



# CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR

C. N. S. C.

Str. Stavropoleos nr.6, Sectorul 3, București, România, CP 030084, CIF 20329980  
Tel. +4 021 3104641 Fax. +4 021 3104642 Fax. +4 021 8900745 www.cnsc.ro

**În conformitate cu prevederile art. 266 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 337/2006, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea**

## DECIZIE

**Nr. ...**

**Data: ...**

Prin contestația nr. ... din ... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. ... din ... depusă de ... cu sediul social în ... .. înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului cu nr. ... având CUI ... formulată împotriva documentației de atribuire emisă de ... cu sediul în ... .., ... în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă, aplicată integral prin utilizarea mijloacelor electronice, organizată în vederea încheierii acordului-cadru de servicii având ca obiect „Servicii de colectare, manipulare, transport/eliminare deșeuri medicale periculoase, servicii de colectare, transport și depozitare deșeuri menajer”, cod CPV: 90511000-2 (Rev. 2); 90524400-0 (Rev. 2), s-a solicitat anularea procedurii sau obligarea autorității contractante de a atribui contractul pe loturi diferite, corespunzătoare celor două categorii de deșeuri, cu impunerea de cerințe adecvate pentru fiecare dintre acestea.

Procedura de soluționare în fața Consiliului s-a desfășurat în scris.

În baza legii și a documentelor depuse de părți,  
CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR  
**DECIDE:**

În temeiul art. 278 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție

publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, pentru considerentele evocate în motivarea prezentei, respinge ca nefondată contestația depusă de ..., în contradictoriu cu autoritatea contractantă ...

În baza art. 278 alin. (6) din ordonanța de urgență, dispune continuarea procedurii de achiziție publică.

Prezenta decizie este obligatorie pentru părți, în conformitate cu dispozițiile art. 280 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006, aprobată prin Legea nr. 337/2006.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere în termen de 10 zile de la comunicare potrivit art. 281 alin. (1) din ordonanța de urgență.

### **MOTIVARE:**

În luarea deciziei s-au avut în vedere următoarele:

Prin contestația depusă, ..., în calitate de operator economic interesat de participarea la procedura de licitație deschisă, aplicată integral prin utilizarea mijloacelor electronice, organizată de către autoritatea contractantă ... în vederea încheierii acordului-cadru de servicii având ca obiect „Servicii de colectare, manipulare, transport/eliminare deșeuri medicale periculoase, servicii de colectare, transport și depozitare deșeuri menajere”, cod CPV: 90511000-2 (Rev. 2); 90524400-0 (Rev. 2), inițiată prin publicarea în sistemul electronic de achiziții publice (SEAP) a anunțului de participare nr. ... din 03.04.2013, a solicitat anularea procedurii sau obligarea autorității contractante de a atribui contractul pe loturi diferite, corespunzătoare celor două categorii de deșeuri, cu impunerea de cerințe adecvate pentru fiecare dintre acestea.

Prin aceeași contestație, ... a solicitat suspendarea procedurii de atribuire în cauză, până la soluționarea pe fond a contestației sale. Cererea de suspendare a procedurii de atribuire în cauză a fost respinsă ca rămasă fără obiect, prin decizia Consiliului nr. ... din ...

Prin adresa nr. 7154/.../... din ... Consiliul a înștiințat autoritatea contractantă despre depunerea contestației de către ... la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor și, totodată, despre obligația acesteia de a transmite, în termen de 5 zile de la data comunicării adresei, copia dosarului achiziției publice și punctul de vedere cu privire la contestație, copia clarificărilor solicitate referitor la documentația de atribuire și răspunsurile date, precum și orice alte documente considerate edificatoare în cauza supusă soluționării.

... răspunde solicitării Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, transmițând documentele cerute de acesta, prin adresa nr. 4689 din ... înregistrată la Consiliu cu nr. 12562 din 17.04.2013.

În motivarea contestației sale, ... evocă următoarele:

- obiectul acestei proceduri este format din 2 activități care nu au nimic în comun, care implică resurse diferite, deoarece privesc categorii de deșeuri cu caracteristici total diferite.

- activitatea de colectare, transport și depozitare deșeuri menajere este reglementată de Legea nr. 101/2006 privitoare la serviciul public de salubritate a localităților și Legea nr. 51/2006 privitoare la serviciile comunale de utilitate publică. Această activitate ține de competența ANRSC.

- activitățile de colectare, transport și incinerare a deșeurilor medicale nu sunt integrate în cadrul serviciului public de salubritate a localităților și nu sunt incluse nici în categoria serviciilor de utilitate publică, nefiind implicată în niciun fel competența ANRSC, ci doar a Direcțiilor de Sănătate Publică și a Ministerului Mediului. Deci, reglementarea și supravegherea acestor activități este realizată de autorități diferite.

- deșeurile menajere și cele medicale implică procedee de colectare foarte diferite și o specializare aparte pentru prestatorii de astfel de servicii. În principiu, probabilitatea ca un agent economic să execute ambele activități este extrem de redusă, între ele, în ciuda aparentelor, neexistând nicio legătură. Deșeurile medicale se colectează în recipiente care au strict destinația de colectare a deșeurilor periculoase, se transportă cu mijloace de transport destinate strict acestei activități și sunt incinerate în incineratoare speciale. Niciodată recipientele, autospecialele sau incineratoarele destinate deșeurilor periculoase nu sunt folosite pentru deșeuri menajere și nici invers.

- includerea acestor activități, cu coduri CAEN și CPV diferite, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, este de natură să restrângă concurența și să introducă obstacole nejustificate în calea participării operatorilor economici la procedură.

- în fișa de date sunt introduse cerințe minime de calificare care privesc operatorii care colectează deșeuri periculoase și nu pot fi îndeplinite de către operatorii care colectează deșeuri menajere. De asemenea, în caietul de sarcini sunt incluse specificații tehnice legate strict de deșeurile periculoase, cărora un operator de colectare a deșeurilor menajere nu le poate răspunde. În fișa de date se solicită:

*„Autorizație de mediu în procedură completă emisă în baza H.G. nr. 128/2002 de autoritatea competentă, după caz Agenția Județeană sau Regională pentru Protecția Mediului, cu privire la:*

*- colectare, transport și incinerare deșeuri medicale periculoase pentru următoarele coduri CAEN, actualizate conform Ordinului INS nr. 337/2007: 3812, 3822, 4941 - copie scanată a originalului semnat electronic”.*

*- caietul de sarcini conține următoarele prevederi:*

*„A. Ofertantul va face dovada posibilității de a presta serviciile de colectare, manipulare, transport, incinerare deșeuri medicale periculoase, colectare, manipulare, transport și eliminare deșeuri chimico-farmaceutice și colectare, manipulare, transport, depozitare deșeuri menajere.*

*\* Preluarea și manipularea deșeurilor periculoase, în condițiile respectării Ordinul nr. 1226 din 03.12.2012.*

*\* Preluarea deșeurilor și punerea la dispoziție a recipientilor necesari colectării.*

*\* Transportul deșeurilor (periculoase) în condițiile respectării H.G. nr. 1061/2008 privind transportul deșeurilor periculoase și nepericuloase pe teritoriul României și a Legii nr. 132/2010 privind colectarea selectivă a deșeurilor în instituțiile publice. Sub riscul declarației ofertei neconforme, toate autorizațiile și avizele deținute de ofertant vor face dovada respectării principiului proximității: eliminarea deșeurilor în instalațiile conforme cele mai apropiate (art. 7 alin. 2 din O.U.G. nr. 78/2000), transportul să se facă pe traseele cele mai scurte și/sau cu cel mai redus risc pentru sănătatea populației (art. 23 lit. f din O.U.G. nr. 78/2000), eliminarea deșeurilor cât mai aproape de locul de generare (art. 4 lit. 6 din H.G. nr. 1061/2008).*

*\* Eliminarea finală prin incinerare a tuturor tipurilor de deșeuri medicale periculoase. Ofertantul va face dovada prestării serviciilor conform prevederilor legale menționate în Fișa de date a achiziției. Ofertantul va presta fiecare activitate din cadrul serviciilor în mod autorizat și va face dovada deținerii autorizațiilor necesare fiecărei activități.*

*\* Colectarea, transportul și depozitarea deșeurilor menajere la o rampă ecologică autorizată. Ofertantul va face dovada prestării serviciilor conform prevederilor legale menționate în Fișa de date a achiziției. Ofertantul va presta fiecare activitate din cadrul serviciilor în mod autorizat și va face dovada deținerii autorizațiilor necesare fiecărei activități”.*

*- aceasta impune ca ofertantul să dețină un incinerator de deșeuri periculoase, deși activitatea de eliminare a deșeurilor poate fi*

subcontractată sau se realizează pe baza unui contract de prestări servicii între operatorul de colectare și transport și deținătorul de incinerator. În principiu, nu toți operatorii de colectare și transport deșeurilor periculoase dețin incinerator, legislația neimpunând o astfel de obligație.

- cu atât mai mult, operatorii de colectare și transport deșeurilor menajere nu dețin incineratoare. Fluxul de colectare, transport și depozitare a deșeurilor menajere nu interferează sub nicio formă cu fluxul de colectare-eliminare a deșeurilor periculoase. Practic, se impune operatorului de salubritate să dețină incinerator și autovehicule autorizate pentru transportul deșeurilor periculoase. Se poate spune că, în mod cert, niciunul dintre operatorii licențiați de către ANRSC pentru a presta servicii de salubritate pe teritoriul Municipiului ... nu deține incinerator pentru deșeurilor periculoase.

- de asemenea, caietul de sarcini impune: *„Sub riscul declarării ofertei neconforme, toate autorizațiile și avizele deținute de ofertant vor face dovada respectării principiului proximității: eliminarea deșeurilor în instalațiile conforme cele mai apropiate”*. *„Dacă se coroborează această prevedere cu prevederea fișei de date care impune ca ofertantul să dețină incinerator de deșeurilor medicale (altfel nu ar putea fi autorizat pentru incinerare deșeurilor medicale), atunci se va putea identifica deja câștigătorul licitației. Acesta va fi deținătorul incineratorului de deșeurilor medicale aflat cel mai aproape de spital. În cazul acesta, se punem întrebarea: de ce se mai organizează procedura de achiziție publică”*.

- se fac referiri la O.U.G. nr. 78/2000, deși aceasta a fost abrogată expres prin Legea nr. 211/2011. Chiar și textul legii a fost folosit trunchiat, denaturându-se sensul pentru a se ajunge la indicarea precisă a câștigătorului procedurii. De fapt, criteriul proximității impune doar eliminarea deșeurilor la cea mai apropiată instalație adecvată, impunând un monopol al acesteia pe zona sa de proximitate, însă este vorba doar de eliminare, nu și de colectare și transport. Practic, indiferent cine va fi operatorul pentru colectarea și transportul deșeurilor medicale, va avea obligația să le elimine la instalația respectivă, însă aceasta nu implică deținerea instalației de către operatorul de transport. Eliminarea poate fi făcută pe bază de contract între transportator și deținătorul incineratorului.

- făcând abstracție de referirile la deșeurilor medicale, cu atât mai mult, operatorul care colectează și transportă deșeurilor menajere nu trebuie să fie obligat să dețină incinerator sau autorizație pentru colectarea deșeurilor medicale.

- nu sunt astfel respectate scopurile definite la art. 2 alin. (1) lit. a) și b) din O.U.G. nr. 34/2006, deoarece documentația este concepută în așa fel încât elimină concurența și nu să o promoveze.

Contestatoarea apreciază că cerințele din documentație elimină din competiție toți operatorii serviciului de salubritate, care nu dețin incineratoare de deșuri medicale, deși astfel de incineratoare nu au nicio legătură cu activitatea de colectare, transport și depozitare a deșeurilor menajere. În această situație ar fi necesar ca activitățile să fie separate pe loturi, cu cerințe adecvate, pentru a se evita situația impunerii unor cerințe care nu au legătură cu obiectul achiziției, în cazul activităților de colectare, transport și depozitare a deșeurilor menajere.

În punctul său de vedere asupra contestației depusă de ..., autoritatea contractantă face următoarele precizări:

- contestatoarea se află într-o gravă eroare atunci când afirmă că atât caietul de sarcini, cât și fișa de date, impun ca ofertantul să dețină un incinerator.

- din simpla lectură a fișei de date se poate observa la pct. III.2.3. a) „Capacitate tehnică și/sau profesională, că cerința autorității contractante este ca ofertantul să facă dovada eliminării finale a deșeurilor medicale periculoase prin contract cu eliminătorii finali (incinerator ecologic) și nu să dețină un incinerator ecologic, astfel cum în mod greșit precizează contestatoarea.

- este lipsit de relevanță faptul că autoritatea contractantă face referire la O.U.G. nr. 78/2000 și nu la Legea nr. 211/2011, întrucât prevederile acestei ordonanțe se regăsesc și în noua lege.

Referitor la faptul că autoritatea contractantă a înțeles să comaseze cele două activități într-o singură licitație, aceasta face următoarele mențiuni:

- în prezent mai mulți operatori economici de pe piața românească pot presta ambele servicii, fie că au ca obiect de activitate (coduri CAEN), fie prin asociere, așadar principiile care stau la baza atribuirii contractului de achiziție publică, conform O.U.G. nr. 34/2006, cu modificările și completările ulterioare, nu au fost încălcate și corespund prevederilor legale în vigoare;

- cele două activități au ceva în comun, și anume ambele privesc colectarea de deșuri;

- o interdicție de comasare a celor două activități nu se regăsește nici în O.U.G. nr. 34/2006 și nici în H.G. nr. 925/2006;

- s-a urmărit respectarea indicațiilor autorităților administrative, și anume de a gestiona cât mai eficient fondurile financiare. Procedura de licitație este destul de costisitoare, iar fondurile autorității contractante sunt limitate.

- nu în ultimul rând, în cauză s-a aplicat principiul „qui potest plus, potest minus” (cine poate mai mult, poate și mai puțin). Este evident faptul că operatorul economic capabil din punct de vedere tehnic și profesional să colecteze deșuri medicale periculoase poate colecta și deșuri menajere.

În concluzie, autoritatea contractantă solicită Consiliului respingerea contestației ca neîntemeiată.

Ultimul document din dosarul nr. .../2013, este adresa nr. 4689 din ... înregistrată la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor cu nr. 12562 din 17.04.2013, prin care autoritatea contractantă transmite documentele solicitate de Consiliu, în vederea soluționării cauzei.

Din examinarea materialului probator administrat, aflat la dosarul cauzei, Consiliul reține următoarele:

Procedura de licitație deschisă, cu faza finală de licitație electronică, a fost inițiată de ... în calitate de autoritate contractantă, în vederea atribuirii acordului - cadru de servicii, având ca obiect „Servicii de colectare, manipulare, transport/eliminare deșuri medicale periculoase, servicii de colectare transport și depozitare deșuri menajere”, cod CPV: 90524400-0 (Rev. 2) și 90511000-2 (Rev. 2), prin publicarea în sistemul electronic de achiziții publice (SEAP) a anunțului de participare nr. ... din 03.04.2013. Potrivit acesteia, criteriul de atribuire aplicat a fost „prețul cel mai scăzut”, valoarea estimată fără TVA a acordului - cadru fiind cuprinsă între 989.262 și 1.088.188,20 lei.

Documentația de atribuire a fost postată în SEAP în data de 03.04.2013, odată cu anunțul de participare.

Prin contestația formulată de ... împotriva documentației de atribuire, publicată în SEAP la data de 03.04.2013, se solicită: anularea procedurii sau obligarea autorității contractante de a atribui contractul pe loturi diferite, corespunzătoare celor 2 categorii de deșuri, cu impunerea de cerințe adecvate pentru fiecare dintre acestea.

Pe fondul cauzei, Consiliul reține că, autoritatea contractantă a precizat în cadrul anunțului de participare publicat în SEAP, la pct. II.1.1) „Denumirea dată contractului de autoritatea contractantă”; la pct. II.1.5) „Descrierea succintă a contractului sau a achiziției/achizițiilor”; la pct. II.1.6) „Clasificare CPV (vocabularul comun privind achizițiile publice” precum și la pct. II.2.1) „Cantitatea totală sau domeniul”, că „Anunțul implică: Încheierea unui acord - cadru” cu un singur agent economic, cu o durată de 36 luni, având ca obiect: „Servicii de colectare, manipulare, transport/eliminare deșuri medicale periculoase, servicii de colectare transport și

depozitare deșeuri menajere”, corespunzătoare codurilor CPV: 90524400-0 (Rev. 2) și 90511000-2 (Rev. 2).

Referitor la critica ... privind „obiectul acestei proceduri”, Consiliul reține că deși pentru identificarea obiectului acordului – cadru ce urmează a fi încheiat s-au utilizat două coduri CPV distincte, acesta nu poate fi un argument pentru ca „activitățile să fie separate pe loturi, ...”, așa cum solicită contestatoarea, deoarece în speță primează „necesitățile obiective ... de servicii” ale autorității contractante, așa cum sunt prevăzute la art. 4 alin (3) din HG nr. 925/2006, dar și respectarea principiului eficienței utilizării fondurilor prevăzute la art. 2 alin. (2) lit. f) din OUG nr. 34/2006.

De asemenea, Consiliul nu va reține ca fondate nici susținerile contestatoarei referitoare la faptul că „inclusiunea acestor activități, cu coduri CAEN și CPV diferite, în cadrul aceleiași proceduri de atribuire, este de natură să restrângă concurența și să introducă obstacole nejustificate în calea participării operatorilor economici la procedură”, în contextul în care în legislația în vigoare în materia achizițiilor publice este clar prevăzut la: art. 44 alin. (1) din OUG nr. 34/2006: „Mai mulți operatori economici au dreptul de a se asocia cu scopul de a depune candidatură sau ofertă comună, fără a fi obligați să își legalizeze din punct de vedere formal asocierea”, și art. 45 alin. (1) din același act normativ: „... ofertantul are dreptul de a include în propunerea tehnică posibilitatea de a subcontracta o parte din contractul respectiv”. Mai mult decât atât, Consiliul constată că ... nu a făcut dovada susținerilor sale, deși „cel ce face o propunere înaintea judecății trebuie să o dovedească”, regulă exprimată prin adagiul „actori incubit onus probandi” (reclamantului îi incumbă sarcina probei).

În același sens, Consiliul reține și dispozițiile art. 10 alin. (1) din HG nr. 925/2006 care stipulează că: „Autoritatea contractantă are dreptul de a recurge la atribuirea contractului pe loturi, cu respectarea prevederilor art. 23 din ordonanța de urgență și cu condiția de a preciza acest lucru în documentația de atribuire”, această prevedere legală făcând referire la existența unui drept al autorității contractante și nu la o obligație a acesteia.

Referitor la criticile contestatoarei privind impunerea ca „ofertantul să dețină un incinerator de deșeuri periculoase, ...”, Consiliul constată că acestea sunt nefondate în condițiile în care în fișa de date a achiziției, la pct. II.2.3.a) s-a specificat clar că: „Dovada eliminării finale a deșeurilor medicale periculoase – contract cu eliminatorul final (incinerator ecologic)”.

Mai mult decât atât, Consiliul constată că autoritatea contractantă a respectat dispozițiile art. 8 alin. (2) din HG nr.



925/2006, care stipulează că: „Atunci când impune cerințe minime de calificare referitoare la situația economică și financiară ori la capacitatea tehnică și/sau profesională, astfel cum este prevăzut la art. 178 alin. (1) din ordonanța de urgență, autoritatea contractantă trebuie să fie în măsură să motiveze aceste cerințe, elaborând în acest sens o notă justificativă care se atașează la dosarul achiziției”, întocmind în acest sens „Nota justificativă privind solicitarea cerințelor minime de calificare” nr. 2743/12.03.2013.

Luând în considerare aspectele de fapt și de drept evocate, în baza art. 278 alin. (5) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul urmează să respingă ca nefondată contestația depusă de ... în contradictoriu cu autoritatea contractantă ...

În baza art. 278 alin. (6) din ordonanța de urgență, Consiliul va dispune continuarea procedurii de achiziție publică.

**PREȘEDINTE COMPLET,**

...

**MEMBRU COMPLET,**

...

**MEMBRU COMPLET,**

...

...