrul prezentei investigații, comportamentul analizat vizează refuzul întreprinderii „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS de a recepționa spre verificare documentația de deviz în construcții elaborată cu ajutorul programelor WinDoc Deviz/Deviz Online.
- (28). Potrivit art. 9 din Legea nr. 721/1996² privind calitatea în construcții, sistemul calității în construcții reprezintă ansamblul de structuri organizatorice, răspunderi, regulamente, proceduri și mijloace, care concură la realizarea calității construcțiilor în toate etapele de concepere, proiectare, realizare, exploatare și postutilizare a acestora și este compus din:
- a) documentele normative în construcții;
 - b) certificarea produselor folosite în construcții;
 - c) agrementele tehnice pentru produse, procedee și echipamente noi în construcții;
 - d) **verificarea și expertizarea proiectelor și construcțiilor;**
 - e) atestarea specialiștilor cu activitate în construcții;
 - f) conducerea și asigurarea calității în construcții;
 - g) autorizarea și acreditarea laboratoarelor de analize și încercări în construcții;
 - h) asigurarea activității metrologice în construcții;
 - i) recepția construcțiilor;
 - j) urmărirea comportării în exploatare și intervențiile în timp la construcții;
 - k) postutilizarea construcțiilor;
 - l) controlul de stat al calității în construcții.
- (29). În acest sens, reieșind din conținutul normei expuse supra se atestă că legiuitorul definește activitatea de verificare și expertizare a proiectelor și construcțiilor ca o componentă distinctă în cadrul sistemului calității în construcții, având un rol esențial în garantarea siguranței, durabilității și conformității lucrărilor cu reglementările în vigoare. Aceasta nu se suprapune cu alte activități din domeniul construcțiilor, ci reprezintă un proces independent de evaluare, menit să identifice și să corecteze eventualele neconformități tehnice înainte ca acestea să afecteze integritatea construcției.
- (30). Caracterul distinct al acestei activități este subliniat de faptul că implică specialiști atestați, care nu doar analizează documentația tehnică și conformitatea soluțiilor de proiectare, dar și expertizează construcțiile existente pentru a determina gradul lor de siguranță, necesitatea unor intervenții sau cauzele unor deficiențe structurale.

² În vigoare până la data de 29.01.2025

- (31). Totodată, conform art. 13 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 721/1996 privind calitatea în construcții, lucrările de construcții, precum și de modernizare, modificare, transformare, consolidare și de reparații se execută numai pe bază de proiect elaborat de către persoane fizice sau juridice și **verificat** de către verificatorii de proiecte atestați. Elaborarea proiectelor se efectuează în modul stabilit **cu respectarea documentelor normative în vigoare**, regimului arhitectural-urbanistic și regimului tehnic, indicate în certificatul de urbanism eliberat de autoritatea administrației publice locale. **Verificarea și expertizarea proiectelor în ceea ce privește respectarea documentelor normative** referitoare la exigențele esențiale se efectuează de către verificatorii de proiecte atestați în nume propriu.
- (32). Subsecvent, pct. 8³ din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 361/1996 cu privire la asigurarea calității construcțiilor, prevede că verificarea/expertizarea documentației de proiect pentru construcții sau expertiza tehnică a construcțiilor are drept scop asigurarea nivelurilor minime de calitate și se va efectua pe următoarele domenii:
- A. Arhitectură*
 - B. Rezistența construcțiilor*
 - C. Instalații aferente*
 - D. Elaborarea devizelor:***
 - Elaborarea devizelor de cheltuieli***
- (33). Conform pct. 6 din același regulament, *„pentru asigurarea calității proiectelor și a detaliilor de execuție, pe baza cărora se execută construcțiile, este obligatorie verificarea tehnică a acestora de către specialiștii verificatori de proiecte atestați.”*
- (34). De asemenea, la pct. 5 din regulamentul sus menționat este prevăzut că *„sunt în drept să exercite activități de verificare și expertizare a documentației de proiect pentru construcții, precum și expertiza tehnică a construcțiilor numai specialiștii atestați ca persoane fizice sau ca angajați ai agenților economici cu activități în domeniul verificării și expertizării documentației de proiect pentru construcții, precum și al expertizei tehnice a construcțiilor.”*
- (35). Reieșind din normele expuse supra, se atestă că orice lucrare de construcție, modernizare, transformare sau reparație trebuie să fie realizată pe baza unui proiect verificat de specialiști atestați.

³ Conform modificărilor în vigoare în perioada 2011-2023

4.1.1. Necesitatea definirii pieței produsului în dependență de domeniul de verificare

- (36). Conform pct. 1 și 2 din Hotărârea de Guvern nr. 1570/2002 cu privire la măsurile urgente de trecere la noua bază normativă de deviz în construcții s-a stabilit că „... începând cu 1 ianuarie 2003, pentru obiectivele de construcții neîncepute sau pentru care documentația de deviz nu a fost eliberată și nu se află în stadiu de elaborare, întocmirea documentației de deviz se va efectua prin metoda de resurse, conform codului practic CP L01.01-2001 "Instrucțiuni privind întocmirea devizelor pentru lucrările de construcții-montaj prin metoda de resurse", utilizând noile norme de deviz pentru lucrările de construcții-montaj și reparații la construcții (Monitorul construcțiilor, 2002, volumul 1 (24), 2 (25), cu modificările și completările ulterioare. 2. Organele administrației publice centrale și locale, precum și alte unități beneficiari ai obiectivelor de construcții, începând cu 1 ianuarie 2003, la contractarea lucrărilor de proiect și deviz vor comanda întocmirea documentației de deviz prin metoda de resurse, cu aplicarea noii baze normative de deviz.”
- (37). Examinând lista verificatorilor de proiecte atestați⁴ publicată pe pagina Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, precum și certificatele de atestare tehnico-profesională a verificatorilor de proiecte, se determină că verificatorii de proiecte atestați tehnico-profesional, în partea ce ține de verificarea documentației de deviz, primesc atestare separat de celelalte domenii (arhitectură, rezistența construcțiilor, instalații aferente), și anume în domeniul „D. Verificarea devizelor. Verificarea devizelor de cheltuieli”.
- (38). În contextul analizării cadrului normativ aplicabil și al practicii, Consiliul Concurenței reține necesitatea definirii unei piețe a produsului mai înguste, respectiv piața serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții, separată de piața generală a verificării documentației de proiect pentru lucrări de construcții. Această delimitare se impune în baza următoarelor considerente.
- (39). *Diferențiere normativă și metodologică:* Potrivit pct. 1 și 2 din Hotărârea Guvernului nr. 1570/2002 cu privire la măsurile urgente de trecere la noua bază normativă de deviz în construcții, întocmirea documentației de deviz pentru obiectivele de construcții trebuie să fie efectuată prin metoda de resurse, în baza unei reglementări tehnico-normative specifice (Codul practic în construcții CP

⁴ https://old.mei.gov.md/sites/default/files/verificatori_de_proiecte_31.07.21.pdf

L.01.01-2012). Această reglementare tehnică dedicată subliniază faptul că documentația de deviz reprezintă un segment tehnic separat, cu reguli și cerințe proprii de întocmire și verificare.

- (40). *Certificare profesională distinctă*: Conform listei verificatorilor de proiecte publicată de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, precum și în baza certificatelor de atestare tehnico-profesională, rezultă că verificarea devizelor de cheltuieli constituie un domeniu distinct de competență. Astfel, atestarea tehnico-profesională pentru acest domeniu este acordată separat de celelalte specialități precum „arhitectura”, „rezistența construcțiilor” sau „instalațiile aferente construcțiilor”, fiind evidențiată explicit sub denumirea „D. Verificarea devizelor. Verificarea devizelor de cheltuieli”.
- (41). Totodată, documentația de deviz în construcții este elaborată de către specialiști atestați pentru această activitate – elaboratori a documentației de deviz certificați care dețin drept de semnătură și sunt responsabili de întocmirea documentației de deviz conform cadrului normativ, utilizând softuri specializate, precum: WinDoc Deviz/Deviz Online, WinCmeta etc.
- (42). *Specializare profesională și cerere distinctă pe piață*: Activitatea de verificare a devizelor presupune cunoștințe specializate în evaluarea costurilor lucrărilor de construcție și aplicarea metodologiei de deviz, ceea ce o diferențiază structural și funcțional de celelalte tipuri de verificări tehnice. În practică, beneficiarii serviciilor (autorități contractante sau investitori privați) pot contracta acest serviciu, în mod separat, iar ofertarea și contractarea de servicii pentru „verificarea devizelor” poate avea loc independent de alte componente ale proiectului tehnic.
- (43). Prin urmare, deși verificarea documentației de deviz este formal parte a procesului mai larg de verificare a documentației de proiect, acest proces are un rol distinct și specific, axat pe analiza conformității cu legislația în vigoare, corectitudinea calculului și respectarea normativelor și instrucțiunilor în construcții. Această activitate constituie un control independent realizat de specialiști atestați anume în verificarea documentației de deviz, fie în nume propriu ca persoane fizice, fie ca angajați ai agenților economici specializați, cum este de exemplu „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS. Toate aceste aspecte conferă activității de verificare a documentației de deviz o autonomie funcțională care justifică definirea unei piețe mai înguste.
- (44). Având în vedere aceste aspecte, rezultă că serviciile de verificare a documentației de deviz în construcții constituie o piață a produsului distinctă, caracterizată de

reglementare, competențe profesionale, cerere și ofertă specifice. Astfel, pentru evaluarea corectă a eventualelor efecte anticoncurențiale ale comportamentelor analizate, se impune delimitarea acestei piețe relevante, în mod separat, de piața generală a verificării proiectelor de construcții.

4.1.2. Necesitatea definirii pieței produsului în dependență de modul de finanțare

- (45). Cât privește definirea pieței produsului în dependență de modul de finanțare a obiectivelor de construcții, și anume: de la bugetul de stat și de la bugetele autorităților administrației publice locale sau din surse proprii/private, Consiliul Concurenței nu atestă necesitatea separării pieței produsului, în acest sens, ori după cum s-a demonstrat în subcapitolul „4.3. Poziția dominantă”, documentația de deviz se elaborează și, ulterior, se verifică și aprobă de verifikatori, în proporție de cel puțin 95% pentru beneficiarii obiectivelor de construcții finanțate de la bugetul de stat și de la bugetele autorităților administrației publice locale. Respectiv, o separare mai îngustă nu ar schimba concluziile.
- (46). Mai mult de atât, în urma investigației, Consiliul Concurenței a stabilit că acțiunea analizată nu a ridicat probleme de concurență. În asemenea cazuri, definirea pieței relevante poate fi lăsată deschisă, respectiv, nu se impune o definiție exactă a pieței relevante.
- (47). Ținând cont de circumstanțele de fapt și de drept expuse supra, cu considerarea părților care cad sub incidența prezentei investigații, precum și a acțiunii investigate, **piața relevantă a produsului, în sensul cazului investigat, se definește ca piața prestării serviciului de verificare a documentației de deviz în construcții.**
- (48). În același timp, un eventual refuz de verificare a documentației de deviz în construcții elaborată în anumite programe de calculator poate afecta direct două categorii de operatori economici:
- furnizorii de programe de calculator utilizate în elaborarea documentației de deviz, care concurează pe o piață specifică și pot fi dezavantajați prin impunerea unor restricții nejustificate asupra acceptării programelor utilizate;
 - elaboratorii de devize certificați care oferă servicii de elaborare a documentației de deviz prin utilizarea anumitor programe de calculator, fiind dependenți de procesul de verificarea a documentației de deviz.
- (49). Astfel, piețele presupus a fi afectate în speța dată se definesc ca:

- piața prestării serviciilor de furnizare și suport tehnic a programelor de calculator utilizate în elaborarea documentației de deviz în construcții;
- piața prestării serviciilor de elaborare a documentației de deviz în construcții.

4.2. Piața geografică relevantă

- (50). Conform art. 4 din Legea concurenței, piața geografică relevantă se referă la zona în care întreprinderile sunt implicate în oferta sau cererea de pe piața relevantă a produsului, în care condițiile de concurență sunt suficient de omogene și care poate fi deosebită de zonele geografice învecinate prin condiții de concurență ce diferă în mod apreciabil.
- (51). În cazul serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții, piața geografică relevantă nu este reglementată printr-o limitare geografică specifică în cadrul normativ.
- (52). În acest sens, cadrul normativ din Republica Moldova, inclusiv legislația referitoare la verificarea documentației de deviz în construcții, nu impune restricții legate de zonele geografice în care pot opera entitățile care oferă aceste servicii.
- (53). Astfel, toate persoanele fizice și juridice autorizate în vederea prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții pot activa în întreaga țară, indiferent de locația geografică a proiectului sau a beneficiarului. Aceasta înseamnă că atât instituțiile publice, cât și cele private pot apela la specialiști din orice colț al Republicii Moldova.
- (54). Prin urmare, întrucât serviciile de verificare a documentației de deviz în construcții sunt reglementate uniform la nivel național, aria lor de aplicare nu poate fi restrânsă la anumite regiuni, acestea acoperind întreg teritoriul Republicii Moldova, asigurându-se astfel acces echitabil la expertiză specializată pentru toți actorii implicați, indiferent de localizarea geografică a proiectelor.
- (55). Ținând cont de cele expuse mai sus, în speța dată, piața relevantă se definește ca piața prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții pe teritoriul Republicii Moldova.
- (56). În ceea ce privește piețele relevante presupuse a fi afectate acestea sunt definite ca:
- piața prestării serviciilor de furnizare și suport tehnic a programelor de calculator utilizate în elaborarea documentației de deviz în construcții pe

- teritoriul Republicii Moldova;
- piața prestării serviciilor de elaborare a documentației de deviz în construcții pe teritoriul Republicii Moldova.

4.3. Poziția dominantă

- (57). Art. 11 din Legea concurenței se aplică întreprinderilor care dețin o poziție dominantă pe una sau mai multe piețe relevante.
- (58). Conceptul de poziție dominantă este definit în art. 4 din Legea concurenței, ca fiind *o poziție de putere economică de care beneficiază o întreprindere ce îi permite să împiedice menținerea unei concurențe efective pe o piață relevantă, acordându-i posibilitatea de a se comporta, în mare măsură, în mod independent față de concurenți, de clienții săi și, în ultimă instanță, față de consumatori.*
- (59). Conform art. 10 alin. (4) din Legea concurenței, *se prezumă, până la proba contrară, că una sau mai multe întreprinderi se află în poziție dominantă pe o piață relevantă dacă cota ori cotele cumulate pe piața relevantă în cauză, înregistrate în perioada supusă analizei, depășesc 50%.*
- (60). În aceeași ordine de idei, potrivit pct. 13 din Regulamentul privind stabilirea poziției dominante pe piață și evaluarea abuzului de poziție dominantă, aprobat prin Hotărârea Consiliului Concurenței nr. 16 din 30.08.2013, o poziție dominantă este puțin probabilă în cazul în care cota de piață a întreprinderii este mai mică de 40%.
- (61). Potrivit pct. 30¹ din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 361/1996 cu privire la asigurarea calității construcțiilor, *„avizele de verificare/expertizare a documentației de proiect (compartimentele: plan general, arhitectură și rezistență) și raportul unic de verificare se înregistrează în registrele de evidență ale verficatorului/expertului sau ale agenților economici cu activități în domeniul verificării/expertizării proiectelor, conform modelului din anexa nr. 4. Aceste date sunt transferate ulterior în registrul electronic și se prezintă trimestrial, până la data de 10 a următoarei luni, organului central de specialitate al administrației publice în domeniul construcțiilor sau autorității abilitate din subordinea acestuia, pentru publicare pe pagina sa web oficială.”*
- (62). În conformitate cu normele date și având în vedere structura și conținutul registrelor publicate de către organul central de specialitate, se conchide că verficatorii de proiecte și experții tehnici atestați, care desfășoară activități de verificare și

expertizare a documentației de proiect, sunt obligați să înregistreze avizele de verificare/expertiză și raportul unic de verificare/expertiză într-un registru de evidență, conform prevederilor legale aplicabile. Datele înscrise în acest registru se transferă în registrul electronic, iar raportul se transmite, trimestrial, până la data de 10 a lunii următoare, organului central de specialitate al administrației publice în domeniul construcțiilor, în vederea publicării acestora pe pagina oficială a instituției respective.

- (63). Deși, potrivit plângerii, practica de refuz reclamată ar fi început în a doua jumătate a anului 2014, analiza și determinarea poziției dominante pe piața serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții a fost posibilă pentru perioada 2016-2023. Această delimitare temporală se datorează faptului că datele obținute direct de la verificatorii de proiecte au fost incomplete și fragmentate, iar registrele avizelor de verificare a proiectelor a căror evidență este ținută și publicată pe pagina web a Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale și în baza cărora Consiliul Concurenței și-ar fi putut fundamenta analiza pieței sunt disponibile începând cu anul 2016. Perioada analizată se încheie în anul 2023, moment în care a fost semnat contractul de furnizare a programului WinDoc Deviz/Deviz Online, iar reclamantul a confirmat că nu ar mai avea cunoștință despre existența unor refuzuri din partea reclamatului privind recepționarea spre verificare a documentației de deviz elaborate prin acest program.
- (64). De asemenea, în prezenta cauză, concluziile investigației detaliate în capitolul următor nu au identificat o încălcare a normelor de concurență prin prisma art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței. Prin urmare, chiar dacă s-ar stabili cu exactitate perioada în care reclamatul a deținut o poziție dominantă, acest aspect nu ar influența calificarea juridică a acțiunii investigate, întrucât nu au fost constatate elemente ale unui abuz de poziție dominantă.
- (65). În acest context, pentru a stabili cota de piață a reclamatului pe piața prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții pe teritoriul Republicii Moldova, Consiliul Concurenței a examinat registrele rapoartelor unice de verificare a proiectelor elaborate de „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS și registrele avizelor de verificare a proiectelor pe parcursul anilor 2016-2023 a căror evidență este ținută de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale⁵.
- (66). Astfel, în tabelul de mai jos este redată informația cu privire la numărul verificărilor

⁵ <https://midr.gov.md/ro/portofoliu/construcții-si-urbanism>

documentației de deviz în construcții realizate de „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS și ponderea acestora în raport cu verificările realizate de alți verificatori de proiecte în perioada 2016-2023.

Tabelul 1

Informația cu privire la verificările realizate de „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS (SSVEPC) în raport cu alți verificatorii în nume propriu și întreprinderile specializate în verificarea documentației de deviz în perioada 2016-2023

ANUL	Total verificări	SSVEPC (nr. verificărilor)	SSVEPC (Cota %)	Alți verificatori (nr. verificărilor)	Alți verificatori (Cota %)
2014	-	1318	-	-	-
2015	-	708	-	-	-
2016	1274	691	54,24%	583	45,76%
2017	1418	654	46,12%	764	53,88%
2018	1829	631	34,50%	1198	65,50%
2019	1352	388	28,70%	964	71,30%
2020	1491	355	23,81%	1136	76,19%
2021	2047	383*	18,71%	1664	81,29%
2022	3399	485*	14,27%	2914	85,73%
2023	1875	293*	15,63%	1582	84,37%

Sursa: Calcule realizate în baza scrisorilor de la „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS și a Registrelor avizelor de verificare a proiectelor publicate pe pagina Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale

**Pentru anii 2021-2023 sunt prezentate verificările proiectelor conform registrelor rapoartelor unice de verificare a proiectelor a „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS*

- (67). Datele din tabel relevă că, în anul 2016 ponderea verificărilor realizate de „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a fost mai mare comparativ cu ceilalți verificatori, reclamatul înregistrând o cotă estimativă de piață de 54,24%. Această valoare ar putea constitui un indiciu privind existența unei poziții dominante pe piața prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții, în înțelesul art. 10 alin. (4) din Legea concurenței. Cu toate acestea, în lipsa unei evaluări complete asupra dinamicii pieței și a condițiilor concurențiale aferente perioadei de referință anterioare anului 2016, nu se poate formula o concluzie fermă privind existența unei poziții dominante pe piața prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții pe teritoriul Republicii Moldova, în sensul strict al legislației concurențiale.
- (68). În intervalul 2017-2023, s-a înregistrat o schimbare semnificativă în structura pieței, caracterizată printr-o creștere considerabilă a ponderii verificărilor efectuate de alți verificatori și alte întreprinderile specializate în verificarea documentației de deviz, comparativ cu cele realizate de „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS. În aceste condiții, cota de piață a întreprinderii

„Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a scăzut constant, de la 46,12% în anul 2017 până la 15,63% în anul 2023. Această evoluție sugerează o pierdere semnificativă a puterii de piață și o creștere a concurenței pe piața verificării documentației de deviz în construcții.

- (69). Nivelul cotei de piață sub pragul de 40% în perioada 2018-2023, conform cadrului normativ aplicabil (pct. 13 din Regulamentul privind stabilirea poziției dominante pe piață și evaluarea abuzului de poziție dominantă), indică asupra inexistenței unei poziții dominante a „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, pe piața prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții pe teritoriul Republicii Moldova, în perioada dată.
- (70). Reiterăm că, chiar dacă s-ar determina cu precizie intervalul în care reclamatul a deținut o poziție dominantă, acest fapt nu ar avea un impact asupra concluziilor investigației, întrucât analiza desfășurată nu a evidențiat existența unui comportament anticoncurențial sub forma unui abuz de poziție dominantă din partea „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS prin prisma art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței.

4.4. Perioada de timp supusă examinării

- (71). Acțiunea supusă investigației constituie presupusul refuz de a recepționa spre verificare documentația de deviz în construcții elaborată prin intermediul programelor de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS.
- (72). În acest sens, ținând cont de informațiile prezentate în cadrul examinării preliminare a plângerii, reclamantul consideră că practica anticoncurențială a început odată cu lansarea oficială a programelor WinDoc Deviz/Deviz Online pe teritoriul Republicii Moldova la data de 12.06.2014.
- (73). Totodată, în cadrul investigației s-a determinat că, în urma întrevederii din data de 31.01.2023, părțile au convenit asupra încheierii unui nou contract de furnizare software, prin care „Softconstruct” SRL s-a obligat să furnizeze către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS un abonament pentru utilizarea programelor WinDoc Deviz/Deviz Online. De asemenea, prin scrisoarea cu nr. de intrare 362 din 09.02.2023, „Softconstruct” SRL a informat că, în luna februarie 2023, între „Softconstruct” SRL și „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a fost încheiat Contractul de furnizare software nr. 07/02-23 din 01.02.2023, prin care s-a asigurat

furnizarea accesului la programul de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online. Prin scrisoarea nr. de intrare 254 din 08.02.2024, reclamantul a comunicat că continuă să presteze servicii de utilizare a programului de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS având la bază Contractul de furnizare software nr. 07/02-23 din 01.02.2023.

- (74). Luând în considerare cele expuse, perioada de timp supusă examinării se consideră perioada **12.06.2014 – 01.02.2023**, 12.06.2014 reprezentând momentul lansării și începutul utilizării programelor WinDoc Deviz/Deviz Online în procesul de întocmire a documentației de deviz în construcții pe teritoriul Republicii Moldova și, respectiv, începutul presupusei acțiuni de refuz din partea „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, iar data de 01.02.2023 - momentul încheierii contractului între părți, prin care a fost asigurată furnizarea accesului reclamantului la programul WinDoc Deviz/Deviz Online. Se remarcă faptul că examinarea acțiunii investigate după încheierea Contractului de furnizare software nr. 07/02-23 din 01.02.2023 nu este relevantă, deoarece Consiliul Concurenței nu a determinat că fapta investigată a avut loc pe parcursul perioadei examinate, iar reclamantul însuși a confirmat că, odată cu inițierea colaborării cu „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, nu ar avea cunoștință despre existența unor refuzuri din partea acestuia de a recepționa spre verificare documentația de deviz elaborată prin intermediul programului WinDoc Deviz/Deviz Online.

5. ACTE ȘI FAPTE CONSTATATE

- (75). La data de 03.06.2015, prin scrisorile nr. 155/15 și nr. 156/15 și, ulterior, la data de 27.01.2016, prin scrisoarea nr. 06/16, întreprinderea „Softconstruct” SRL a adresat „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS solicitări privind acceptarea instalării, prin sponsorizare, a unui număr suficient de programe WinDoc Deviz/Deviz Online pentru a fi utilizate de către colaboratorii întreprinderii în procesul de verificare a „devizelor de cheltuieli” în construcții întocmite cu ajutorul acestor programe. De asemenea, „Softconstruct” SRL și-a asumat instruirea gratuită a personalului implicat în utilizarea programelor WinDoc Deviz/Deviz Online.
- (76). Din cele invocate de reclamant rezultă că „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS nu a furnizat un răspuns la solicitările întreprinderii „Softconstruct” SRL.

- (77). În aceeași ordine de idei, reclamantul a invocat că pe parcursul a peste 6 ani de activitate pe piața comercializării programelor pentru elaborarea „devizelor de cheltuieli” prin metoda de resurse, documentația de deviz întocmită prin intermediul programelor WinDoc Deviz/Deviz Online nu ar fi fost acceptată spre verificare de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, în comparație cu devizele realizate cu ajutorul programului WinCmeta.
- (78). Astfel, „Softconstruct” SRL consideră că a fost indirect afectat, prin prisma faptului că clienții acestuia – beneficiarii programelor nominalizate, ar fi întâmpinat dificultăți în procesul de verificare a documentației de deviz, în comparație cu concurentul acestuia – întreprinderea ce comercializează și deservește tehnic pe teritoriul Republicii Moldova programul WinCmeta, care ar fi fost favorizată.
- (79). Cele invocate de reclamant se bazează pe un cumul de probe indirecte și declarații, or, după cum susține acesta prin scrisoarea din 03.02.2021 către Consiliul Concurenței, obținerea unor probe directe și explicite ar fi aproape imposibilă din cauza *„caracterului tehnic al serviciilor prestate de către reclamat”,* dar și *„a cercului restrâns de participanți”*.
- (80). Suplimentar, „Softconstruct” SRL consideră că presupusul refuz din partea reclamatului reiese, inclusiv, din următoarele circumstanțe privite în ansamblu:
- reclamatul nu ar fi verificat nici o unitate de documentație de deviz elaborat în WinDoc Deviz/Deviz Online în comparație cu „miile” de documentații de deviz elaborate în WinCmeta;
 - utilizatorii programului WinDoc Deviz/Deviz Online nu ar fi elaborat documentația de deviz în aceste programe din cauza riscului de a fi respinsă verificarea documentației de deviz pe motivul elaborării în alt program decât WinCmeta, precum și din dorința de a evita iscarea cărorva conflicte cu reclamatul;
 - beneficiarii contractelor de achiziții publice ar insista ca documentația de deviz să fie elaborată prin WinCmeta, fapt ce ar influența decizia proiectanților sau a elaboratorilor documentației de deviz în alegerea programului respectiv, precum și decizia de a verifica documentația anume la „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS;
 - neutilizarea programului WinDoc Deviz/Deviz Online în activitatea zilnică de către verficatorii reclamatului, ar face imposibilă verificarea documentației de deviz și, respectiv, ar servi temei de refuz de a recepționa spre verificare documentația elaborată în programul respectiv;

- un presupus refuz explicit al angajatului „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, [REDACTED] de a verifica documentația de deviz elaborată în WinDoc Deviz de către [REDACTED], [REDACTED], probat prin corespondența de tip e-mail dintre aceștia.

5.1. Cadrul legal incident și analiza acțiunii prin prisma art. 11 din Legea concurenței

- (81). Potrivit dispozițiilor art. 11 alin. (1) din Legea concurenței, este interzisă folosirea unei poziții dominante pe piața relevantă în măsura în care aceasta poate afecta concurența sau leza interesele colective ale consumatorilor finali.
- (82). În speță, pentru a intra sub incidenta art. 11 alin. (1) din Legea concurenței este necesară îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții:
- (a) întreprinderea să dețină o poziție dominantă pe o anumită piață relevantă;
 - (b) întreprinderea să abuzeze de poziția sa dominantă;
 - (c) prin acest abuz să fi fost sau să poată fi afectată concurența sau interesele colective ale consumatorilor finali.
- (83). Pe cale de consecință, neîndeplinirea oricăreia din aceste condiții duce la concluzia inexistenței unui abuz de poziție dominantă în înțelesul legislației de concurență.
- (84). Art. 11 alin. (2) lit. f) din Legea concurenței interzice folosirea în mod abuziv a unei poziții dominante deținute de către o întreprindere pe piața relevantă prin săvârșirea de fapte anticoncurențiale constând în *„refuzul neîntemeiat de a contracta cu un anumit furnizor sau de a face livrări către un anumit beneficiar”*.
- (85). În fapt, nu orice refuz poate fi o încălcare a Legii concurenței, ci un refuz neîntemeiat de a aproviziona (contracta / furniza).
- (86). Noțiunea de *„refuz neîntemeiat de a aproviziona”* acoperă o serie largă de practici, printre care și refuzul neîntemeiat de furniza produse / servicii unor clienți noi sau actuali.
- (87). Astfel, *prima facie*, urmează de stabilit dacă a existat sau nu un refuz implicit sau explicit din partea reclamatului pe piața prestării serviciului de verificare a documentației de deviz în construcții, iar ulterior, dacă refuzul respectiv a fost sau nu unul neîntemeiat.
- (88). În urma analizei cadrului normativ aplicabil în domeniul construcțiilor, coroborată

cu evaluarea informațiilor colectate pe parcursul investigației, Consiliul Concurenței reține următoarele.

- (89). Elaborarea documentației de deviz este un proces esențial în proiectarea și execuția lucrărilor de construcție, având rolul de a estima și justifica costurile necesare realizării acestora. Astfel, orice lucrare de construcție, modernizare, transformare sau reparație trebuie să fie realizată pe baza unui proiect verificat de specialiști atestați. Documentația de deviz în construcții este un document tehnico-economic care determină costurile materialelor, echipamentelor și altor cheltuieli necesare unei construcții sau restaurări. Aceasta trebuie să fie conformă cu normele în vigoare, asigurând o utilizare eficientă și transparentă a resurselor financiare.
- (90). Documentația de deviz în construcții este elaborată de către specialiști autorizați în domeniul construcțiilor, în conformitate cu legislația și normele de deviz în vigoare. Persoanele responsabile pentru întocmirea documentației de deviz sunt „devizierii / elaboratorii de devize” - specialiști certificați, care dețin drept de semnătură și sunt responsabili de întocmirea documentației de deviz conform cadrului normativ, utilizând programe specializate precum: WinDoc Deviz/Deviz Online, Win Cmeta etc.
- (91). Verificarea și expertizarea documentației de deviz în construcții este realizată de verificatori de proiecte și experți tehnici atestați, fie ca persoane fizice, fie ca angajați ai agenților economici specializați. Acest proces garantează corectitudinea estimărilor financiare și respectarea cerințelor legale, în special pentru proiectele finanțate din fonduri publice.
- (92). În această ordine de idei, la solicitarea Consiliului Concurenței, „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, prin scrisoarea nr. 01-126 din 01.12.2020 a comunicat că, la verificarea documentației de deviz se utilizează programul „WinCmeta 2000”, odată cu intrarea în vigoare a Hotărârii de Guvern nr. 1570/2002 cu privire la măsurile urgente de trecere la noua bază normativă de deviz în construcții. Verificarea corectitudinii elaborării documentației de deviz se execută de specialiști atestați și instruiți corespunzător prin intermediul aceleiași baze normative de deviz și în conformitate cu normativele de rigoare, fără a da prioritate unui program.
- (93). În aceeași scrisoare, „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a precizat că eșecul instalării programului WinDoc Deviz/Deviz Online nu îi poate fi atribuit, precum și că, ulterior, nu ar mai fi existat alte inițiative sau propuneri de colaborare din partea „Softconstruct” SRL.

- (94). Reclamatul a comunicat că acceptă pentru verificare documentația de deviz elaborată conform prevederilor Codului practic în construcții CP L.01.01-2012 „Instrucțiuni privind întocmirea devizelor pentru lucrările de construcții-montaj prin metoda de resurse”, indiferent de programul utilizat pentru întocmirea acesteia. De asemenea, „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a comunicat că în situația în care, în procesul de verificare sunt identificate obiecții, inclusiv divergențe față de proiect, neconcordanțe privind prețurile resurselor, erori în aplicarea normelor de deviz sau deficiențe în completarea formularelor, aceste aspecte sunt notificate beneficiarului pentru a fi remediate.
- (95). Totodată, reclamatul a subliniat că, în cadrul unei economii de piață, utilizarea unui anumit program informatic în domeniul întocmirii documentației de deviz nu este reglementată, această decizie revenind exclusiv utilizatorilor din domeniu.
- (96). Cu privire la acest aspect s-a expus și Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării⁶ prin scrisoarea nr. 10/2-7153 din 23.11.2020 către Consiliul Concurenței, care a menționat că programele de calculator utilizate pe piață pentru elaborarea documentației de deviz în construcții nu sunt aprobate prin acte normative, condiția esențială fiind ca acestea să conțină toată baza normativă de deviz aprobată în modul stabilit, astfel încât să fie posibilă generarea corectă și deplină a documentației de deviz.
- (97). În aceeași ordine de idei sunt și mențiunile „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS din scrisoarea nr. 01-08 din 04.02.2021, care susține că verificarea corectitudinii elaborării documentației de deviz în construcții se execută utilizând aceiași bază normativă de deviz care sunt incluse în Catalogul documentelor normative în construcții, aprobat prin Ordinul Ministrului Economiei și Infrastructurii nr. 146/2020 și normativele de rigoare. Legislația în domeniu obligă respectarea aplicării corecte a normelor de deviz aprobate și Instrucțiunilor în vigoare, fără a da prioritate unui anumit program.
- (98). „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a mai specificat că normele de deviz aprobate sunt componenta principală, pe baza căreia trebuie să funcționeze orice program de calculator, pasibil de a facilita elaborarea documentației de deviz în construcții, iar devizele locale pot fi elaborate atât în programul „Excel”, precum și manual, utilizând Indicatoarele de norme de

⁶ În trecut Ministerul Economiei și Infrastructurii

deviz.

- (99). În acest sens, „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a precizat că nu a refuzat propunerea „Softconstruct” SRL din 16.03.2016 privind instalarea programului WinDoc Deviz/Deviz Online. Totuși, după prima încercare nereușită, reprezentanții „Softconstruct” SRL nu ar fi revenit pentru o nouă instalare, iar alte propuneri, în acest sens, nu au mai fost formulate. În pofida lipsei acestui program, susține reclamantul, în cadrul întreprinderii au fost verificate devize de cheltuieli în construcții, elaborate și prin programul WinDoc Deviz/Deviz Online, cu recomandarea spre aprobare de către beneficiar.
- (100). Reieșind din circumstanțele expuse de reclamant, în vederea verificării acestora, fapt ce ar proba presupusa acțiune de refuz de verificare a documentației de deviz întocmită prin programele de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, Consiliul Concurenței a solicitat persoanelor care ar fi utilizat aceste programe, prin selecție din lista persoanelor indicate de reclamant ca relevante pentru a obține informații despre eventuale refuzuri din partea reclamatului, precum și din lista utilizatorilor activi ai programelor WinDoc Deviz/Deviz Online prezentată de reclamant, să confirme modelul programelor utilizate pentru întocmirea documentației de deviz în construcții și dacă beneficiarii (organele administrației publice centrale și locale, precum și alte unități beneficiare ale obiectivelor de construcții) care se adresează pentru elaborarea documentației de deviz solicită ca aceasta să fie elaborată prin intermediul programului WinCmeta.
- (101). Astfel, [REDACTAT] – indicată de reclamant ca una din cele patru persoane care ar fi fost refuzate de „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS la verificarea documentației de deviz în construcții pe motiv că documentația ar fi elaborată în WinDoc Deviz și care ar fi putut confirma acest fapt, a comunicat Consiliului Concurenței că s-a ciocnit cu refuzuri din mai multe „motive obiective”, dar și „subiective”, din partea verficatorului de proiecte - [REDACTAT]. Ulterior, aceasta a comunicat că refuzul [REDACTAT] a fost argumentat *„prin lipsa de timp necesar a fi acordat verificării devizului respectiv din cauza implicării în verificarea altor devize”*, documentația de deviz elaborată în WinDoc Deviz fiind verificată și aprobată ulterior de către un alt verficator.
- (102). La solicitarea Consiliului Concurenței de a explica refuzul verificării documentației de deviz în construcții la solicitarea [REDACTAT], [REDACTAT] a comunicat că, de fapt, documentația de deviz înaintată a fost întocmită cu numeroase abateri de la Codul practic în construcții CP L.01.01-2012 „Instrucțiuni

privind întocmirea devizelor pentru lucrările de construcții-montaj prin metoda de resurse”, printre care: documentație de deviz incompletă, numerotarea incorectă a devizelor locale, prețurile curente incluse greșit în documentația de deviz, nerefectarea cheltuielilor de achiziționare-depozitare în conformitate cu prevederile normativului NCM L.01.01-2012, neprezentarea documentației de deviz pe suport de hârtie cu indicarea numelui și a prenumelui elaboratorului, neaplicarea ștampilei și semnăturii pe toate formularele. Astfel, [REDACTED] a susținut că acestea ar fi fost motivele reale ale refuzului, și nu programul prin care a fost elaborată.

(103). Cu privire la acest aspect, Consiliul Concurenței atestă că nu se susțin cele invocate de reclamant întrucât, în primul rând, așa cum a confirmat [REDACTED], refuzul [REDACTED] de a verifica documentația de deviz elaborată în WinDoc Deviz a avut loc și din „motive obiective”. Din cele menționate de către [REDACTED] nu se concluzionează că [REDACTED] ar fi urmărit intenționat neacceptarea spre verificare a documentației de deviz pe criteriul sursei elaborării documentației de deviz.

(104). De asemenea, nu se atestă nici faptul că [REDACTED] s-a adresat către [REDACTED] cu solicitarea de verificare a documentației de deviz, în calitate de verificator în cadrul „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS și nu în calitate de verificator în nume propriu. Or, atât adresarea către acesta, cât și răspunsul la adresare a fost transmis pe și de pe adresa de e-mail personală a acestuia și nu de pe adresa electronică a reclamatului și/sau din numele acestuia, fapt ce nu susține existența unui refuz neîntemeiat realizat de reclamat, așa cum a fost invocat de „Softconstruct” SRL prin exemplul cazului [REDACTED]

(105). Consiliul Concurenței a chestionat o altă persoană – [REDACTED], administrator al întreprinderii „Termodios” SRL, ca fiind indicată de reclamant ca persoană ce poate să confirme faptul că beneficiarii obiectivelor de construcții prin achiziții publice ar insista ca documentația de deviz să fie elaborată prin WinCmeta, fapt ce ar influența decizia candidaților la procedurile de achiziții publice (proiectanților și a elaboratorilor documentației de deviz) de a utiliza un program sau altul.

(106). Prin răspunsul către Consiliul Concurenței, [REDACTED] a infirmat că ar fost obligată să utilizeze programul WinCmeta de către organele administrațiilor publice centrale sau locale, precizând că acesta este utilizat din propria dorință.

(107). Prin selecție din lista utilizatorilor activi ai programelor WinDoc Deviz / Deviz Online prezentate de reclamant la dosarul investigației, Consiliul Concurenței a

identificat și chestionat alte 5 persoane pentru a confirma/infirma cele invocate.

- (108). Astfel, [REDACTED], fondator al întreprinderii „Andrieș Cim” SRL, elaborator atestat de documentație de deviz, a comunicat că la elaborarea documentației de deviz a utilizat programul WinDoc Deviz / Deviz Online și că până la momentul expedierii răspunsului către Consiliul Concurenței, nu a întâmpinat niciun impediment la elaborarea documentației în acest program din partea administrațiilor publice locale de nivelul I și II, menționând un singur caz problematic cu Fondul Ecologic Național, care, ulterior, s-a rezolvat cu succes.
- (109). [REDACTED], administrator „Golban-Cons” SRL a confirmat că utilizează atât Deviz Online, cât și WinCmeta la elaborarea documentației de deviz și că niciun solicitant nu a indicat în ce program sa fie elaborată aceasta.
- (110). [REDACTED], administrator „Upcon” SRL a confirmat că utilizează programul Deviz Online la elaborarea documentației de deviz și că nu a întâlnit cazuri când beneficiarii obiectivelor de construcții prin achiziții publice să condiționeze elaborarea documentației de anumite programe. Totodată, a menționat că în toate cazurile când documentația de deviz elaborată în Deviz Online a fost verificată de „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, nu au fost obiecții la stilul de prezentare a documentației și la programul în care a fost elaborată.
- (111). [REDACTED] administrator „Helemtcons” SRL a confirmat că utilizează programul Deviz Online la elaborarea documentației de deviz, iar ce ține de anumite cerințe de a utiliza un program sau altul la elaborarea documentației din partea beneficiarilor (organelor administrației publice centrale sau locale, precum și alte unități beneficiare), acestea nu au survenit.
- (112). [REDACTED] administrator „Sacratis” SRL a confirmat că a utilizat atât programul Deviz Online, cât și WinCmeta la elaborarea documentației de deviz și că niciun solicitant nu a indicat elaborarea documentației doar în WinCmeta.
- (113). Ținând cont de cele expuse de către elaboratorii de documentație de deviz chestionați, nu se pot confirma circumstanțele invocate de reclamant, și anume că:
- reclamatul nu ar fi verificat nici o unitate de documentație de deviz elaborat în WinDoc Deviz/Deviz Online în comparație cu miile de documentații de deviz elaborate în WinCmeta;
 - utilizatorii programului WinDoc Deviz/Deviz Online nu ar fi elaborat documentația de deviz în aceste programe din cauza riscului de a fi respinsă

verificarea documentației de deviz pe motivul elaborării în alt program decât WinCmeta, precum și din dorința de a evita iscară a cărorva conflicte cu reclamatul;

- beneficiarii contractelor de achiziții publice ar insista ca documentația de deviz să fie elaborată prin WinCmeta, fapt ce ar influența decizia proiectanților sau a elaboratorilor de devize în alegerea programului respectiv, precum și decizia de a verifica documentația anume la „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS;
- neutilizarea programului WinDoc Deviz/Deviz Online în activitatea zilnică de către verificatorii reclamatului, ar face imposibilă verificarea documentației de deviz și, respectiv, ar servi temei de refuz de a recepționa spre verificare documentația elaborată în programul respectiv;
- [REDACTED], în calitate de angajat al „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, ar fi refuzat verificarea documentației de deviz elaborată în WinDoc Deviz / Deviz Online,

circumstanțe, care în opinia reclamantului, în ansamblu, ar indica direct sau indirect asupra unor situații de refuz din partea „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS de a recepționa spre verificare documentația de deviz în construcții elaborată în programele de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online.

5.2. Analiza îngrijorărilor concurențiale determinate în cadrul procedurilor de achiziții publice de lucrări de construcții și servicii de proiectare, cu referire la elaborarea și verificarea documentației de deviz

- referitor la indicarea cerinței privind utilizarea programului WinCmeta

(114). Deși persoanele chestionate de către Consiliul Concurenței nu au confirmat că ar fi fost influențați de beneficiarii obiectivelor de construcții prin achiziții publice să utilizeze un program sau altul la elaborarea documentației de deviz, totuși Consiliul Concurenței reține problema invocată de reclamat, și anume cea a indicării expres de către unii beneficiari, în anunțurile de participare / documentația de atribuire a cerinței privind utilizarea programului WinCmeta la elaborarea documentației de deviz în construcții, indicând în mod explicit programul WinCmeta / formatul fișierului definitoriu pentru programul WinCmeta.

(115). Situațiile prezentate de reclamant se referă la proceduri de achiziție desfășurate în perioada 2020-2021. La o examinare ulterioară a procedurilor de achiziții publice publicate pe portalurile de profil, Consiliul Concurenței a determinat cel puțin în cazul unui beneficiar menționat de reclamant că, indicarea cerinței privind utilizarea

programului WinCmeta la elaborarea documentației de deviz în construcții a continuat și ulterior.

- (116). De exemplu, în cadrul procedurii de achiziție publică inițiată la data de 29.07.2024, pentru achiziția de „Servicii de elaborare a documentației de proiect la obiectul „Reparații capitale a sediului Administrației Naționale a Penitenciarelor, nivelele 1-3, demisol, cu amenajarea teritoriului adiacent”⁷, Administrația Națională a Penitenciarelor a indicat în Caietul de Sarcini, la Secțiunea „Conținutul-cadru al documentației de proiect”, cerința: *„Devizul de cheltuieli, elaborat în conformitate cu Codul practic CPL 01.01.2012, formularele (1,3,5,7) în două exemplare și **pe suport electronic kos în WinCmeta** și documentația de proiect în trei exemplare tipărite și pe suport electronic în AutoCAD/PDF”*.
- (117). După cum s-a determinat în cadrul investigației, atât pentru verificatori și cu atât mai mult pentru autoritățile contractante, utilizarea unui program specific la elaborarea documentației de deviz nu este justificată nici din punct de vedere tehnic și nici nu reprezintă o condiție obligatorie stabilită prin cadrul normativ aplicabil.
- (118). Această constatare este susținută de pozițiile oficiale transmise de către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării prin scrisoarea nr. 10/2-7153 din 23.11.2020 , de „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS prin scrisoarea nr. 01-08 din 04.02.2021, precum și de alți verificatori de proiecte, care au confirmat că nu este esențial programul informatic utilizat la elaborarea documentației de deviz, atâta timp cât aceasta respectă în întregime baza normativă de deviz aprobată și permite generarea corectă, completă și verificabilă a informațiilor necesare. Mai mult, s-a precizat că verificarea documentației de deviz poate fi efectuată, inclusiv în format „Excel”, pe suport de hârtie sau în alte formate echivalente, ceea ce confirmă caracterul deschis și tehnologic neutru al acestui proces.
- (119). În acest sens, se menționează că atât Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, cât și Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale instituie obligații pentru autoritățile contractante de aplicare a unor criterii de selecție obiective și nediscriminatorii pentru selecția candidaților în cadrul procedurilor de achiziție, precum și de utilizare a specificațiilor tehnice la descrierea bunurilor, lucrărilor și serviciilor care nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate de natură să restrângă concurența între operatorii economici.

⁷ <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1720434070565?tab=contract-notice>

(120). Consiliul Concurenței reține că practica unor autorități contractante de a indica expres programul sau formatul specific acestuia în documentațiile de atribuire aferente achizițiilor publice pentru lucrări de construcție, poate avea un efect restrictiv asupra concurenței, prin generarea unor efecte de blocaj pe piețele din aval față de operatori economici care furnizează sau utilizează soluții software alternative echivalente.

(121). Această practică are potențialul de a încălca principiile concurențiale stabilite de legislația privind achizițiile publice (Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice și Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale), în special, cele referitoare la tratamentul egal, transparența și nediscriminarea, prin favorizarea indirectă a unui anumit furnizor sau a unor utilizatori de program pentru elaborarea documentației de deviz.

(122). Astfel de formulări rigide în documentațiile de achiziție, care nu permit utilizarea altor programe compatibile cu cerințele tehnice și funcționale ale autorității contractante, pot contribui la crearea sau consolidarea unei poziții dominante pe piețele furnizării programelor de calculator utilizate în elaborarea documentației de deviz în construcții și pot conduce la distorsionarea mecanismelor de piață, reducerea inovației și creșterea artificială a costurilor în domeniul achizițiilor publice.

- referitor la „uzanțele” create de cadrul normativ în domeniu cu potențial de denaturare a concurenței

(123). „Softconstruct” SRL a invocat în plângere că pct. 5 din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 361/1996 cu privire la asigurarea calității construcțiilor, care prevedea că *„verificarea și expertizarea documentației de proiect pentru obiectivele de construcție, finanțate de la bugetul de stat și de la bugetele autorităților administrației publice locale se efectuează **preponderent** de Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor”*⁸, a dus la apariția unor uzanțe în domeniu. Astfel, susține reclamantul, beneficiarii obiectivelor de construcții prin achiziții publice, finanțate de la bugetul de stat / bugetul autorităților administrației publice locale, ar fi admis verificarea documentației de proiect doar de către „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS.

⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94798&lang=ro#

- (124). Cu privire la acest aspect, Consiliul Concurenței menționează că în februarie 2023 a fost efectuată modificarea pct. 5 din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 361/1996, inclusiv în partea ce ține de responsabilitatea pentru activitatea de verificare și expertizare a documentației de proiect pentru construcții, precum și pentru expertiza tehnică a construcțiilor, care conform noilor modificări *„le revine persoanelor fizice atestate sau celor juridice care răspund, conform legii, în fața investitorului/proprietarului ce i-a angajat.”*⁹
- (125). Astfel, a fost exclusă prevederea ce ar fi creat „uzanța” invocată de reclamant și care ar fi influențat indirect deciziile beneficiarilor obiectivelor de construcții finanțate de la bugetul de stat/locale.
- (126). Însă, examinând un șir de proceduri de achiziții publice publicate pe portalurile de profil¹⁰, s-a determinat că în *„contractul-model de achiziționare a serviciilor de proiectare”* inclus în documentația de atribuire de către autoritățile contractante, se indică expres că verificarea documentației de proiect și de deviz se va realiza de către „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS.
- (127). Mai jos sunt enumerate clauzele din contractul-model menționat, ce conțin prevederi exprese privind verificarea documentației de proiect și deviz de către „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS:
- „2.TERMENII ȘI CONDIȚIILE DE PRESTARE**
- 2.2. Termenul limită de predare a documentației de proiect și deviz –**
*....., inclusiv perioada de timp necesară pentru **verificarea documentației de către Î.S. „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor”, calculate din data semnării prezentului contract.***
- 2.5. Lucrarea se consideră predată Beneficiarului odată cu**

⁹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134205&lang=ro#

¹⁰ <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1684759617332?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1694690314628?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1712301729812?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1715952668265?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1732721673697?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1733909428647?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1738176581558?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1738402044790?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1739352328760?tab=contract-notice>
<https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1740057773709?tab=contract-notice>

prezentarea documentației de proiect și deviz, avizului pozitiv al Î.S. „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” și originalul facturii fiscale.

3. PREȚUL ȘI CONDIȚIILE DE PLATĂ

3.3. Beneficiarul va achita Antreprenorului în două etape suma totală pentru Lucrările executate, după cum urmează:

II etapă – predarea proiectului integral după primirea avizului pozitiv al Î.S. „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” –, inclusiv TVA, conform Specificației.

6. OBLIGAȚIILE PĂRȚILOR

6.1. În baza prezentului Contract, Antreprenorul se obligă:

a) să asigure calitatea executării Lucrărilor și să suporte cheltuielile de verificare repetată, în caz de primire a Avizului negativ al Î.S. „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor”;

9. RECLAMAȚII ȘI SANȚIUNI

9.2. Pretențiile privind calitatea Lucrărilor livrate sunt înaintate Antreprenorului în termen de zile lucrătoare de la depistarea deficiențelor de calitate, confirmate prin prescripțiile Beneficiarului și Î.S. „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor”.

(128). Modelul respectiv de contract este de fapt o anexă la Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări, aprobată prin Ordinul nr. 69/2021 al Ministerului Finanțelor ¹¹ (în continuare – *Documentația standard*).

(129). Conform pct. 1 din Documentația standard, actul normativ în cauză „reprezintă o instrucțiune pentru autoritățile contractante și ofertanți, utilizată la inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice de lucrări sau procedurilor de achiziții publice de servicii de proiectare și de lucrări.”

(130). Conform pct. 2, „Documentația standard conține anexe destinate inițierii, publicării, atribuirii și modificării procedurilor de achiziții publice, precum și destinate să faciliteze elaborarea și prezentarea ofertei, și a documentelor care să

¹¹ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126683&lang=ro

permite grupului de lucru examinarea și evaluarea tuturor ofertelor depuse, printre care la subpct. 26) și Contractul de achiziționare a serviciilor de proiectare.”

- (131). De asemenea, în pct. 2 al clauzei de aprobare a Ordinului nr. 69/2021 al Ministerului Finanțelor este prevăzut că, *„Autoritățile contractante inițiază și desfășoară procedurile de achiziții publice de lucrări sau procedurile de achiziții publice de servicii de proiectare și de lucrări conform Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări.”*
- (132). Respectiv, indicarea expres a întreprinderii „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, ca verficator de proiect la care se va realiza verificarea și aprobarea documentației de proiect și deviz în cadrul procedurilor de achiziție publică de lucrări și servicii de proiectare este rezultatul unei reglementări instituite de un organ de specialitate al administrației publice centrale, și este obligatorie pentru autoritățile contractante.
- (133). Indicarea „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, în calitate de verficator al documentației de proiect și deviz, în cadrul procedurilor de achiziții publice de lucrări și servicii de proiectare, **nu ar reprezenta o opțiune discreționară a autorităților contractante, ci este rezultatul unei reglementări instituite de un organ al administrației publice centrale.** În consecință, această prevedere **ar putea fi considerată obligatorie pentru autoritățile contractante,** în măsura în care ele sunt obligate să aplice documentația standard aprobată printr-un act normativ relevant în domeniul achizițiilor publice.
- (134). Consiliul Concurenței precizează că, în contextul în care legislația în vigoare (Legea nr. 721/1996 privind calitatea în construcții și Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 361/1996) recunoaște dreptul autorităților contractante de a decide asupra entității care va efectua verificarea documentației de proiect, aceasta trebuie să fie o alegere liberă între **specialiștii atestați ca persoane fizice sau ca angajați ai agenților economici cu activități în domeniul verificării și expertizării documentației de proiect,** conform cadrului legal și nu o impunere ex ante a unui anumit prestator, în speță, „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS.
- (135). Includerea acestei entități ca verficator unic în contractul-model, aprobat prin Ordinul nr. 69/2021 al Ministerului Finanțelor, limitează acest drept de alegere, creând o reglementare de facto cu caracter exclusivist, în contradicție cu normele

generale de concurență și cu principiul neutralității instituționale promovat de legislația în vigoare.

- (136). Modificările operate în luna februarie 2023 la pct. 5 din Regulamentul cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 361/1996 au eliminat fundamentul normativ pentru uzanța invocată anterior de reclamant, potrivit căreia verificarea trebuia efectuată „preponderent” de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS. Cu toate acestea, menținerea acestei prevederi în documentația standard a achizițiilor publice perpetuează artificial o poziție privilegiată a unui singur operator economic, împiedicând libera concurență și accesul altor verificatori atestați pe piața serviciilor de verificare a documentației de proiect și deviz în construcții.
- (137). Această situație justifică intervenția autorităților competente (Ministerul Finanțelor), în vederea revizuirii și ajustării contractului-model anexat la Documentația standard, pentru a asigura conformitatea cu principiile egalității de tratament, concurenței libere și nediscriminării prevăzute atât în legislația privind achizițiile publice, cât și în cadrul normativ general al legislației concurențiale.
- (138). Pe baza acestor constatări, se impune sesizarea Ministerului Finanțelor, în calitate de autor al Ordinului nr. 69/2021, pentru a modifica „*Contractul-model de achiziționare a serviciilor de proiectare*”, astfel încât să fie eliminată referirea expresă și obligatorie la un anumit verificator, lăsând autorităților contractante libertatea de a desemna orice **specialiști atestați ca persoane fizice în nume propriu sau ca angajați ai agenților economici cu activități în domeniul verificării și expertizării documentației de proiect**, conform legislației în vigoare. Această măsură este esențială pentru asigurarea unei concurențe efective pe piața serviciilor de verificare a documentației de proiect și deviz.
- (139). De asemenea, Consiliul Concurenței propune sesizarea autorităților responsabile de controlul, monitorizarea și/sau organizarea autorităților contractante, și anume: Agenția Achiziții Publice (în temeiul atribuțiilor instituite prin Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice) și Cancelaria de Stat (în temeiul atribuțiilor instituite prin Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate) – cu privire la îngrijorările identificate din perspectivă concurențială privind practica unor autorități contractante de a indica expres programul prin care urmează a fi elaborată documentația de deviz sau formatul specific acestuia în documentațiile de atribuire aferente achizițiilor publice pentru lucrări de construcție, în vederea asigurării respectării principiilor de

concurență și nediscriminare în cadrul procedurilor de achiziție publică.

- (140). Aceste intervenții se consideră necesare pentru a asigura o piață deschisă către o concurență efectivă, la promovarea inovației și la utilizarea eficientă a fondurilor publice.

5.3. Reluarea relațiilor de colaborare dintre reclamant și reclamat în anul 2023

- (141). În altă ordine de idei, ținând cont de informațiile prezentate de „Softconstruct” SRL prin scrisoarea nr. de intrare 362 din 09.02.2023 și scrisoarea nr. de intrare 254 din 08.02.2024, precum și de informația prezentată de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS prin scrisoarea nr. 01-14 din 08.02.2023, au fost determinate următoarele.
- (142). În urma întrevederii și negocierilor purtate, la data de 31.01.2023, părțile au convenit asupra încheierii unui nou contract prin care „Softconstruct” SRL s-a obligat să furnizeze „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS un abonament pentru utilizarea programului de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online. Astfel, între părți a fost încheiat Contractul de furnizare software nr. 07/02-23 din 01.02.2023 privind furnizarea unui abonament WinDoc Deviz/Deviz Online.
- (143). În acest sens, „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a expediat în adresa „Softconstruct” SRL scrisoarea nr. 01-12 din 06.02.2023, prin care a reafirmat că a acceptat și acceptă în continuare pentru verificare toată documentația de deviz, inclusiv cea elaborată prin programul WinDoc Deviz/Deviz Online dacă la elaborarea acesteia au fost respectate cerințele și regulile normativelor în vigoare (Normativul în Construcții NCM L 01.01-2012 „Reguli de determinare a valorii obiectivelor de construcții” și Codul Practic în construcții CP L.01.01-2012 „Instrucțiuni privind întocmirea devizelor pentru lucrările de construcții-montaj prin metoda de resurse”), conform prevederilor Hotărârii de Guvern nr. 1570/2002.
- (144). Același fapt a fost confirmat și de către „Softconstruct” SRL prin scrisoarea nr. de intrare 362 din 09.02.2023 către Consiliul Concurenței, prin care a fost relatat că în luna februarie 2023 între „Softconstruct” SRL și „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a fost încheiat contractul conform căruia s-a asigurat furnizarea accesului la programul de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online.

- (145). Prin scrisoarea nr. de intrare 254 din 08.02.2024 către Consiliul Concurenței, „Softconstruct” SRL a reafirmat faptul că continuă să presteze servicii de utilizare a programului de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS, având la bază Contractul de furnizare software nr. 07/02-23 din 01.02.2023 și că, începând cu anul 2023 nu are cunoștință despre existența unor refuzuri din partea „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS de recepționare spre verificare a documentației de deviz în construcții elaborată prin intermediul programului WinDoc Deviz/Deviz Online.
- (146). În considerarea circumstanțelor de fapt și de drept expuse, în prezenta investigație nu se poate reține existența unor situații de refuz din partea „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS. Respectiv, nu se reține existența faptei – condiție imperativ necesară în vederea stabilirii existenței unui abuz de poziție dominantă în înțelesul legislației concurențiale.
- (147). Se concluzionează astfel că, investigația nu a condus la descoperirea unor dovezi suficiente ce ar sugera existența unui abuz de poziție dominantă, respectiv, a încălcării prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței.

6. EVALUAREA LEGALĂ A ACȚIUNILOR

- (148). Analizând circumstanțele descrise mai sus, Consiliul Concurenței reține următoarele.
- (149). Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea concurenței, *„este interzisă folosirea unei poziții dominante pe piața relevantă în măsura în care aceasta poate afecta concurența sau leza interesele colective ale consumatorilor finali.”*
- (150). Totodată, conform art. 11. alin (2) lit. f) din Legea concurenței, *„practicile abuzive pot consta în special în, refuzul neîntemeiat de a contracta cu un anumit furnizor sau de a face livrări către un anumit beneficiar.”*
- (151). Subiect al componentei de încălcare a prevederilor art. 11 al Legii concurenței poate fi întreprinderea care deține o poziție dominantă pe o piață relevantă.
- (152). Astfel, a fost determinat că în anul 2016 „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS ar fi înregistrat pe piața prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții pe teritoriul Republicii Moldova o cotă de piață estimativă de circa 54%, valoare ce ar putea

constitui un indiciu privind existența unei poziții dominante pe piața prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții, în înțelesul art. 10 alin. (4) din Legea concurenței. Cu toate acestea, în lipsa unei evaluări complete asupra dinamicii pieței și a condițiilor concurențiale aferente perioadei de referință anterioare anului 2016, nu se poate formula o concluzie fermă privind existența unei poziții dominante pe piața prestării serviciilor de verificare a documentației de deviz în construcții pe teritoriul Republicii Moldova, în sensul strict al legislației concurențiale. În ceea ce privește perioada 2018-2023, s-a stabilit că reclamatul a deținut circa 35% în scădere până la circa 15%, fapt ce relevă că este puțin probabil că aceasta s-ar fi aflat într-o poziție dominantă pe piața relevantă.

- (153). În cadrul investigației nu s-au reținut careva probe care să indice la existența faptei, și anume a refuzului din partea „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS de a recepționa spre verificare documentația de deviz în construcții elaborată prin intermediul programelor de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online. Cele comunicate de către elaboratorii documentației de deviz și utilizatorii programelor WinDoc Deviz/Deviz Online chestionați de Consiliul Concurenței nu au confirmat existența acțiunii investigate.
- (154). La data de 01.02.2023 între „Softconstruct” SRL și „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a fost încheiat Contractul de furnizare software nr. 07/02-23 din 01.02.2023 privind furnizarea unui abonament WinDoc Deviz/Deviz Online, prin prisma căruia s-a asigurat furnizarea accesului la programul de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online, întreprinderea „Softconstruct” SRL comunicând că începând cu anul 2023, nu are cunoștință despre existența unor refuzuri din partea „Serviciului de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS.
- (155). Respectiv, cu referire la obiectul supus investigației, și anume presupusul refuz din partea „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS de a recepționa spre verificare documentația de deviz în construcții elaborată prin intermediul programelor de calculator WinDoc Deviz/Deviz Online, în lipsa faptei, respectiv a unui comportament anticoncurențial abuziv care ar putea avea un impact negativ asupra concurenței sau să aducă prejudicii consumatorilor, nu s-a reținut încălcarea prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței.

Ținând cont de circumstanțele de drept și de fapt constatate, în temeiul art. 41 alin. (1) lit. h) și l), precum și art. 65 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței, Plenul Consiliului Concurenței

DECIDE:

1. A înceta examinarea cazului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 02 din 12.01.2021, în legătură cu faptul că pe parcursul desfășurării investigației nu au fost descoperite probe suficiente privind constatarea încălcării de către „Serviciul de Stat pentru Verificarea și Expertizarea Proiectelor și Construcțiilor” ÎS a prevederilor art. 11 alin. (1) și (2) lit. f) din Legea concurenței nr. 183/2012 (în redacția în vigoare la momentul inițierii investigației), care ar justifica aplicarea de măsuri corective sau sancțiuni.
2. Decizia poate fi contestată, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acesteia, la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, specializat în materie de contencios administrativ (mun. Chișinău, str. Kiev, 3).
3. Prezenta decizie intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștința părților.

Alexei GHERTESCU
Președinte