



ROMÂNIA
JUDEȚUL CONSTANȚA
COMUNA CUMPĂNA

Str. Șos. Constanței, Nr. 132, CUMPĂNA
Telefon: 0241- 739.845, FAX: 0241-739.003
Email : registratura@primaria-cumpana.ro



Anexa nr. 1 la P.H. nr. 91/24.07.2023

STUDIU DE OPORTUNITATE

Privind atribuirea directă a contractului de delegare a gestiunii serviciului de salubritate societății comerciale SALUBRIZARE SI GOSPODARIE CUMPANA S.R.L.

Serviciul de salubritate cuprinde următoarele activități:

- a) colectarea separată și transportul separat al deșeurilor municipale și al deșeurilor similare provenind din activități comerciale din industrie și instituții, inclusiv fracții colectate separat, fără a aduce atingere fluxului de deșeuri de echipamente electrice și electronice, baterii și acumulatori;
- b) colectarea și transportul deșeurilor provenite din locuințe, generate de activități de reamenajare și reabilitare interioară și/sau exterioară a acestora;
- c) organizarea prelucrării, neutralizării și valorificării materiale și energetice a deșeurilor;
- d) operarea/administrarea stațiilor de transfer pentru deșeurile municipale și deșeurile similare;
- e) sortarea deșeurilor municipale și a deșeurilor similare în stațiile de sortare;
- f) măturatul, spălatul, stropirea și întreținerea căilor publice;
- g) curățarea și transportul zăpezii de pe căile publice și menținerea în funcțiune a acestora pe timp de polei sau de îngheț;
- h) colectarea cadavrelor animalelor de pe domeniul public și predarea acestora către unitățile de ecarisaj sau către instalațiile de neutralizare;
- j) organizarea tratării mecano-biologice a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare;
- k) administrarea depozitelor de deșeuri și/sau a instalațiilor de eliminare a deșeurilor municipale și a deșeurilor similare;
- l) dezinsecția, dezinsecția și deratizarea

În comuna Cumpăna (dintre cele enumerate mai sus) sunt prestate activitățile de mai jos pentru care se va încheia contractul de delegare:

- colectarea separată și transportul separat al deșeurilor municipale și al deșeurilor similare provenind din activități comerciale din industrie și instituții, inclusiv fracții colectate separat, fără a aduce atingere fluxului de deșeuri de echipamente electrice și electronice, baterii și acumulatori;
- sortarea deșeurilor reciclabile și similare acestora, colectate separat, în stația de sortare
- colectarea și transportul deșeurilor provenite din locuințe, generate de activități de reamenajare și reabilitare interioară și/sau exterioară a acestora;
- colectarea și transportul deșeurilor provenite din activități de construcție și desființări;
- colectarea separată, și transportul deșeurilor vegetale;
- măturatul, spălatul, stropirea și întreținerea căilor publice;
- curățarea și transportul zăpezii de pe căile publice și menținerea în funcțiune a acestora pe timp de polei sau de îngheț;

Investițiile necesare pentru modernizarea, extinderea, îmbunătățirea calitativă și cantitativă a serviciului, precum și a condițiilor sociale și de mediu.

Estimarea nivelului de investiție necesar pentru desfășurarea serviciului de colectare/transport deșeuri se bazează pe următoarele elemente:

- Organizarea sistemului de colectare deșeuri în funcție de structura locativă a comunei: gospodării de tip case individuale și blocuri;

- Dimensionarea numărului și a tipului de containere de colectare deșeuri în funcție de numărul de locuitori și de distribuția acestora pe tipuri de locuințe;
- Dimensionarea mașinilor de transport/autocompactoare în funcție de fluxurile de deșeuri estimate;
- Țintele stabilite prin planurile de implementare a Directivei UE privind managementul deșeurilor menajere și anume:
 - creșterea coeficientului de colectare selectivă;
 - optimizarea schemelor de transport deșeuri;
 - reducerea cantităților de deșeuri biodegradabile depozitate.

Consiliul Local al comunei Cumpăna, păstrează responsabilitatea planificării și urmăririi lucrărilor de investiții necesare funcționării sistemelor în condiții de siguranță și la parametrii ceruți prin prescripțiile tehnice. În acest scop se vor institui sisteme de planificare multianuală a investițiilor, plecându-se de la un plan director de perspectivă.

Aspecte de mediu :

Având în vedere normele legislative privind protecția mediului și adaptarea continuă a acestora la standardele Uniunii Europene, autoritatea administrației publice locale are responsabilități și obligații pentru a asigura un mediu sănătos pentru locuitorii comunei.

În desfășurarea activității de salubritate a localităților este obligatorie respectarea principiilor ecologice. În acest scop, atât Consiliul Local al comunei Cumpăna, cât și persoanele fizice și juridice răspund pentru îmbunătățirea microclimatului comunei, înfrumusețarea și protecția peisajului și menținerea curățeniei.

Aspecte instituționale :

Consiliul Local al comunei Cumpăna are competente exclusive în ceea ce privește înființarea, organizarea, gestionarea și coordonarea serviciului de salubritate al comunei, având totodată obligația de a crea condițiile pentru eficientizarea structurilor instituționale și a sistemelor aferente prestării serviciului de salubritate la nivelul comunei.

Gestionarea serviciului de salubritate pe criterii de transparență, competitivitate și eficiență, precum și exercitarea atribuțiilor de administrare asupra bunurilor aparținând patrimoniului public sau privat al unității administrativ-teritoriale aferente infrastructurii serviciului este atribuția Consiliului Local al comunei Cumpăna.

Limitele răspunderii autorităților publice locale diferă după tipul de gestiune ales. În cazul gestiunii directe autoritățile deliberative și executive, în numele unităților administrativ-teritoriale pe care le reprezintă, își asumă și exercită nemijlocit toate competențele și responsabilitățile ce le revin cu privire la prestarea serviciului de utilități publice. În cazul gestiunii delegate competențele și responsabilitățile proprii privind prestarea serviciilor de salubritate se transferă unuia sau mai multor operatori.

Prin încheierea contractului de delegare, se urmărește:

- securitatea serviciului;
- tariful echitabil;
- rentabilitatea, calitatea și eficiența serviciului;
- transparența și responsabilitatea publică;
- continuitatea din punct de vedere cantitativ și calitativ;
- adaptabilitatea la cerințele utilizatorilor;
- accesibilitatea egală a utilizatorilor la serviciul public, pe baze contractuale;
- respectarea reglementărilor specifice din domeniul gospodăririi apelor, protecției mediului și sănătății populației.

XI. Fundamentarea delegării gestiunii

Gestiunea serviciilor de utilități publice reprezintă modalitatea de organizare, funcționare și administrare a serviciilor de utilități publice în scopul furnizării/prestării acestora în condițiile stabilite de autoritățile administrației publice locale.

Gestiunea serviciilor de utilități publice se organizează și se realizează în următoarele modalități:

- a) gestiune directă;
- b) gestiune delegată.

Modalitatea de gestiune a serviciilor de utilități publice se stabilește prin hotărâre a consiliilor locale, a consiliilor județene, a Consiliului General al Municipiului București ori a asociației de dezvoltare comunitară, după caz, în funcție de natura și starea serviciului, de necesitatea asigurării celui mai bun raport preț/calitate, de interesele actuale și de perspectivă ale unităților administrativ-teritoriale, precum și de mărimea și complexitatea sistemelor de utilități publice.

Înființarea, organizarea, funcționarea și gestionarea serviciului de salubritate se fundamentează în baza unor studii de specialitate care vor analiza următoarele elemente:

- a) nevoile comunităților locale;
- b) mărimea, gradul de dezvoltare și particularitățile economico-sociale ale localităților;
- c) starea sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare existente;
- d) posibilitățile locale de finanțare a exploatării și funcționării serviciului, respectiv a înființării ori dezvoltării infrastructurii tehnico-edilitare aferente;
- e) raportul cost-calitate optim pentru serviciul furnizat/prestat utilizatorilor.

Soluția optimă se va adopta după dezbaterile publice a studiului și după consultarea utilizatorilor.

Având în vedere că în luna septembrie 2023 expiră contractul de delegare atribuit direct societății SALUBRIZARE SI GOSPODARIE CUMPANA S.R.L., până la implementarea sistemului de management integrat al deșeurilor la nivelul județului Constanța pentru a se asigura continuitatea serviciului conform art. 28 alin. (2) lit. b) societății Salubritate si Gospodarie Cumpana S.R.L. care îndeplinește cele trei cerințe obligatorii impuse la art. 28 alin (2¹) și (2²) din Legea 51/2006, modificată prin OUG 58/2016, respectiv:

a) unitatea administrativ-teritorială, în calitate de actionar/asociat unic al operatorului, prin intermediul adunării generale a actionarilor și al consiliului de administrație, exercită un control direct și o influență dominantă asupra deciziilor strategice și/sau semnificative ale operatorului regional/operatorului în legătură cu serviciul furnizat/prestat, similar celui pe care îl exercită asupra structurilor proprii în cazul gestiunii directe;

b) operatorul, în calitate de delegat, desfășoară exclusiv activități din sfera furnizării/prestării serviciilor de utilități publice destinate satisfacerii nevoilor de interes public general ale utilizatorilor de pe raza de competență a unității administrativ-teritoriale care i-a delegat gestiunea serviciului;

c) capitalul social al operatorului, este detinut în totalitate de unitatea administrativ-teritorială a comunei Cumpăna; participarea capitalului privat este exclusă..

Totodată, Articolul 31 din Legea 98/2016 vizează așa-numitul concept ”in-house”, care a făcut obiectul unui număr important de cazuri la Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

Ori de câte ori o autoritate contractantă are nevoie de anumite produse, servicii sau lucrări, aceasta are în principiu două opțiuni: (i) să le achiziționeze de pe piață, sau (ii) să le realizeze intern, în cadrul propriei organizații.

Directiva 24/2016/UE și nici Directiva 25/2016/UE nu obligă autoritățile/entitățile contractante să atribuie contracte pentru desfășurarea acelor activități pe care acestea doresc să le realizeze la nivel intern. În cadrul Recitalului 5 din Directiva 24/2016/UE se precizează foarte clar faptul că ”*Ar trebui reamintit că prezenta directivă nu obligă sub nicio formă statele membre să contracteze sau să externalizeze furnizarea de servicii pe care doresc să le pună la dispoziție ele însele sau să le organizeze prin alte mijloace decât prin contracte de achiziții publice în sensul prezentei directive.*”

Ca atare, decizia de a externaliza sau nu anumite activități, ar urma să fie adoptată exclusiv din perspectiva necesității îndeplinirii în mod eficient a anumitor sarcini și de îndeplinirea unor obiective legate de interesul public. Cele două opțiuni ar trebui să fie analizate în etapa de planificare generală a achizițiilor – în cadrul strategiei anuale – în funcție de resursele de care dispune autoritatea contractantă respectivă.

În concluzie, în contextul primei opțiuni discutăm despre externalizarea activităților, iar această externalizare se materializează, în esență, prin atribuirea unor contracte de achiziție publică (sau de concesiune), în conformitate cu procedurile prevăzute de legislația relevantă.

În a doua ipoteză, discutăm despre așa-numitul concept ”in-house”, respectiv atunci când autoritatea contractantă decide să desfășoare anumite activități la nivel intern, fără a apela la resurse externe. Efectuarea unor activități cu propriile resurse, se poate materializa în două forme:

- Fără crearea unei entități distincte de autoritatea contractantă, caz în care unul dintre compartimentele interne are stabilită, în cadrul atribuțiilor sale, efectuarea respectivei activități.
- Prin crearea unei entități distincte de autoritatea contractantă. În acest caz intervine întrebarea referitoare la dreptul autorității contractante de a atribui direct contracte respectivei entități, fără

organizarea unei competiții.

În practică, există cazuri în care o autoritate contractantă înființează o persoană juridică distinctă (societate comercială) care poate furniza produse, presta servicii sau executa lucrări. Într-o astfel de situație, atunci când intenționează să atribuie un contract de furnizare/servicii/lucrări, autoritatea contractantă își va pune problema dacă:

- este obligată să organizeze o procedură pentru atribuirea respectivului contract, în cadrul căreia orice operator economic interesat va putea să depună ofertă; sau
- are dreptul de a atribui contractul direct societății pe care o deține.

Conform regulii generale mai sus menționate, atunci când o autoritate contractantă intenționează să încheie un contract cu titlu oneros cu o entitate distinctă de ea înseși, atribuirea contractului în discuție se realizează prin aplicarea uneia dintre procedurile prevăzute de legislația privind achizițiile publice.

Excepția de la regula generală mai sus definită o reprezintă situația reglementată la art. 28 din Legea 51/2006

În linii mari, excepția se referă la situația în care entitatea distinctă de autoritatea contractantă nu reprezintă altceva decât un instrument de organizare a resurselor interne ale acesteia din urmă, ceea ce conferă autorității contractante dreptul de a-i atribui contracte fără organizarea unei proceduri de atribuire/competiții.

Printr-o jurisprudență constantă, CJUE a stabilit trei criterii/condiții majore de verificare a situațiilor de excepție în care autoritatea contractantă nu este obligată să organizeze o competiție atunci când atribuie un contract către o persoană juridică distinctă. Aceste condiții trebuie îndeplinite cumulativ și se reflectă, practic, în cuprinsul art. 31 alin. (1) din Legea 98/2016:

Autoritatea contractantă exercită asupra persoanei juridice în cauză un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor departamente sau servicii

În Lege se explică faptul că autoritatea contractantă exercită asupra unei persoane juridice un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor departamente sau servicii atunci când exercită o influență determinantă atât asupra obiectivelor strategice, cât și asupra deciziilor importante ale persoanei juridice controlate.

Pentru a nu obține concluzii incorecte/pripite, este necesar ca în cadrul analizei să se răspundă la o serie de întrebări, cum ar fi:

- Care sunt limitele de competență ale conducerii societății?
- Care este gradul de autonomie în adoptarea deciziilor de către conducerea societății? Este această autonomie una limitată, similară – spre exemplu – cu cea a directorului unuia dintre departamentele interne ale unei primării sau ale unui minister? Nicio decizie majoră nu poate fi adoptată de conducerea societății fără o aprobare preliminară, libertatea de decizie fiind limitată, practic, doar la aspectele ce vizează activitățile de zi cu zi prin care se asigură buna funcționare a entității respective.
- Este societatea complet subordonată, din punct de vedere practic, *de facto*, autorității contractante? Pentru o înțelegere mai clară a sensului acestei întrebări, putem invoca un exemplu din jurisprudență, unde se constata că entitatea controlată era obligată să ducă la îndeplinire orice ordine/comenzi ale autorităților publice care dețineau capitalul său, fără nicio posibilitate de a refuza execuția acestora. Mai mult, ”în calitate de instrument propriu și serviciu tehnic,” entitatea în cauză ”nu dispunea de posibilitatea de a stabili în mod liber tarifele pentru activitățile sale”. În acest sens, orice negociere este exclusă iar eventuala încheierea a unui contract nu reprezenta altceva decât formalizarea unei decizii administrative a autorității contractante.

Pentru a putea constata îndeplinirea primului criteriu, controlul exercitat de către autoritatea contractantă trebuie, în consecință, să fie unul efectiv și nu unul formal.

Faptul că societatea este organizată separat de autoritatea contractantă, având personalitate juridică distinctă, devine nerelevant într-un astfel de caz, deoarece această așa-zisă independență este una formală și nu reală.

Nu există participare privată directă la capitalul persoanei juridice controlate

La modul general, se consideră că participarea privată la capitalul societății exclude posibilitatea ca autoritatea contractantă să exercite asupra respectivei societăți un control similar cu cel pe care îl exercită asupra propriilor departamente sau servicii; cu alte cuvinte, participarea privată anulează posibilitatea de îndeplinire a primului criteriu. Mai mult, interesele investitorului privat vor fi mai puțin conectate la interesul public, ceea ce implică, în principiu, o orientare mai pregnantă către piață.

Un aspect specific, care nu apare precizat explicit în lege, dar care ar putea rezulta implicit din logica regulii "in-house" este acela referitor la încadrarea societății înseși în categoria autorităților contractante. Chiar dacă are, în principiu, un caracter comercial, această entitate este cel mai probabil autoritate contractantă, deoarece prin modul în care acționează pe piață, aceasta nu este supusă presiunii competiționale, a fost înființată pentru a desfășura activități de interes public, și, ca atare, trebuie considerată un organism de drept public!

A. GESTIUNEA PROPRIE

Cadrul legal

Cadrul legal specific al gestionarii în regim propriu al serviciului de salubritate este dat de:

- **Legea nr. 51/2006** a serviciilor comunitare de utilități publice, cu modificările și completările ulterioare;
- **Legea nr. 101/2006** a serviciilor de salubritate a localităților, cu modificările și completările ulterioare;
- **Ordinul A.N.R.S.C. nr. 109/2007** privind Normele metodologice de stabilirea, ajustare și modificare a tarifelor pentru activitățile specifice serviciului de salubritate a localităților
- **Ordinul A.N.R.S.C. nr. 82/2015** privind aprobarea Regulamentului-cadru al serviciului de salubritate a localităților
- **Ordinul A.N.R.S.C. nr. 111/2007** privind aprobarea Caietului de sarcini-cadru al serviciului de salubritate a localităților
- **Ordinul A.N.R.S.C. nr. 112/2007** privind aprobarea Contractului-cadru de prestare a serviciului de salubritate a localităților.
- **OUG 92/2021 privind regimul deșeurilor;**
- **Hotărârea Guvernului nr. 349/2005** privind depozitarea deșeurilor, cu modificările și completările ulterioare;
- **Hotărârea Guvernului nr. 856/2002** privind evidența gestiunii deșeurilor și pentru aprobarea listei cuprinzând deșeurile, inclusiv deșeurile periculoase, cu completările ulterioare.
 - Operatorul în gestiune proprie poate avea următoarea situație de management:
 - organizare ca serviciu sau compartiment organizat în cadrul primăriei;
 - sau**
 - organizare ca societate pe acțiuni, deținută 100% de consiliul local.

Avantaje

- Menținerea responsabilității operatorului față de populația deservită;
- Posibilitatea sustinerii populației sărace de către primărie;
- Tarife mai mici;
- Menținerea autorității nemijlocite a consiliului local asupra activității;
- Accesul la fonduri europene destinate autorităților publice.

Surse de finanțare

- Leasing - în special pe termen scurt;
- Obligatiuni comunale - posibile;
- Fonduri externe nerambursabile - Fonduri Structurale - supuse unor condiționalități.

Tariful de salubritate

Evoluția prezumată a tarifului de salubritate depinde de următoarele elemente:

- nivelul investițiilor estimat;
- termenele la care Consiliul Local Cumpăna decide să facă investițiile;
- sursele de finanțare și schemele de finanțare pe care Consiliul Local Cumpăna va decide să le acceseze;
- În cazul utilizării surselor de grant UE (Fonduri Structurale) tariful la populație poate crește până la o valoare mai mică față de situația delegării de gestiune, dar eforturile de promovare pot fi mari pentru resursele primăriei.

Costurile ce ar fi suportate de Consiliul local

- Autovehicul(e) specializat(e) - autocompactoare;
- Pubelele pentru populație (costurile sunt recuperate de la populație, dar pubelele trebuie cumparate de primărie);

- Instruirea personalului (este obligatorie pentru obtinerea licentei de operare a serviciului);
- Costurile de licentiere de catre ANRSC;
- Costurile de operare integral pentru prima luna (si partial pentru lunile urmatoare) pana la obtinerea veniturilor din operare precum si acoperirea deficitului de incasari.

B. GESTIUNEA DELEGATA

Avantaje

- Parametrii serviciilor si necesarul de investitii clar definite in contract, cu mecanisme care impun ca majoritatea riscurilor de executie si exploatare sa treacă la operator;
- Din momentul cand operatorul isi intra in drepuri investitiile se accelereaza. Profitul operatorului va genera nevoia de schimbare urgenta a proceselor interne si a relatiilor cu clienti;
- Consiliul Local Cumpăna transfera sarcina investitiilor si - potential - finantarii catre operatorul pentru partea ce ii revine;
- Consiliul Local Cumpăna se va ocupa de functia sa de reglementator/supervizor a conformarii operatorului la cerintele impuse in contract, si nu de gestiunea directa a serviciului;
- Consiliul Local Cumpăna va avea dreptul la control final asupra derularii serviciului, avand posibilitatea de a anula delegarea de gestiunea in cazul in care operatorul are activitate defectuoasa persistenta - sunt necesare clauze de penalizare si reziliere prevăzute in contract;
- Consiliul Local Cumpăna are putere decizionala pentru ca in momentul incredintarii contractului, sa adopte toate prevederile contractuale optime;
- Consiliul Local Cumpăna va avea flexibilitate si dreptul de a face modificari unilaterale, desi se prevad si compensatii specifice in contractele bilaterale de operator cu clauza de compensare;
- Criteriile de management comercial se pot indeplini pentru a avea acces la fonduri cum ar fi cele bancare/obligatare.

Modalitatea de acordare a delegării

- Modalitatea de delegarea gestiunii serviciului de salubritate prin atribuire directă, în temeiul art. 28 alin. (2¹) și (2²) din Legea nr. 51/2006, modificată și completată prin O.U.G. nr. 58/2016 , privind serviciile comunitare de utilitati publice, modificată și completată, societății „SALUBRIZARE SI GOSPODARIE CUMPANA S.R.L.”, înființată de autoritatea deliberativă ale unităților administrativ-teritoriale a comunei Cumpăna.

- În procesul de atribuire și executare a contractelor de delegare a gestiunii serviciului, Consiliul Local al comunei Cumpăna, a avut în vedere obținerea celui mai bun raport cost-calitate, precum și asigurarea condițiilor necesare satisfacerii nevoilor de interes public general ale colectivităților locale.

Redevența

- Având în vedere că societatea este infiintata in anul 2010 cu acționar unic Consiliul Local Cumpăna, aceasta va plăti o redevența lunara, având în vedere și considerente de eficiență economică.

Durata estimata a contractului de delegare

- In conformitate cu art. 32 din Legea nr. 51/2006, cu modificările și completările ulterioare, ***"durata unui contract de delegare a gestiunii este limitată", iar în cazul gestiunii directe autoritățile administrației publice locale, sunt obligate ca, periodic, respectiv o dată la 5 ani, să analizeze eficiența economică a serviciului, respectiv să schimbe modalitatea de gestiune a serviciului, după caz.***

- **Delegarea va fi făcută pe 5 ani.**

În momentul desemnării ofertantului câștigător al licitației în vederea implementării proiectului Sistemului de Management Integrat al Deșeurilor la nivelul județului, efectele contractului vor înceta deplin drept, cu un preaviz prealabil de 3 luni și fără plata unei despăgubiri.

Concluzii

- Se apreciază că atribuirea directă a contractului de delegare propriei societăți asigură posibilitatea dezvoltării și modernizării serviciului de salubritate și creează cadrul concurențial al activității, stimulează investițiile și asigură participarea cetățenilor la îmbunătățirea activității de alimentare cu apă.

Primarul comunei Cumpăna, cel care a întocmit studiul de oportunitate, recomandă atribuire directă, în temeiul art. 28 alin. (2¹) și (2²) din Legea nr. 51/2006, modificată și completată prin O.U.G. nr. 58/2016, societății „SALUBRIZARE SI GOSPODARIE CUMPANA S.R.L.”, cu acționar unic Comuna Cumpăna ca o soluție certă a unui management eficient.

- Având în vedere analiza efectuată în prezentul Studiu de Oportunitate asupra situației actuale a Serviciului de salubritate este evident că alternativa delegării acestui serviciu reprezintă soluția optimă pentru obținerea celui mai bun raport calitate/cost pentru serviciile de salubritate furnizate, din următoarele considerente:

- operatorul astfel înființat are personal adecvat pentru a presta servicii de calitate, deoarece a preluat o parte din salariații ce deserveau serviciul de salubritate din cadrul primăriei, pe viitor existând posibilitatea generării de noi locuri de muncă.

- costuri fixe de exploatare ce pot fi repartizate pe un număr mic de clienți și menținerea implicit a unor tarife ce pot fi suportate cu ușurință de utilizatori (locuitorii comunei Cumpăna.