



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI

DECIZIE

**Nr. AAP - 10/17-24
din 25.04.2019**

mun. Chișinău

Plenul Consiliului Concurenței, acționând în temeiul art.41 alin.(1) lit.h) din Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012, precum și a Hotărârii Parlamentului nr.331 din 30.11.2018 privind numirea în funcție a membrilor Plenului Consiliului Concurenței,

analizând raportul de investigație asupra cazului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr.10 din 02.05.2017 și materialele acumulate în cadrul investigației,

A CONSTATAT:

Plenul Consiliului Concurenței, examinând plângerea SRL „Servicii Urbane” și materialele aferente acesteia, a emis Dispoziția nr.10 din 02.05.2017 cu privire la inițierea investigației privind semnele încălcării art.12 din Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012 de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

I. Părțile implicate

Reclamant

SRL „Servicii Urbane” c/f 10111605000134, cu sediul în or. Hîncești, str. Ciocîrliei 18. SRL „Servicii Urbane” este înregistrată la Camera Înregistrării de Stat la data de 21.01.2011, care conform licenței seria AMMII nr.050957, valabilă până la data de 01.03.2021, desfășoară activitate de acordare a asistenței medicale în domeniul epidemiologiei (dezinfecție, dezinsecție și deratizare). Întreprinderea deține autorizația sanitară de funcționare nr.47 din 01.04.2015, valabilă până la

data de 01.04.2020, eliberată de Centrul de Sănătate Publică a raionului Hîncești, fiind autorizată să depoziteze preparate chimice în mărime de 100 kg, insecticide, preparate pentru deratizare, etc..

Reclamați

Agencia Națională pentru Sănătate Publică (în continuare ANSP) – în calitate de succesor de drepturi și obligații a Centrului de Sănătate Publică municipal Chișinău (CSP Chișinău), cu sediul în mun. Chișinău, str. Gh. Asachi 67A. ANSP este autoritatea administrativă subordonată Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, responsabilă de implementarea politicii statului în domeniile de activitate ce îi sunt încredințate. Conform prevederilor Regulamentului privind organizarea și funcționarea ANSP, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1090 din 18.12.2017, ANSP este persoană juridică de drept public, dispune de ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova, de conturi trezoreriale, de mijloace financiare și materiale, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație.

Anterior, ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău) presta serviciile de dezinsecție, deratizare și dezinsecție în baza autorizației sanitare de funcționare nr.1589 din 05.02.2016, valabilă până la data de 04.02.2021, pentru prestarea lucrărilor de deratizare și dezinsecție la cerere, și păstrarea și utilizarea substanțelor chimice și a dezinfectanților și a certificatului de acreditare nr.1961 din 18 octombrie 2013, valabil 5 ani.

La moment, ANSP activează conform atribuțiilor prevăzute de Legea nr.10 din 03.02.2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice și a Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea ANSP.

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (în continuare MSMPS) c/f 1006601004068, cu sediul în mun. Chișinău, str. Vasile Alecsandri 2, în calitate de succesor de drepturi și obligații a Ministerului Sănătății. În conformitate cu prevederile Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.397 din 31.05.2011, organul central de specialitate al administrației publice în domeniul sănătății, este

Ministerul Sănătății. Ministerul are misiunea de a analiza situația și problemele din domeniile de activitate gestionate, de a elabora politici publice în domeniile de activitate (sănătate, muncă, protecție socială, demografie), de a monitoriza calitatea politicilor și actelor normative și de a propune intervenții justificate ale statului care urmează să ofere soluții eficiente în domeniile de competență. MSMPS elaborează și coordonează implementarea politicilor publice în domeniul asigurării securității sanitare și farmaceutice a statului.

II. Piața relevantă: piața relevantă a produsului și piața geografică relevantă

Conform prevederilor art.4 din Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012 (în continuare Legea concurenței), piața relevantă este „piața în cadrul căreia trebuie evaluată o anumită problemă de concurență și care se determină prin raportarea pieței relevante a produsului la piața geografică relevantă”.

2.1. Piața relevantă a produsului

Piața relevantă a produsului este piața produselor considerate de consumatori ca interschimbabile sau substituibile datorită utilizării date acestora, datorită caracteristicilor fizice, funcționale și prețului.

Aceste produse trebuie să fie suficient de asemănătoare, astfel încât consumatorii sau beneficiarii să le ia în considerare atunci când iau deciziile de cumpărare.

Conform prevederilor Legii nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, autoritățile publice au obligația de a achiziționa bunuri și servicii prin proceduri de achiziție publică, astfel, obiectul prezentei investigații îl constituie procedurile de licitații organizate de Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Primăriei mun. Chișinău, în vederea achiziționării serviciilor de dezinsecție, deratizare și deratizare pentru blocurile locative. Prin urmare piața relevantă a produsului, în sensul cazului investigat, o reprezintă *pieța prestării serviciilor de dezinsecție, dezinsecție și deratizare, achiziționate în cadrul procedurii de licitație nr.17/00138 din 07.02.2017 pentru blocurile locative.*

2.2. Piața geografică relevantă

Piața geografică relevantă cuprinde 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. În cazurile în care consumatorii se aprovizionează prin licitații, ai căror ofertanți sînt întreprinderi situate pe teritoriul Republicii Moldova, se consideră că piața geografică relevantă, este teritoriul Republicii Moldova.

Astfel, ținând cont de faptul că serviciile de dezinsecție, deratizare și deratizare sunt achiziționate prin proceduri de licitație, la care pot participa agenți economici de pe întreg teritoriul Republicii Moldova, se consideră că piața geografică relevantă, în sensul cazului investigat, *este teritoriul Republicii Moldova.*

2.3. Piața relevantă este definită drept *piața prestării serviciilor de dezinsecție, dezinsecție și deratizare, achiziționate în cadrul procedurii de licitație nr.17/00138 din 07.02.2017 pe teritoriul Republicii Moldova.*

2.4. Perioada supusă examinării

Perioada de timp supusă examinării este perioada cuprinsă între data aprobării Regulamentului de organizare și funcționare a CSP Chișinău, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr.434 din 13.06.2016 și până în prezent.

III. Acte și fapte constatate

Potrivit plângerii depuse de către SRL „Servicii Urbane” din data de 10.04.2017, sunt reclamate atribuțiile funcționale ale ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău) referitor la deținerea dreptului de prestare a serviciilor de dezinsecție, dezinsecție și deratizare, îndeplinite concomitent cu funcțiile de control al respectării legislației în domeniul sănătății publice de către agenții economici, prin prisma procedurii de achiziție publică nr.17/00138 din 07.02.2017.

Conform plângerii, întreprinderea SRL „Servicii Urbane” consideră că nu a fost tratată loial și obiectiv în cadrul licitației publice nr.17/00138 din 07.02.2017 privind achiziționarea serviciilor de deratizare și dezinsecție a blocurilor de

locuințe, desfășurată de Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Primăriei mun. Chișinău, în cadrul cărei, câștigător a fost desemnat CSP Chișinău.

Conform informațiilor prezentate de către autoritatea contractantă, prin scrisoarea nr.446-i din 23.06.2017, la licitația publică examinată au fost prezentate două oferte privind achiziționarea serviciilor de deratizare și dezinsecție a blocurilor de locuit, și anume:

- a) oferta SRL „Servicii Urbane” cu prețul de 2 999 998,5 lei; și
- b) oferta CSP Chișinău cu prețul de 2 180 280,6 lei.

Urmare a examinării ofertelor depuse, s-a constatat că ambele întreprinderi au fost admise la procedură, câștigător fiind desemnat CSP Chișinău, în baza criteriului „oferta cea mai avantajoasă (cel mai mic preț pentru întregul lot)”.

În vederea elucidării eventualelor probleme concurențiale au fost examinate procedurile de achiziții publice desfășurate de către Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Primăriei mun. Chișinău, pentru achiziționarea serviciilor de deratizare și dezinsecție, în perioada investigată și s-a constatat că SRL „Servicii Urbane” a fost desemnat în calitate de câștigător la 5 proceduri, iar ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău) – la o singură procedură.

Astfel, în sensul examinării cazului dat, precum și în scopul identificării problemelor concurențiale de pe piața relevantă definită, a fost supus examinării cadrul normativ ce reglementează activitatea ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău), atât prevederile în vigoare la data desfășurării procedurii de achiziție, cât și cele în vigoare la data adoptării deciziei.

De menționat este faptul că Ordinul nr.434 din 13.06.2016, ce reglementa activitatea ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău), a fost abrogat pe parcursul investigației, prin Ordinul Ministerului Sănătății nr.180 din 12.02.2018.

Conform prevederilor art.16 din Legea nr.10 din 03.02.2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, în vigoare până la data de 18.08.2018, supravegherea de stat a sănătății publice era realizată de către Serviciul de

Supraveghere de Stat a Sănătății Publice, reprezentat la nivelul doi de către Centrele teritoriale de sănătate publică, respectiv, pentru municipiul Chișinău, serviciul era prestat de CSP Chișinău.

Totodată, supravegherea de stat a sănătății publice în teritoriul administrat era exercitată de către medicul-șef sanitar de stat din teritoriu și adjuncții săi.

Astfel, conform prevederilor art.17 din Legea nr.10 din 03.02.2009, medicul-șef sanitar de stat din teritoriu, avea dreptul:

- să autorizeze, să avizeze și să certifice activități, produse și servicii cu impact asupra sănătății publice;
- să înainteze autorităților administrației publice locale propuneri privind retragerea autorizațiilor de amplasare și funcționare a obiectivelor economiei naționale;
- să propună autorităților de licențiere retragerea licențelor de activitate;
- să adopte decizii sau hotărâri privind efectuarea dezinfecției, dezinsecției și deratizării în focarele de boli transmisibile, precum și în încăperile și teritoriile în care se mențin condiții pentru apariția și răspândirea infecțiilor;
- să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni conform codului contravențional.

Până la data de 20.12.2017, activitatea Serviciului Supravegherii de Stat a Sănătății Publice era reglementată de Regulamentul cu privire la Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.384 din 12.05.2010, abrogată ulterior prin Hotărârea Guvernului nr.1090 din 18.12.2017.

Conform prevederilor pct.5 lit.c) din Regulamentul menționat, în vigoare până la data de 18.12.2017, printre activitățile de bază ale Serviciului era supravegherea și controlul respectării de către agenții economici a prevederilor actelor legislative și normative ce stabilesc cerințele obligatorii privind sănătatea publică.

Conform pct.6 subpunctele 11), 14) și 25) din același Regulament, pentru realizarea activităților de bază, Serviciul în funcție de domeniile prioritare, în

supravegherea de stat a sănătății publice, exercită atribuțiile în domeniul autorizării sanitare a produselor, serviciilor și activităților, în domeniul siguranței produselor nealimentare și în domeniul securității și igienei locuinței.

Conform pct.20 din Regulament, medicul-șef sanitar de stat al Republicii Moldova, adjuncții medicului-șef sanitar de stat al Republicii Moldova, medicii-șefi sanitari de stat din teritorii și adjuncții lor aveau dreptul să adopte decizii sau hotărâri privind efectuarea dezinfecției, dezinsecției și deratizării în focarele de boli transmisibile, precum și în încăperile și teritoriile în care se mențin condiții pentru apariția și răspândirea infecțiilor.

Activitatea ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău) era reglementată de Regulamentul de organizare și funcționare a CSP Chișinău, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr.434 din 13.06.2016, și abrogat la data de 12.02.2018, prin Ordinul Ministerului Sănătății nr.180.

Conform prevederilor Regulamentului menționat, fondator al CSP Chișinău era Ministerul Sănătății, iar persoana responsabilă și abilitată cu dreptul de conducere operativă și gestionare a CSP Chișinău era medicul-șef sanitar de stat al municipiului și medicul-șef al CSP Chișinău, în atribuțiile cărora intra asigurarea controlului supravegherii de stat a sănătății publice în municipiu, coordonarea programării deplasărilor specialiștilor pentru controlul și supravegherea de stat a sănătății publice.

Totodată, conform pct.11 din Regulament, CSP Chișinău efectua supravegherea de stat a sănătății publice în teritoriu administrativ, în vederea evaluării situației sănătății publice. Printre sarcinile de bază ale CSP Chișinău, în sensul cazului investigat, pot fi evidențiate următoarele:

- autorizarea folosirii substanțelor chimice, mijloacelor de producere și industriale în teritoriu;
- autorizarea sanitară de funcționare a unităților economice, inclusiv de prestare a serviciilor, certificarea sanitară a produselor;
- controlul realizării programelor teritoriale și a altor acte normative privind asigurarea sănătății publice, efectuarea supravegherii de stat a sănătății

publice și de profilaxie a morbidității generale, inclusiv infecțioase, neinfecțioase, cronice, nosocomiale și profesionale întru asigurarea bunăstării sănătății publice în teritoriul deservit, precum și participă la măsurile de prevenție.

De menționat este faptul că, conform prevederilor pct.45 lit.b) din Regulamentul de organizare și funcționare a CSP Chișinău, mijloacele financiare obținute în urma prestărilor de servicii contra plată ale CSP Chișinău erau mijloacele obținute în urma efectuării lucrărilor de dezinsecție, dezinfecție și deratizare.

Conform art.7 din Legea ocrotirii sănătății nr.411 din 28.03.1995, mijloacele financiare ale instituției medico-sanitare publice provin din serviciile prestate contra plată, astfel, în scopul implementării prevederilor menționate, prin Hotărârea Guvernului nr.533 din 13.07.2011 Guvernul a aprobat lista și tarifele serviciilor contra cost din sfera sănătății publice prestate persoanelor fizice și juridice.

Prin scrisoarea nr.12/3-2521 din 26.06.2017, CSP Chișinău a comunicat că serviciile de dezinfecție, dezinsecție și deratizare sunt prestate de Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice în conformitate cu prevederile art.17 pct.8 lit.e) din Legea nr.10 din 03.02.2009, cap. II alin.(19) lit.j) din Regulamentul Serviciului de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.384 din 12.10.2010, Regulamentul CSP Chișinău cu organigrama, aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr.434 din 13.06.2016, certificatul de acreditare nr.1961 din 18.10.2013 cu anexă și Hotărârea Guvernului nr.533 din 13.07.2011 cu privire la aprobarea listei și tarifelor serviciilor contra cost din sfera sănătății publice prestate persoanelor fizice și juridice.

La data de 24.10.2017 reprezentantul CSP Chișinău, a comunicat că activitatea CSP Chișinău era finanțată din bugetul de stat, dar și din mijloacele financiare obținute din prestarea serviciilor persoanelor juridice și fizice. Serviciile de dezinfecție, dezinsecție și deratizare erau efectuate de o subdiviziune

specializată a CSP Chişinău, iar cheltuielile erau acoperite din veniturile realizate din prestarea serviciilor, şi contabilizate într-o evidenţă contabilă separată de cea a instituţiei. De asemenea, a evidenţiat faptul că în scopul eliberării unei autorizaţii sanitare de funcţionare unui agent economic, se efectua, la solicitarea acestuia, un control la sediul întreprinderii, pentru verificarea respectării condiţiilor prevăzute în actele normative privind sănătatea publică şi numai în cazul corespunderii acestora, se elibera actul solicitat.

Totodată, a mai comunicat că, CSP Chişinău efectua controlul respectării prevederilor actelor normative în domeniul sănătăţii publice anual şi planificat, conform prevederilor Legii nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activităţii de întreprinzător. Cu toate acestea, CSP Chişinău nu poate fi considerat ca fiind privilegiat în cadrul unor eventuale licitaţii publice de achiziţionare a serviciilor de deratizare şi dezinsecţie, iar ceilalţi ofertanţi consideraţi a fi discriminaţi, întrucât, instituţia acumula şi prezenta pachetul necesar de acte solicitate, ca şi ceilalţi participanţi, iar condiţiile de participare la licitaţiile publice nu interzic organelor de control de a participa la licitaţii publice.

De asemenea, a comunicat că serviciile de deratizare şi dezinsecţie erau prestate de CSP Chişinău, atât autorităţilor publice conform licitaţiilor desfăşurate, cât şi persoanelor fizice şi juridice prin încheierea directă a contractelor de prestare a serviciilor, iar calculul tarifelor pentru prestarea serviciilor era efectuat conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr.533 din 13.07.2011, cu toate acestea tariful aprobat era minim şi nu acoperea costurile depline pentru prestarea serviciilor.

IV. Calificarea legală a acţiunilor constatate conform prevederilor Legii concurenţei nr.183 din 11.07.2012

Potrivit art.126 alin.(2) lit.b) din Constituţia Republicii Moldova, statul trebuie să asigure libertatea comerţului şi activităţii de întreprinzător, protecţia concurenţei loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producţie, etc..

Conform art.8 alin.(1) din Legea nr.845-XII din 03.01.1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, statul creează tuturor întreprinderilor condiții juridice și economice egale de gospodărire, garantează respectarea drepturilor și intereselor lor legitime, contribuie la dezvoltarea concurenței libere, conștiincioase între aceștia, le asigură posibilități egale de a folosi resurse tehnico-materiale, naturale, de muncă, financiare și informative neadmițând monopolizarea piețelor acestor resurse și reglementează activitatea de antreprenoriat în baza legislației în vigoare.

De asemenea, conform art.3 alin.(1) din Legea concurenței, statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale.

Conform art.4 din Legea concurenței, practică anticoncurențială este, inclusiv, acțiunea sau inacțiunea autorităților publice de restrângere a concurenței interzise de lege.

Conform modificărilor din data de 18.08.2017 ale art.16 din Legea nr.10 din 03.02.2009, supravegherea de stat a sănătății publice, este realizată de ANSP, autoritate administrativă cu statut de persoană juridică ce se află în subordinea Ministerului Sănătății, fondată în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.705 din 06.09.2017 cu privire la crearea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică și reorganizarea unor persoane juridice.

Conform prevederilor art.16 alin.(6) din Legea nr.10 din 03.02.2009, Agenția poate presta servicii și efectua controale oficiale contra plată.

Totodată, conform modificărilor din data de 18.12.2017 ale art.17 alin.(1) din Legea nr.10 din 03.02.2009, centrele de sănătate publică sunt subdiviziuni teritoriale ale ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău), fără personalitate juridică, care asigură coordonarea activităților de sănătate publică la nivel teritorial. De asemenea, conform prevederilor alin.(2) pct.8) lit.e) ale aceluiași articol, centrele de sănătate publică decid asupra efectuării dezinsecției, dezinsecției și deratizării în focarele de boli transmisibile, precum și în încăperile

și teritoriile în care se mențin condiții pentru apariția și răspândirea infecțiilor, cu excepția unităților din lanțul alimentar.

Prin urmare, putem concluziona că ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău), este instituția abilitată cu atribuții de efectuare a controlul supravegherii legislației în domeniul sănătății publice, precum și prestarea contra plată a serviciilor de dezinfectie, dezinsecție și deratizare, atribuții prevăzute în Legea nr.10 din 03.02.2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice.

Conform art.12 alin.(1) lit.a) și b) din Legea concurenței, sunt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale care restrâng, împiedică sau denaturează concurența, în cazul în care acestea nu sunt prevăzute de lege.

În conformitate cu Legea nr.10 din 03.02.2009 atribuțiile de prestare a serviciilor de dezinfectie, dezinsecție, deratizare și controlul oficial contra plată, deținute de fostul CSP Chișinău, la moment, sunt exercitate de ANSP (succesor de drepturi și obligații a CSP Chișinău)

În conformitate cu modificările operate prin Legea nr.153 din 01.07.2016, prestarea serviciilor de dezinfectie, dezinsecție și deratizare nu se supune autorizării sanitare de funcționare, eliberată anterior de către CSP.

Conform datelor statistice, pe parcursul anului 2016 activau 29 de întreprinderi a căror activitate economică era serviciul de dezinfectare și deratizare, respectiv, 28 întreprinderi prestau acest gen de activitate economică în anul 2017.

Totodată, în scopul menținerii mediului concurențial normal și crearea condițiilor echitabile de activitate pe piața prestării serviciilor de dezinfectie, dezinsecție și deratizare, acestea urmează a fi prestate de entități separate, de organele abilitate cu funcții de control și supraveghere a respectării legislației în domeniul sănătății publice.

În conformitate cu prevederile art.59 din Legea concurenței, la data de 02.04.2018 Consiliul Concurenței a remis pentru informare părților implicate raportul de investigație.

Reieșind din prevederile legale invocate de către MSMPS și ANSP, rezultatele procedurilor de achiziție publică desfășurate în perioada investigată, de către Direcția generală locativ-comunală și amenajare a Primăriei mun.Chișinău, pentru achiziționarea serviciilor de deratizare și dezinsecție, precum și de modificările legislative apărute pe parcursul investigației, se constată că acțiunile MSMPS și ale ANSP sunt prevăzute de Legea nr. 10 din 03.02.2009, respectiv, nu cad sub incidența art.12 din Legea concurenței.

Reieșind din constatările expuse, prin prisma art. 3 și art. 12 din Legea concurenței și în temeiul art.41 și art.65 din Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012, Plenul Consiliului Concurenței,

DECIDE:

1. A înceta examinarea cazului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr.10 din 02.05.2017 în privința Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.
2. Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale se recomandă elaborarea și înaintarea propunerilor de modificare a cadrului normativ în vederea separării funcției de control a Agenției Naționale pentru Sănătate Publică de activitatea economică, manifestată prin prestarea serviciilor de dezinsecție, deratizare și dezinsecție.
3. Prezenta Decizie poate fi contestată, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acesteia de către părți, la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, specializat în materie de contencios administrativ (mun.Chișinău, str.Kiev, 3).
4. Prezenta Decizie intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștință părților.

**Președintele Plenului
Consiliului Concurenței**

Marcel RĂDUCAN