

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) și ale art. 27 alin. (2) din Legea nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, cu modificările și completările ulterioare, Consiliul adoptă următoarea

DECIZIE

Nr.

Data:

Prin contestația înregistrată la Consiliu sub nr., formulată de SRL, cu sediul în, înregistrată la ONRC sub nr., având CUI, reprezentată legal prin administrator și convențional prin, cu sediul procesual ales în, județul, împotriva documentației de atribuire, elaborată de către, cu sediul în, în calitate de autoritate contractantă, în cadrul procedurii de licitație deschisă, organizată în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect „servicii colectare, transport și eliminare deșeuri spitalicești”, s-a solicitat *obligarea autorității contractante la adoptarea măsurilor de remediere/corective, prin modificarea/inlaturarea din documentația de atribuire a cerințelor nelegale și/sau restrictive, respectiv:*

(1) eliminarea din caietul de sarcini de la pagina 6 a mențiunilor privind principiul proximitatii;

(2) clarificarea/completarea cerinței din caietul de sarcini de la pagina 7 privind deținerea unor instalații de incinerare și de decontaminare termică de baza și respectiv de rezerva în sensul indicat în cuprinsul contestației;

(3) clarificarea cerinței din caietul de sarcini, de la pagina 7, secțiunea 4 Oferta tehnică privind prezentarea notificării în sensul indicat în cuprinsul contestației;

(4) eliminarea în parte, respectiv clarificarea cerințelor din caietul de sarcini de la pagina 8, secțiunea 4.4 privind personalul de specialitate în sensul indicat în cuprinsul contestației.

**CONSILIUL NAȚIONAL DE SOLUȚIONARE A CONTESTAȚIILOR,
asupra cauzei de față, constată următoarele:**

Consiliul a fost sesizat și este competent, potrivit dispozițiilor art. 12 alin. (1) din Legea nr. 101/2016, să soluționeze contestația de față, prin care SRL critică documentația de atribuire a procedurii în cauză, solicitând cele menționate în partea introductivă.

Contestatoarea apreciază că în cuprinsul caietului de sarcini sunt evidențiate cerințe care contravin reglementărilor aplicabile și cerințe care restrâng considerabil accesul operatorilor economici la procedura de atribuire.

Reclamanta supune atenției faptul că, pentru clarificarea acestor neconcordanțe, societatea sa a formulat și a înaintat solicitarea de clarificări, la care nu s-a răspuns până în prezent.

În cadrul criticii nr. 1, referitor la mențiunile privind principiul proximității de la pag. 6 din caietul de sarcini, petenta remarcă faptul că principiul proximității este reglementat atât prin legislația națională, cât și prin cea europeană cu titlu de recomandare, ceea ce înseamnă că el nu poate reprezenta o cerință obligatorie de calificare a ofertanților sau specificație tehnică întrucât ar deveni restrictiv și ar denatura concurența între operatorii economici participanți la procedură.

Impunerea principiului proximității ca și cerință de calificare sau ca specificație tehnică a cărei nerespectare determină respingerea ofertei, în opinia contestatoarei, va avea ca efect selectarea sau calificarea exclusiv a operatorilor economici din aria geografică în care este situat sediul autorității contractante, ceea ce echivalează cu restrângerea substanțială și gravă a accesului la procedură, prevederile unei astfel de documentații fiind menite să favorizeze exclusiv anumiți operatori economici predeterminați.

În susținere, ... invocă jurisprudența CNSC în materie.

În cuprinsul criticii nr. 2, vizând cerința din caietul de sarcini de la pagina 7 privind deținerea unor instalații de incinerare și de decontaminare termică de bază și respectiv de rezervă, petenta solicită clarificarea acestei cerințe în sensul că respectiva cerință este considerată îndeplinită prin faptul că instalația de incinerare, respectiv instalația de decontaminare termică, sunt dotate cu două linii care funcționează independent, linia de bază și linia de rezervă, aceasta din urmă având rolul de a asigura continuitatea procesului de eliminare în cazuri de întrerupere a funcționării liniei de bază datorită unor lucrări de mentenanță, reparație etc. (fapt confirmat în privința instalației de incinerare, prin adresa din data de 25.01.2023 a ATI Industries în calitate de producător al instalației, cât și prin documentele de autorizare a acestor instalații).

Impunerea prin documentația de atribuire a unei cerințe de deținere de către ofertantă a două instalații distincte de incinerare, respectiv decontaminare termică, ar reprezenta, în opinia reclamantei, o măsură excesivă care ar restricționa accesul la procedură prin obligarea

ofertantelor la subcontractare, în condițiile în care nu există pe piață operatori economici care dețin mai mult de o instalație de incinerare (sau *daca exista numărul acestora este foarte redus*).

În cadrul criticii nr. 3, vizând cerința privind prezentarea notificării (pagina 7 din caietul de sarcini, secțiunea 4 *Oferta tehnica*), contestatoarea solicită completarea și clarificarea cerinței în sensul de a menționa dacă aceasta se referă la emiterea actelor de reglementare din punctul de vedere al normelor de sănătate pentru instalațiile de decontaminare termică, respectiv incinerare a deșeurilor medicale.

În caz afirmativ, subliniază petenta, societatea sa solicită obligarea autorității contractante la clarificarea și corectarea cerinței în sensul de a menționa că sub aspectul normelor de sănătate publică este necesară depunerea următoarelor documente: (i) autorizație sanitară de funcționare pentru echipamentul de incinerare și (ii) notificare de certificare a conformității cu normele de igiena și sănătate publică pentru instalația de decontaminare termică la temperaturi scăzute, acestea fiind actele impuse prin reglementările aplicabile, cu luarea în considerare a prevederilor art.2 din criteriile aprobate prin Ordinul nr. 1279/2012 și ale art.48 alin. 2 și alin. 3 din Norma aprobată prin Ordinul nr.1226/2012, conform cărora metodele de eliminare a deșeurilor medicale clasa 18.01 sunt decontaminarea termică la temperaturi scăzute și incinerarea pentru deșeurile care nu se decontaminează.

În cuprinsul criticii nr. 4, cu privire la personalul de specialitate, petenta solicită clarificarea cerințelor din documentația de atribuire (implicit prin eliminarea parțială a unor mențiuni) după cum urmează:

(i) în privința conducătorilor auto este necesară prezentarea certificatului ADR și a cursurilor de igienă;

(ii) în privința consilierului de siguranță este necesară prezentarea certificatului de consilier de siguranță;

(iii) cerințele privind respectarea de către membrii echipajului auto a prevederilor cap. 8.1,8.3 și 8.4 din anexa B la ADR sunt aspecte legate de executarea contractului, pentru care la momentul ofertării, participanții trebuie să prezinte declarație pe proprie răspundere privind asumarea respectării acestor prevederi legale.

Prin punctul de vedere nr. 16745/09.04.2025, înregistrat la CNSC sub nr., ..., în calitate de autoritate contractantă, supune atenției o serie de contraargumente la criticile formulate de SRL în cuprinsul contestației.

Împotriva criticii de la pct. 1 din contestație, organizatoarea procedurii precizează că, la stabilirea cerinței vizând principiul proximității, instituția sa a luat în considerare următoarele aspecte:

- Spațiul de depozitare temporară a deșeurilor nu poate asigura depozitarea deșeurilor decât pentru 24 ore, deoarece spațiul este limitat, iar cantitatea de deșeuri spitalicești generate este în creștere datorită extinderii spitalului;

- Deșeurile spitalicești se ridică de către operatorul economic selectat numai într-un interval orar care se va respecta cu strictețe (conform pag. 3 caietul de sarcini tabel nr. 1).

Această cerință este impusă deoarece activitățile din spital se desfășoară pe un traseu comun și sunt delimitate prin circuite orare stricte (ex: transportul mesei pentru pacienți sau transportul rufelor curare, nu se poate suprapune eliminării deșeurilor);

- La transportul pe distanță mare a deșeurilor generate de spital crește riscul de a nu se ridica deșeurile conform graficului stabilit din cauze potențiale multiple: condiții meteorologice, trafic, defecțiuni ale autospecialelor care transportă deșeurile etc. În principiu, cu cât distanța/traseul este mai mare/lung, cu atât cresc proporțional și riscurile indicate;

- Autoritatea contractantă nu poate asigura alt interval orar pentru ridicarea deșeurilor de către operatorul economic selectat, deoarece nu are personal disponibil care să predea deșeurile în afara programului stabilit prin circuitele funcționale;

- La măsurile stabilite mai sus s-a ținut cont de dispozițiile art. 2 din OMS 1226/2012, anexa 1, norme tehnice privind gestionarea deșeurilor rezultate din activități medicale, cap. I *Obiective și domenii de aplicare*.

În combaterea criticii nr. 2 din contestație, autoritatea contractantă menționează faptul că a solicitat două instalații de decontaminare termică, autorizate de Autoritatea Teritorială de Mediu și avizate de Ministerul Sănătății (dintre care una să poată fi folosită în cazul nefuncționării din diferite motive a instalației de bază).

Pentru a se asigura că operatorul economic câștigător poate gestiona eliminarea deșeurilor colectate de la autoritatea contractantă în situații de calamități naturale, incendii/explozii pe amplasamentul unde sunt amplasate instalațiile de decontaminare termică sau incinerare, organizatoarea procedurii a considerat că instalația de back-up solicitată care se afla pe alt amplasament poate asigura continuitatea activității operatorului economic câștigător poate gestiona eliminarea deșeurilor.

Totodată, achizitoarea notează că, pentru emiterea autorizației de mediu, nu se solicită instalații cu 2 linii de prelucrare independente.

Raportat la cele menționate în cadrul criticii nr. 3, vizând prezentarea notificării, autoritatea contractantă supune atenției faptul că este de acord cu modificările solicitate.

Referitor la critica nr. 4 din contestație, organizatoarea procedurii semnalează faptul că menține solicitările care atestă pregătirea personalului de specialitate din cerința caietului de sarcini pct. 4.4, deoarece acestea sunt extrase din legislația în vigoare și prezentarea documentelor solicitate arată capacitatea ofertantei de a efectua imediat serviciile dacă va fi declarată câștigătoare.

În final, autoritatea contractantă notează:

„5. Referitor la clarificările privind ambalajele din polipropilena solicitate în caietul de sarcini cu capacitatea de 0,7 l și 3 l, va comunicăm ca sunt acceptate și ambalajele de polipropilena cu capacitatea de 0,75 l și 3,2 l, diferența de capacitate fiind ne semnificativă. Se vor prezenta Certificate de conformitate ADR pentru toate categoriile de ambalaje pentru colectarea deșeurilor medicale periculoase, conform art. 16, 18, 20, 22, 24 din OMS 1226/2012.”

Prin adresa nr., în considerarea dispozițiilor art. 20 coroborate cu cele ale art. 15 din Legea nr. 101/2016, cu modificările și completările ulterioare, ținând cont și de prevederile art. 9 alin. (3) din același act normativ, Consiliul a solicitat contestatoarei punctul de vedere față de măsurile de remediere adoptate de către autoritatea contractantă, comunicate prin adresa nr. 16745/09.04.2025, înregistrată la Consiliu sub nr., publicate în SEAP în data de 09.04.2025 (răspuns consolidat solicitări de clarificare nr. 16744/09.04.2025).

Prin adresa înregistrată la Consiliu sub nr., ... SRL a transmis *concluzii scrise*, prin intermediul cărora răspunde la cele menționate de autoritatea contractantă în răspunsul consolidat la solicitarea de clarificări emis cu număr 16744 din data de 09.04.2025, redând o serie de aspecte raportat la criticile nr. 1, 2 și 4 din contestație, în susținerea admiterii acestora.

..... SRL a constituit cautiunea în sumă de 4.420,00 lei, la dosarul cauzei fiind depusă recipisa de consemnare nr., eliberată de CEC Bank – Sucursala, înregistrată în Registrul de evidență al Consiliului sub nr.

Din analiza documentelor existente la dosarul cauzei, Consiliul reține cele ce urmează:

....., în calitate de autoritate contractantă, a inițiat procedura de licitație deschisă, în vederea încheierii acordului-cadru având ca obiect *Servicii colectare, transport și eliminare deșeuri spitalicești*, cod CPV 90524400-0 Servicii de colectare, de transport și de eliminare a deșeurilor spitalicești (Rev.2), prin publicarea în SEAP a anunțului de participare nr. /13.03.2025.

Valoarea estimată a achiziției este de 3.977.424 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire este *prețul cel mai scăzut*.

Nemulțumită de anumite prevederi regăsite în cadrul documentației de atribuire, mai precis în caietul de sarcini, ... SRL a depus prezenta contestație, solicitând remedierea documentației de atribuire în sensul modificării/înlăturării din documentația de atribuire a cerințelor nelegale și/sau restrictive.

Reține Consiliul că o primă critică vizează cerința caietului de sarcini de la pag. 6 în următoarea formulare: Conform art. 4, pct. 6 din H.G. nr. 1061/2008, la stabilirea destinatarului și a traseului de transport al deșeurilor periculoase,

expeditorul (adica Spitalul, Autoritatea contractanta), va avea în vedere, pe cât posibil, respectarea **principiului proximității**, contestatoarea reclamând impunerea respectării principiului proximității, principiu reglementat atât de legislația națională, cât și de cea europeană, însă, cu titlu de recomandare. Consideră contestatoarea că impunerea *principiului proximității*, ca cerință de calificare sau ca specificație tehnică a cărei nerespectare determină respingerea ofertei, va avea ca efect selectarea sau calificarea exclusiv a operatorilor economici din aria geografică în care este situat sediul autorității contractante, ceea ce echivalează cu o restrângere a accesului la procedură.

După cum se observă, ulterior contestației, autoritatea contractantă a publicat în SEAP răspunsul consolidat nr. 16744/09.04.2025 în care a oferit o serie de clarificări, printre altele, în legătură și cu *principiul proximității*. Clarificările respective au fost preluate și în punctul de vedere înaintat Consiliului.

Având a analiza, Consiliul stabilește că *principiul proximității* (care presupune ca deșeurile să fie valorificate și eliminate cât mai aproape de locul de generare) are o reglementare legislativă în OUG nr. 92/2021 *privind regimul deșeurilor* (care transpune reglementările Directivei 2008/98/CE) în care sunt reglementate următoarele:

- art. 25 - (1) Autoritatea publică centrală pentru protecția mediului colaborează cu celelalte autorități publice cu atribuții în domeniul gestionării deșeurilor și cu autoritățile competente din alte state membre, dacă este necesar sau oportun, pentru stabilirea unei rețele naționale integrate în cea comunitară, adecvate de unități de eliminare a deșeurilor și de instalații de valorificare a deșeurilor municipale mixte colectate din gospodăriile populației, inclusiv în cazul în care această colectare vizează și astfel de deșeuri provenite de la alți producători, ținând seama de cele mai bune tehnici disponibile, care nu implică costuri excesive, cu respectarea cerințelor prevăzute în Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană.

(2) Rețeaua prevăzută la [alin. \(1\)](#) este concepută astfel încât să permită Uniunii Europene să asigure prin mijloace proprii eliminarea deșeurilor, precum și valorificarea deșeurilor municipale mixte colectate din gospodăriile populației, inclusiv în cazul în care această colectare vizează și astfel de deșeuri provenite de la alți producători, și pentru a permite României să acționeze individual în acest scop, ținând cont de condițiile geografice sau de necesitatea de instalații specializate pentru anumite tipuri de deșeuri.

(3) Rețeaua prevăzută la [alin. \(1\)](#) trebuie să permită eliminarea și valorificarea deșeurilor municipale mixte colectate din gospodăriile populației, inclusiv în cazul în care această colectare vizează și astfel de deșeuri provenite de la alți producători în cele mai apropiate instalații adecvate, prin cele mai potrivite metode și tehnici, pentru a asigura un înalt nivel de protecție pentru mediu și pentru sănătatea publică.

(...)

(7) Principiile autonomiei și proximității nu semnifică obligația de a deține la nivel național toate tipurile de instalații pentru valorificarea și eliminarea deșeurilor.

- art. 26 - La elaborarea documentelor strategice locale și la aprobarea investițiilor în domeniul gestionării deșeurilor, autoritățile publice locale iau în considerare principiul

autonomiei și proximității, fără a încălca prevederile planului național de gestionare a deșeurilor și strategiei naționale de gestionare a deșeurilor.

O altă reglementare a *principiului proximității* este cuprinsă și în art.4 alin. (6) din HG nr. 1061/2008 *privind transportul deșeurilor periculoase și nepericuloase pe teritoriul României*, invocată de însăși autoritatea contractantă, care precizează că la stabilirea destinatarului și a traseului de transport al deșeurilor periculoase, expeditorul va avea în vedere, pe cât posibil, respectarea principiului proximității, care presupune ca deșeurile să fie valorificate și eliminate cât mai aproape de locul de generare.

Reiese, așadar, că acest principiu este reglementat cu titlu de recomandare (*pe cât posibil și fără a încălca prevederile planului național de gestionare a deșeurilor și strategiei naționale de gestionare a deșeurilor*), asta nu înseamnă că nu ar putea reprezenta o cerință a caietului de sarcini, dacă sunt respectate prevederile legale.

În acest sens, art. 155 din Legea nr. 98/2016 stabilește:

(1) Specificațiile tehnice sunt stabilite prin documentația de atribuire și definesc caracteristicile solicitate privind lucrarea, serviciul sau produsele care fac obiectul achiziției.

(2) Caracteristicile prevăzute la alin. (1) pot de asemenea să vizeze procesul sau metoda specifică de execuție a lucrărilor, fabricație a produselor sau prestare a serviciilor solicitate sau un proces specific pentru un alt stadiu al ciclului de viață al acestora, chiar dacă aceste elemente nu fac parte din conținutul material al produselor, lucrărilor sau serviciilor care urmează să fie achiziționate, dar cu condiția ca aceste caracteristici să aibă legătură cu obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru și să fie proporționale prin raportare la valoarea și obiectivele acestuia.

(...)

(6) Specificațiile tehnice trebuie să permită tuturor operatorilor economici accesul egal la procedura de atribuire și nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate față de asigurarea unei concurențe efective între operatorii economici.

În lumina acestor dispoziții, specificațiile tehnice stabilite trebuie să permită ca achizițiile publice să fie deschise concurenței și trebuie elaborate în așa fel încât să se evite restrângerea în mod artificial a acesteia.

În speță, în raport de dispozițiile legale invocate, cerința este restrictivă, având potențialul de a denatura concurența între operatorii economici participanți la procedură prin favorizarea anumitor operatori economici.

În plus, nu prezintă nivelul necesar de claritate, de precizie și de neechivoc, în condițiile în care nu este explicată aplicarea concretă a *principiului proximității*, prin definirea sintagmei *cât mai aproape de locul de generare*, stabilită în HG nr. 1061/2008 (act invocat în documentație), în raport de care se va aprecia îndeplinirea sau neîndeplinirea cerinței.

Temerile autorității contractante exprimate în punctul de vedere nu pot constitui justificări în menținerea cerinței, întrucât, vizavi de posibilitatea limitată a autorității de stocare a deșeurilor, aceasta a

stabilit colectarea zilnică a deșeurilor potrivit graficului de colectare existent în cuprinsul caietului de sarcini, nefiind necesar ca operatorul economic să se afle în imediata vecinătate a autorității. Cât privește înlăturarea unor riscuri eventuale legate de transportul deșeurilor, o astfel de asigurare rezultă din selectarea unui operator economic care îndeplinește cerințele fixate, respectiv deține mijloacele auto avizate și certificate, personal calificat etc. Condițiile meteorologice, traficul, defectiunile autospecialelor sunt independente de distanța față de locul de generare a deșeurilor.

Selectarea operatorului economic mai apropiat de locul de generare a deșeurilor nu reprezintă o garanție a conformității serviciilor prestate.

În consecință, se impune eliminarea acestei cerințe.

Însă, după cum reiese din informațiile disponibile în SEAP, la licitație au depus oferte cinci societăți, oferte care au fost deschise și se află în etapa *evaluare calificare și tehnică*. Deși procedura apare suspendată la acest moment, din informațiile SEAP, se observă că autoritatea a primit și deschis ofertele, ceea ce face imposibilă luarea vreunei măsuri de remediere pentru continuarea procedurii de atribuire, Consiliul urmează a decide anularea ei, conform art. 26 alin. (7) din Legea nr. 101/2016 - În cazul admiterii contestației, dacă se constată că nu pot fi dispuse măsuri de remediere care să permită continuarea legală a procedurii de atribuire, Consiliul dispune anularea procedurii de atribuire. Consiliul este pus în imposibilitate de a decide remedierea actelor procedurii de atribuire, în contextul în care autoritatea a continuat achiziția, după etapa depunerii ofertelor fiind imposibilă rectificarea documentației de atribuire pentru a se intra în legalitate, astfel încât la procedură să participe operatorii economici interesați (în condițiile legii, de transparență și de tratament egal).

Față de soluția prefigurată, Consiliul nu va mai proceda la analiza celorlalte critici ale contestatoarei, o asemenea analiză fiind de prisos câtă vreme procedura urmează să fie anulată. Pe cale de consecință, respectivele critici sunt rămase fără obiect.

Luând în considerare cele anterior expuse, Consiliul va admite contestația formulată de SRL, și va dispune anularea procedurii de atribuire.

Pentru aceste motive,
în baza legii și a mijloacelor de probă aflate la dosar,
CONSILIUL DECIDE:

În temeiul art. 26 alin. (2) și (7) din Legea nr. 101/2016, admite contestația formulată de SRL, în contradictoriu cu

....., în calitate de autoritate contractantă, și anulează procedura de atribuire.

Prezenta decizie va fi obligatorie pentru părțile cauzei potrivit dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea nr. 101/2016.

Împotriva prezentei decizii se poate formula plângere, în termen de 10 zile de la comunicare pentru părțile cauzei, respectiv de la data luării la cunoștință de către alte persoane vătămate.