

	UNITATEA ADMINISTRATIV TERITORIALĂ MUNICIPIUL DROBETA TURNU SEVERIN Direcția Tehnică Strada Mareșal Averescu nr. 2 Drobeta Turnu Severin Telefon: 0252.31.43.79 Fax: 0252.31.63.17 E-mail: primaria@primariadrobeta.ro	
		

PRIMĂRIA MUNICIPIULUI
DROBETA TR. SEVERIN

ÎNREGISTRAT NR. 45260

2025 LUNA 12 ZIUA 12

Avizat Direcția Juridic Contencios,
Prin raport de avizare nr. 45262/12.12.2025

RAPORT DE SPECIALITATE

privind acordarea unui mandat special reprezentantului UAT municipiului Drobeta Turnu Severin în
AGA ADIS Mehedinți pentru a vota favorabil solicitările UAT Oraș Strehaia cuprinse în adresa
nr.17221/11.11.2025

Prin adresele Asociației de Dezvoltare Intercomunitară pentru Salubritate Mehedinți nr. 787/19.11.2025 înregistrată la Primăria municipiului Drobeta Turnu Severin sub nr. 44099/04.12.2025 respectiv 788/19.11.2025 înregistrată la Primăria municipiului Drobeta Turnu Severin sub nr. 44096/04.12.2025 se solicită:

Mandatarea reprezentantului UAT Municipiului Drobeta Turnu Severin în AGA ADIS Mehedinți, să voteze favorabil în Adunarea Generală a Asociației de Salubritate solicitările UAT Oraș Strehaia cuprinse în adresa nr.17221/11.11.2025, referitoare la:

1. **Încetarea Contractului de delegare nr.817/1180/11.12.2019, pentru zona de operare a UAT Oraș Strehaia.**
2. **Aprobarea atribuirii în gestiune directă a serviciului public de salubritate pentru UAT Oraș Strehaia privind activitatea de „colectare separată și transport separat al deșeurilor municipale și similare provenind din activități comerciale, industriale și instituții, inclusiv fracții colectate separat”**

Având în vedere solicitările Asociației de Dezvoltare Intercomunitară pentru Salubritate Mehedinți, prezentăm în ceea ce urmează situația prestării acestei activități și baza legală pentru promovarea acestui proiect de hotărâre:

- I. **Încetarea Contractului de delegare nr.817/1180/11.12.2019, pentru zona de operare a UAT Oraș Strehaia.**

Temeiul juridic principal îl constituie:

1. Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice:
 - art. 10 alin. (5): unitățile administrativ-teritoriale pot mandata asociațiile de dezvoltare intercomunitară să exercite, „în numele și pe seama lor”, atribuții privind serviciile de utilități publice, pe baza mandatelor speciale acordate de autoritățile deliberative;
 - art. 22 alin. (1)–(3): autoritățile locale sunt libere să hotărască modalitatea de gestiune a serviciilor (gestiune directă / gestiune delegată) prin hotărâri adoptate în baza unui studiu de oportunitate, având ca criteriu „cel mai bun raport preț/calitate”;
 - art. 29 alin. (7) și alin. (11): contractul de delegare este încheiat de UAT, individual sau prin ADI, „în numele și pe seama” acestora, și trebuie să cuprindă în mod obligatoriu clauze privind menținerea echilibrului contractual, condițiile de revizuire, cazurile de încetare și condițiile rezilierii.
2. Legea nr. 101/2006 a serviciului de salubritate a localităților:
 - art. 2 alin. (2) și (8) – serviciul de salubritate este serviciu public de interes local, organizat de UAT; sistemul de management integrat al deșeurilor deserveste UAT-urile membre ADI;
 - art. 12 și art. 14 – gestiunea directă sau delegată se stabilește prin hotărâri ale autorităților deliberative;
 - art. 35 și art. 51–52 – finanțarea serviciului prin tarife și taxe de salubritate, cu destinație strictă pentru plata facturilor operatorilor;
 - art. 39 alin. (3) și art. 43 alin. (2)–(3) – contribuția pentru economia circulară se evidențiază distinct pe factură și apasă direct asupra bugetului local, nu se include în tarifele pe activități;
 - art. 45 alin. (1)–(2) – tarifele se aprobă de autoritatea deliberativă sau AGA ADI, pe baza mandatelor speciale ale UAT-urilor;
 - art. 45 alin. (11) – dacă consiliul local nu se pronunță asupra mandatului special în 30 de zile, proiectul se consideră aprobat tacit.
3. Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale:
 - art. 14 – reguli bugetare: „(3) Nicio cheltuială nu poate fi înscrisă în bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) și nici nu poate fi angajată și efectuată din aceste bugete, dacă nu exista bază legală pentru respectiva cheltuială ” „(4) „ Nicio cheltuială din fonduri publice locale nu poate fi angajată, ordonanțată și plătită dacă nu este aprobată, potrivit legii, și dacă nu are prevederi bugetare și surse de finanțare.”
 - art. 23 și art. 24 – responsabilitatea ordonatorilor de credite de a angaja cheltuieli numai în limita veniturilor și cu respectarea legalității;
 - art. 30 și art. 54 – taxele speciale se fac venit la bugetul local și se utilizează strict pentru serviciul pentru care au fost instituite; execuția bugetară trebuie să respecte fazele angajării, lichidării, ordonanțării și plății.
4. OUG nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu:
 - art. 9 alin. (1) lit. c): contribuția pentru economia circulară, triplată în 2 ani, până la 160 lei/tonă începând cu 1 ianuarie 2024;
 - art. 9 alin. (1) lit. p): contribuția de 50 lei/tonă datorată de UAT în cazul neîndeplinirii obiectivelor anuale de reducere a cantităților de deșeuri eliminate prin depozitare.
5. OUG nr. 92/2021 privind regimul deșeurilor, cu modificările ulterioare:
 - art. 17 alin. (5) lit. a), i), j), k), l) – obligația UAT și/sau ADI de a asigura colectarea separată, de a institui taxe/tarife distincte, de a aplica contribuția pentru economia circulară numai pentru cantitățile destinate depozitării și de a contracta în sarcina operatorilor costul CEC aferent depășirii indicatorilor de performanță.
6. HG nr. 855/2008 și HG nr. 293/2023:
 - aprobă și modifică statutul-cadru al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară; prevederile relevante sunt preluate ad-literam în Statutul ADIS Mehedinți și au natura unor norme statutare obligatorii pentru membrii săi. Acestea consacră faptul că modalitatea de gestiune a serviciului se stabilește prin hotărâri ale autorităților deliberative ale UAT-urilor, iar ADIS elaborează documentația atât pentru gestiune delegată, cât și pentru gestiune directă.
7. Ordinul ANRSC nr. 640/2022 (cu modificările ulterioare):
 - stabilește normele metodologice de stabilire, ajustare sau modificare a tarifelor pentru

activitățile de salubritate, inclusiv ajustarea cu indicele prețului de consum total (IPC) și posibilitatea modificării tarifelor la variații de peste $\pm 10\%$ ale cantităților;

8. Contract de delegare 817/1180/2019: art. 33 și 36, al. 1, lit e

● Situația de fapt

1. Contractul de delegare nr. 817/1180/11.12.2019 a fost încheiat de ADIS Mehedinți, în numele și pe seama UAT-urilor membre, în cadrul Sistemului de Management Integrat al Deșeurilor din județul Mehedinți (SMID), pentru Lotul 3 – Zona de operare Strehaia, având ca operator delegat societatea S.C. Flora Sercom S.A.
2. UAT Oraș Strehaia a constatat, începând cu anii 2022–2023, apariția și agravarea unui dezechilibru economico-financiar structural al contractului, documentat într-un Memoriu justificativ amplu, care demonstrează că:
 - costurile totale pe flux (colectare, transport, transfer, sortare, tratare, depozitare, contribuția pentru economia circulară - CEC și contribuția de 50 lei/tonă) aproape s-au dublat în intervalul 2021–2025;
 - s-a format un decalaj major între valoarea facturilor emise de operatori și capacitatea maximă de încasare a UAT Strehaia din taxa de salubritate;
 - diferența cumulată depășește la data de 31.07.2025 valoarea de 1,5 milioane lei, cu proiecție de aproximativ 2,5 milioane lei până la 31.12.2025, chiar în ipoteza încasării integrale a taxei;
 - contractul a generat o situație de dezechilibru bugetar structural pentru UAT Strehaia, în condițiile în care cheltuielile cu salubritatea au ajuns să depășească nivelul veniturilor din impozitele pe proprietate.
3. UAT Strehaia a parcurs de două ori procedura contractuală de reechilibrare prevăzută de art. 33 din contract, convocând operatorul și ADIS la negocieri pentru 60 de zile; operatorul nu s-a prezentat sau nu a formulat propuneri reale de reechilibrare, încălcând obligația de bună-credință.
4. În urma eșecului negocierilor, UAT Strehaia a adoptat Hotărâri ale Consiliului Local privind constatarea dezechilibrului, aprobarea încetării contractului pentru zona proprie și opțiunea pentru gestiune directă cu costuri semnificativ mai mici, în conformitate cu Legea nr. 51/2006 și cu schimbările aduse de HG nr. 293/2023.
5. ADIS Mehedinți, în calitate de delegatar, a transmis către toate UAT-urile membre Adresa nr. 787/19.11.2025, prin care:
 - aduce la cunoștință solicitarea UAT Oraș Strehaia de încetare a contractului;
 - solicită fiecărui consiliu local adoptarea unei hotărâri prin care se acordă mandat special reprezentantului UAT în AGA ADIS pentru a se pronunța asupra punctelor de pe ordinea de zi, inclusiv votul „pentru” încetarea raportului contractual în raport cu Strehaia.

● Analiza juridică

1. Natura contractului de delegare și clauzele de încetare

Contractul de delegare nr. 817/1180/11.12.2019 este un contract administrativ încheiat în temeiul Legii nr. 51/2006, art. 29 alin. (7) și (11), având ca obiect delegarea gestiunii serviciului public de salubritate, pe o perioadă determinată, către operatorul S.C. Flora Sercom S.A., pe riscul și răspunderea acestuia. În conformitate cu art. 29 alin. (11) lit. s) și t) din Legea nr. 51/2006, contractul conține clauze privind menținerea echilibrului contractual și cazurile de încetare. Art. 33 din contract reglementează obligația părților de a renegocia contractul în cazul apariției unui dezechilibru economico-financiar determinat de modificări legislative, constrângeri tehnice, economice sau financiare, independente de voința părților; iar art. 36 alin. (1) lit. e) prevede expres încetarea contractului în situația în care, după parcurgerea negocierilor pe o durată de cel puțin 60 de zile, echilibrul contractual nu poate fi restabilit.

Prin urmare, încetarea contractului în raport cu UAT Strehaia are natura unei încetări convenționale, bazate pe clauzele asumate de părți și pe art. 1270 Cod civil, care permite încetarea contractului din cauze autorizate de lege sau stipulate de părți.

2. Rolul ADIS și al mandatelor speciale

În baza art. 10 alin. (5) din Legea nr. 51/2006, UAT-urile membre pot mandata asociația de dezvoltare intercomunitară să exercite, în numele și pe seama lor, atribuțiile de delegare a serviciului de salubritate, inclusiv încheierea și modificarea contractului de delegare, cu condiția primirii prealabile a unui mandat special din partea consiliilor locale pentru anumite decizii (ex. modificarea tarifelor, aprobarea taxelor, încetarea contractului).

HG nr. 855/2008 și HG nr. 293/2023, ale căror prevederi sunt preluate ad-literam în Statutul ADIS Mehedinți, consacră această arhitectură: ADIS are rolul de mandatar comun al UAT-urilor, iar deciziile esențiale se iau în Adunarea Generală, în baza mandatelor speciale ale fiecărui consiliu local.

3. Dreptul UAT Strehaia de a cere încetarea contractului și dificultatea financiară evidentă

Memoriul justificativ transmis de UAT Oraș Strehaia demonstrează cu date contabile și tehnice că:

- costul total de operare pe tonă aproape s-a dublat în perioada 2021–2025, pe fondul modificărilor legislative privind CEC, contribuția de 50 lei/tonă, implementarea SGR, extinderea obligațiilor de colectare separată și aplicarea succesivă a Ordinului ANRSC nr. 640/2022;
- diferența dintre valoarea facturilor emise de operatori și capacitatea maximă de încasare din taxa de salubritate a crescut constant, până la valori care depășesc cu mult posibilitățile bugetului local, în condițiile art. 14 și 23 din Legea nr. 273/2006;
- UAT Strehaia a declanșat de două ori procedura de reechilibrare prevăzută de art. 33 din contract, fără rezultat, operatorul refuzând participarea sau formularea unor propuneri reale de reechilibrare.

În aceste condiții, UAT Strehaia se află într-o dificultate financiară evidentă, generată direct de derularea contractului de delegare. Menținerea contractului în forma actuală ar impune încălcarea regulilor bugetare (art. 14 din Legea nr. 273/2006) și ar echivala cu angajarea de cheltuieli fără acoperire sigură, ceea ce este interzis.

În plus, Memoriul justificativ arată că studiul de oportunitate și HCL-urile adoptate de UAT Strehaia au evidențiat posibilitatea prestării serviciului în gestiune directă, prin serviciul public al UAT, la tarife aproximativ la jumătate față de cele practicate de operatorul delegat. Diferența de cost reprezintă o potențială daună patrimonială pentru bugetul local al Strehaia, dacă încetarea nu este acceptată.

4. Obligația UAT-urilor membre de a nu crea „captivitate contractuală”

În exercitarea dreptului de vot în AGA ADIS, UAT-urile membre sunt ținute de principiul bunei-credințe (art. 14 și art. 1170 Cod civil) și de interdicția abuzului de drept (art. 15 Cod civil). Un vot negativ, nemotivat juridic, prin care s-ar bloca încetarea unui contract evident dezechilibrat pentru un alt membru (Strehaia), ar putea fi calificat ca exercitare excesivă și nerezonabilă a dreptului, contrară bunei-credințe.

De asemenea, efectele contractului sunt relative: contractul produce efecte numai între părți, iar solidaritatea între debitori nu se prezumă (art. 1280 și art. 1445 Cod civil). Fiecare UAT răspunde pentru propria arie de operare, pentru propriile cantități și facturi. Încetarea contractului în raport cu UAT Strehaia nu afectează derularea contractului în raport cu municipiu Drobeta Turnu Severin și cu celelalte UAT-uri, care își păstrează atât calitatea de membri ADIS, cât și relațiile contractuale cu operatorul.

Prin urmare, votul „pentru” încetarea contractului în raport cu UAT Strehaia nu transferă niciun risc sau cost suplimentar asupra municipiului și nici nu afectează serviciul prestat pe raza municipiului Drobeta Turnu Severin; dimpotrivă, refuzul nejustificat ar menține Strehaia într-o captivitate contractuală, cu impact direct asupra bugetului său local, contrar principiilor solidarității și autonomiei locale.

5. Raportul dintre contractul de delegare și bugetul local

Art. 14 și art. 23 din Legea nr. 273/2006 consacră principiile disciplinei bugetare: cheltuielile trebuie corelate cu veniturile, iar ordonatorii de credite pot angaja cheltuieli numai în limita prevederilor bugetare și a surselor de finanțare.

Legea nr. 101/2006 prevede că sumele încasate din taxa de salubritate se utilizează exclusiv pentru plata facturilor operatorului, la tarifele aprobate, iar orice diferențe neacoperite trebuie suportate de la bugetul local. În cazul UAT Strehaia, aceste diferențe au devenit structural imposibil de suportat.

În plus, Legea nr. 273/2006, art. 15, consacră principiul solidarității bugetare între UAT-uri aflate în dificultate. Acceptarea încetării contractului pentru Strehaia constituie o formă de solidaritate instituțională, prin care celelalte UAT-uri nu sunt chemate să preia costuri, ci doar să nu blocheze ieșirea dintr-o situație economică nesustenabilă.

6. Rolul UAT municipiu Drobeta Turnu Severin în contextul deciziei de încetare

În raport cu situația de fapt și cu cadrul legal expus:

- Municipiu Drobeta Turnu Severin nu suportă direct consecințele dezechilibrului contractual din Strehaia;
- Municipiul Drobeta Turnu Severin nu este chemată să participe la eventuale despăgubiri sau preluări de cost;
- Municipiul Drobeta Turnu Severin este solicitat să decidă dacă va permite ADIS să pună în aplicare clauzele contractuale de încetare pentru UAT Strehaia, după ce procedura de reechilibrare a fost parcursă fără rezultat.

În aceste condiții, votul „pentru” încetare este o manifestare de bună-credință, respectă drepturile contractuale ale Strehaia, principiul autonomiei locale și disciplina bugetară, fără a genera efecte negative asupra municipiului .

● Considerente de oportunitate pentru municipiului Drobeta Turnu Severin

Din perspectiva interesului public local al municipiului, se rețin următoarele elemente de oportunitate:

1. Solidaritate instituțională cu un membru ADIS aflat într-o dificultate financiară evidentă, datorată unui contract dezechilibrat, în condițiile în care legislația privind finanțele publice și serviciile de utilități publice obligă toate UAT-urile la gestionarea prudentă a resurselor și la evitarea dezechilibrelor bugetare.
2. Lipsa unui impact negativ direct asupra municipiului, încetarea contractului se produce exclusiv în raport cu UAT Strehaia, fără a afecta prestația serviciului pe raza municipiului Drobeta Turnu Severin și fără a modifica raporturile juridice și financiare proprii ale acesteia cu operatorul delegat.
3. Evitarea litigiilor ulterioare între UAT Strehaia, ADIS și operator, în care, în ipoteza unui refuz nejustificat al AGA ADIS de a accepta încetarea, și celelalte UAT-uri membre ar putea fi chemate în cauză, în calitate de părți la contract, cu consum de timp și resurse administrative.

4. Limitarea riscului de generare a unei daune patrimoniale suplimentare pentru UAT Strehaia, prin menținerea unui contract mai scump decât varianta de gestiune directă fundamentată prin studiu de oportunitate. Diferența de cost între tarifele actuale și cele ale gestiunii directe reprezintă un prejudiciu potențial, pe care refuzul încetării l-ar menține și chiar l-ar amplifica.
5. Respectarea rolului real al ADIS: asociația nu trebuie să devină un instrument de blocare a drepturilor contractuale ale unui membru, ci un instrument de cooperare intercomunitară, care **implementează mandatul primit de la UAT-uri.**

● **Concluzii și propuneri**

Având în vedere:

- clauzele contractuale privind menținerea echilibrului și încetarea contractului (art. 33 și art. 36 alin. (1) lit. e));
- Memoriul justificativ al UAT Oraș Strehaia, care demonstrează existența unui dezechilibru economico-financiar structural și epuizarea procedurilor de reechilibrare;
- adresa ADIS Mehedinți nr. 787/19.11.2025, prin care se solicită adoptarea unei hotărâri de mandat special;
- principiile bunei-credințe, ale interdicției abuzului de drept și ale relativității efectelor contractului consacrate de Codul civil;
- regulile bugetare și principiul solidarității din Legea nr. 273/2006;

Având în vedere cele prezentate considerăm că proiectul de hotărâre privind mandatarea reprezentantului municipiului în AGA ADIS Mehedinți pentru exprimarea votului „pentru” încetarea Contractului de delegare nr. 817/1180/11.12.2019, exclusiv pentru aria de operare a UAT Oraș Strehaia, este legală.

II. Aprobarea atribuirii în gestiune directă a serviciului public de salubritate pentru UAT Oraș Strehaia privind activitatea de „colectare separată și transport separat al deșeurilor municipale și similare provenind din activități comerciale, industriale și instituții, inclusiv fracții colectate separat”

Temeiul legal principal, selectat strict cu relevanță pentru alegerea și aprobarea modalității de gestiune directă și pentru disciplina bugetară, este următorul:

1. Legea nr. 101/2006 a serviciului de salubritate a localităților (textele redactate în compendiu):
 - art. 12 alin. (1): „Gestiunea serviciului de salubritate se realizează [...] prin următoarele modalități: a) gestiune directă; b) gestiune delegată.”;
 - art. 12 alin. (2): „Alegerea modalității de gestiune a serviciului de salubritate se face [...] potrivit prevederilor Legii nr. 51/2006...”, în baza unui studiu de oportunitate;
 - art. 14 alin. (1)–(3): reglementează organizarea gestiunii, funcționării și exploatării serviciului de salubritate, arătând că gestiunea directă sau delegată se poate aplica integral sau diferențiat pe activități și că, în cazul gestiunii delegate, procedurile de atribuire se desfășoară potrivit legislației specifice.
 - art. 35, 39, 43, 45–52 – regimul taxelor și tarifelor, aprobarea lor de către consiliile locale sau AGA ADI, precum și faptul că sumele încasate din taxa de salubritate se utilizează exclusiv pentru finanțarea serviciului și se fac venit la bugetul local.
2. Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice:
 - art. 10 alin. (5): permite UAT-urilor să mandateze asociațiile de dezvoltare intercomunitară să exercite, „în numele și pe seama lor”, atribuții privind serviciile de utilități publice, pe baza unor mandate speciale acordate de consiliile locale;
 - art. 22 alin. (2)–(3) consacră libertatea autorităților deliberative locale de a hotărî asupra modalității de gestiune a serviciilor de utilități publice, prin gestiune directă sau gestiune delegată, în baza unui studiu de oportunitate și cu respectarea criteriului „celui mai bun raport preț/calitate”;

- art. 29 – referiri la conținutul minim al contractelor de delegare și la clauzele de încetare, relevante aici doar ca premisă a trecerii la gestiune directă după încetarea contractului.
- 3. Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale:
 - art. 14 – reguli bugetare: interdicția înscrierii de cheltuieli fără bază legală și interdicția angajării și efectuării de cheltuieli fără prevederi bugetare și surse de finanțare;
 - art. 15 – principiul solidarității și posibilitatea ajutorării UAT-urilor aflate în dificultate;
 - art. 23 și 24 – responsabilitatea ordonatorilor de credite de a angaja cheltuieli numai în limita veniturilor și cu respectarea dispozițiilor legale;
 - art. 30 și art. 54 – regimul taxelor speciale și fazele execuției bugetare (angajare, lichidare, ordonanțare, plată).
- 4. OUG nr. 196/2005 privind Fondul pentru mediu:
 - art. 9 alin. (1) lit. c) – contribuția pentru economia circulară (CEC), al cărei cuantum a crescut succesiv, ajungând la 160 lei/tonă;
 - art. 9 alin. (1) lit. p) – contribuția de 50 lei/tonă datorată de UAT pentru neatingerea obiectivelor de reducere a cantităților de deșeuri eliminate prin depozitare. Aceste obligații au impact direct asupra costurilor serviciului și asupra necesității de a reconsidera modalitatea de gestiune, pentru a reduce presiunea asupra bugetului local.
- 5. OUG nr. 92/2021 privind regimul deșeurilor:
 - art. 17 alin. (5) – enumeră obligațiile UAT-urilor și/sau ale ADIS în materia deșeurilor.
- 6. HG nr. 855/2008 și HG nr. 293/2023:
 - prin HG nr. 293/2023 se modifică statutul-cadru al ADI-urilor
 - art. 4 alin. (2) din Anexa nr. 2 (Statut): „Modalitatea de gestiune a serviciului/serviciilor va fi stabilită prin hotărâri ale autorităților deliberative ale unităților administrativ-teritoriale membre, potrivit prevederilor art. 22 alin. (2) și (3) din Legea nr. 51/2006...”.
 - art. 5 alin. (1) lit. e¹ din aceeași anexă: asociația are obligația „să elaboreze și să aprobe documentația aferentă modalității de gestiune directă”.
 - Anexa nr. 4, art. 8: „Asociația nu poate avea calitatea de operator [...] și nu desfășoară activități economice”, ceea ce confirmă că ADIS este un instrument de cooperare și de delegare, nu un operator de serviciu.
- 8. Ordinul ANRSC nr. 640/2022, care reglementează modul de stabilire, ajustare și modificare a tarifelor, inclusiv indexarea cu indicele prețului de consum și revizuirea tarifelor la variații semnificative ale cantităților de deșeuri.
- 9. OMFP nr. 1792/2002 care reține principiul că angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor din fonduri publice se realizează numai în baza unor obligații certe, lichide și exigibile, cu documente justificative, în concordanță cu bugetul aprobat.

◆Situția de fapt

1. Contractul de delegare nr. 817/1180/11.12.2019 a fost atribuit de ADIS Mehedinți, în numele și pe seama UAT-urilor membre, pentru Lotul 3 – Zona Strehaia, având ca obiect principal activitățile de colectare separată și transport separat al deșeurilor municipale, precum și utilizarea infrastructurii SMID pentru transfer, sortare, tratare și depozitare.
2. UAT Oraș Strehaia a constatat, pe baza datelor financiare și tehnice, că, în perioada 2021–2025, costurile pe fluxul de salubritate au crescut substanțial, chiar dublându-se, pe fondul:
 - majorării contribuției pentru economia circulară (CEC) reglementată de OUG nr. 196/2005;
 - introducerii contribuției de 50 lei/tonă pentru neatingerea obiectivelor de reducere a depozitării;
 - extinderii obligațiilor de colectare separată prin OUG nr. 92/2021;
 - schimbării fluxului de deșeuri prin implementarea sistemului de garanție-returnare (SGR);
 - aplicării modului de ajustare tarifară prevăzut de Ordinul ANRSC nr. 640/2022.
3. Memoriul justificativ transmis de UAT Strehaia către ADIS evidențiază:
 - existența unui dezechilibru economico-financiar major, datorat unei diferențe structurale între costul total de operare și capacitatea maximă de încasare a taxei de salubritate;
 - încărcarea bugetului local cu sume considerabile pentru plata facturilor, ceea ce se reflectă în depășirea ponderii rezonabile a cheltuielilor cu salubritatea în structura cheltuielilor de

funcționare;

– faptul că, pe baza unui studiu de oportunitate detaliat, UAT Strehaia poate organiza activitățile de colectare și transport în *gestiune directă*, prin Serviciul Public de Salubritate, la un tarif aproximativ la jumătate față de tariful practicat în contractul de delegare, cu respectarea standardelor de calitate și a obligațiilor legale.

4. În urma parcurgerii procedurilor de reechilibrare prevăzute în contractul de delegare și a adoptării unei hotărâri de încetare în raport cu UAT Strehaia, Consiliul Local al orașului Strehaia a aprobat, prin hotărâre distinctă, *modalitatea de gestiune directă* pentru activitățile de colectare separată și transport separat și a aprobat Studiul de oportunitate și tarifele Serviciului Public de Salubritate, cu personalitate juridică, aflat în subordinea CL Strehaia.
5. ADIS Mehedinți, în calitate de asociație de dezvoltare intercomunitară, a transmis UAT-urilor membre Adresa nr. 788/2025, prin care:
 - comunică hotărârile UAT Strehaia și opțiunea pentru gestiune directă;
 - solicită fiecărui consiliu local membru adoptarea unei hotărâri prin care se acordă mandat special reprezentantului UAT în AGA ADIS pentru exprimarea votului asupra acestui proiect.

● Analiza juridică

1. Regimul legal al gestiunii directe și libertatea UAT-ului de a alege modalitatea de gestiune

Legea nr. 101/2006 stabilește clar că serviciul de salubritate poate fi gestionat *prin gestiune directă* sau *gestiune delegată* (art. 12 alin. (1)), iar alegerea modalității de gestiune se face potrivit Legii nr. 51/2006, în baza unui studiu de oportunitate (art. 12 alin. (2)). Art. 14 din aceeași lege detaliază faptul că organizarea gestiunii, funcționării și exploatarei serviciului se realizează conform modalității alese, care poate fi aplicată unitar sau diferențiat pe activități, permițând, așadar, ca un UAT să opteze pentru gestiune directă la activitățile de colectare și transport și să utilizeze în continuare SMID pentru activitățile de sortare, tratare și depozitare.

Prin Legea nr. 51/2006, art. 22, alin (1) și (3), se consacră principiul fundamental că autoritățile deliberative ale UAT „sunt libere să hotărască asupra modalității de gestiune a serviciilor de utilități publice”, putând trece de la gestiune delegată la gestiune directă, în condițiile existenței unui studiu de oportunitate și cu respectarea cerințelor de eficiență, calitate și sustenabilitate financiară.

HG nr. 293/2023, care modifică Statutul-cadru al ADI, întărește acest principiu, prevăzând, prin dispoziții preluate *ad-literam* în Statutul ADIS Mehedinți, că:

- „Modalitatea de gestiune a serviciului/serviciilor va fi stabilită prin hotărâri ale autorităților deliberative ale UAT-urilor membre, potrivit art. 22 din Legea nr. 51/2006”;
- ADIS are obligația „să elaboreze și să aprobe documentația aferentă modalității de gestiune directă”.

Aceste prevederi nu sunt simple enunțuri teoretice, ci *norme statutare* aplicabile ADIS Mehedinți, care:

- recunosc explicit dreptul fiecărui UAT membru de a opta pentru forma de gestiune directă, sau delegată, după caz;
- obligă ADIS să ofere suport tehnic și juridic pentru implementarea acestei opțiuni (documentații, studii, proiecte de hotărâri, proiecte de contracte).

2. Rolul ADIS și al mandatelor speciale în aprobarea gestiunii directe

Potrivit art. 10 alin. (5) din Legea nr. 51/2006, UAT-urile pot mandata ADIS să exercite atribuțiile privind serviciile de utilități publice *în numele și pe seama lor*, pe baza mandatelor speciale aprobate de consiliile locale. Statutul ADIS prevede că deciziile majore (aprobarea tarifelor, schimbarea modalității de gestiune, încheierea/încetarea contractelor de delegare) se iau în Adunarea Generală, în baza votului reprezentanților UAT, vot dat în limitele mandatelor speciale conferite de autoritățile deliberative.

În cazul de față, ADIS Mehedinți nu decide, în locul UAT Strehaia, *dacă* aceasta va opera în gestiune directă, această opțiune fiind deja exprimată prin HCL Strehaia și fundamentată prin studiul de oportunitate.

ADIS:

- constată legalitatea opțiunii de gestiune directă pentru UAT membru;
- elaborează și supune AGA proiectul de hotărâre prin care se asigură cadrul intercomunitar pentru gestiunea directă (păstrarea calității de membru ADIS, utilizarea SMID, contractul de gestiune directă, tarifele etc.);
- solicită, prin Adresa nr. 788/2025, mandatele speciale ale tuturor UAT-urilor membre, pentru a putea adopta hotărârea AGA.

Prin urmare, proiectul de HCL nu creează și nu modifică modalitatea de gestiune pentru propria arie de operare, ci *autorizează reprezentantul municipiului să voteze în AGA* cu respectarea dreptului legal al orașului Strehaia de a opera în gestiune directă.

3. Gestiune directă, disciplină bugetară și dificultatea financiară a UAT Strehaia

Legea nr. 273/2006 impune reguli stricte de disciplină bugetară (art. 14, art. 23, art. 30, art. 54) și sancționează, la nivel de principiu, orice comportament de tip „cheltuială fără acoperire”. Memoriul justificativ arată că, în contextul actualului contract de delegare, UAT Strehaia s-ar vedea nevoită, pentru a menține contractul, să continue să angajeze cheltuieli din bugetul local peste capacitatea reală de încasare din taxa de salubritate, ceea ce ar contraveni acestei discipline.

Studiul de oportunitate anexat Memoriului justificativ demonstrează că, în regim de gestiune directă, *costul total de operare pe tonă* pentru colectare și transport scade semnificativ, aproximativ la jumătate față de costul rezultat din contractul de delegare. Diferența de cost reprezintă o *potențială daună patrimonială* pentru bugetul Strehaia, în ipoteza în care opțiunea pentru gestiune directă nu ar fi acceptată la nivelul ADIS.

Prin aprobarea mandatului pentru vot „pentru” gestiune directă, municipiul Dr.Tr.Severin nu face decât să recunoască, în logica disciplinei bugetare, că un alt UAT membru are dreptul să opteze pentru modalitatea de gestiune care minimizează riscurile bugetare și respectă principiile de eficiență și sustenabilitate.

4. Relativitatea efectelor contractului și lipsa unui impact negativ asupra municipiului Drobeta Turnu Severin

Art. 1280 și 1445 Cod civil consacră regula relativității efectelor contractului și faptul că solidaritatea nu se prezumă. În absența unei clauze exprese de solidaritate, fiecare UAT răspunde pentru propria arie de operare și pentru propriile obligații financiare, dar în același timp are obligația de a acționa cu bună credință, la solicitarea unui alt UAT aflat în dezechilibru economico-financiar.

Aprobarea gestiunii directe pentru Strehaia:

- nu modifică raporturile contractuale ale municipiului Drobeta Turnu Severin cu operatorul său delegat Societatea Brantner Servicii Ecologice SRL;
- nu afectează obligațiile municipiului Drobeta Turnu Severin față de ADIS Mehedinți sau SMID;
- nu aduce atingere calității de membru ADIS a municipiului Drobeta Turnu Severin și nici nu modifică modul actual de prestare a serviciului pe raza sa.

Municipiul Drobeta Turnu Severin este chemată doar să permită ADIS Mehedinți să pună în aplicare, în limitele mandatului, o opțiune de gestiune legală a unui alt membru, în condițiile în care această opțiune nu produce nicio consecință negativă pentru municipiu.

5. Principiul bunei-credințe și interdicția abuzului de drept în exercitarea votului în AGA ADIS Mehedinți

În exercitarea votului în AGA ADIS Mehedinți, reprezentantul municipiului Drobeta Turnu Severin acționează ca mandatar al UAT, dar este ținut, la rândul său, de principiile Codului civil:

- să respecte buna-credință și interesul legitim al celorlalți membri ai asocierii;
- să nu folosească dreptul de vot pentru a crea o *captivitate contractuală* pentru un alt membru, menținându-l într-o modalitate de gestiune pe care acesta nu și-o mai poate permite, în condiții de legalitate bugetară.

Un vot negativ sau refuzul de a acorda mandat în sensul votului „pentru” gestiune directă, în lipsa unui argument juridic ori economic solid, ar putea fi calificat ca exercitare excesivă și nerezonabilă a dreptului, deci ca un *abuz de drept*, în sensul art. 15 Cod civil.

• Considerente de oportunitate pentru UAT Municipiul Drobeta Turnu Severin

Din perspectiva interesului public local al municipiului, adoptarea proiectului de HCL are următoarele avantaje:

1. *Solidaritate instituțională* față de un alt membru ADIS Mehedinți, aflat într-o dificultate financiară evidentă, dificultate relevată de Memoriul justificativ și de rapoartele de specialitate ale UAT oraș Strehaia.
2. *Lipsa unui impact negativ direct* asupra municipiului:
 - serviciul de salubritate pe raza municipiului continuă să fie gestionat în aceleași condiții și în modalitatea actuală;
 - tarifele și taxele specifice municipiului nu sunt afectate prin aprobarea gestiunii directe pentru Strehaia, acestea neputând fi modificate decât printr-o altă Hotărâre AGA și doar cu acordul UAT-urilor membre;
3. *Evitarea captivității contractuale* pentru Strehaia: respingerea nejustificată a gestiunii directe ar menține orașul Strehaia într-un contract economic nesustenabil, contrar regulilor bugetare și autonomiei locale, în condițiile în care este pe deplin dovedit faptul că a identificat și propus o soluție legală care optimizează mult propriile costuri.
4. *Promovarea unei utilizări eficiente a banului public*: recunoașterea și susținerea unei soluții de gestiune cu costuri semnificativ mai reduse, gestiunea directă în zona de operare Strehaia, este coerentă cu principiile de bună administrare și cu exigențele actuale privind optimizarea cheltuielilor publice.

• Concluzii și propuneri

În lumina celor expuse, aparatul de specialitate apreciază că:

- dreptul UAT Oraș Strehaia de a opta pentru *gestiune directă* a activităților de colectare separată și transport separat al deșeurilor municipale este prevăzut de lege și de Statutul ADIS Mehedinți, fiind exercitat în mod legal prin HCL propriu și prin studiul de oportunitate;
- ADIS Mehedinți are, potrivit Statutului, *obligatia* de a elabora documentațiile necesare și de a supune AGA proiectul de hotărâre prin care se implementează această modalitate de gestiune;
- UAT-urile membre, au obligația de a exercita votul în AGA în conformitate cu principiile bunei-credințe, ale disciplinei bugetare și ale solidarității locale, fără a crea „captivitate contractuală” pentru unul dintre membri;
- aprobarea mandatului special pentru vot „pentru” atribuirea în gestiune directă a activităților menționate, pentru aria UAT Strehaia, este *legală, oportună și necesară*, fără a afecta în mod negativ interesele Municipiului Drobeta Turnu Severin.

Având în vedere cele prezentate, propunem adoptarea unei hotărâri privind mandatarea reprezentantului UAT Municipiului Drobeta Turnu Severin în AGA ADIS Mehedinți, să voteze favorabil în Adunarea Generală a Asociației de Salubritate solicitările UAT Oraș Strehaia cuprinse în adresa nr.17221/11.11.2025, referitoare la:

1. **Încetarea Contractului de delegare nr.817/1180/11.12.2019, pentru zona de operare a UAT Oraș Strehaia.**
2. **Aprobarea atribuirii în gestiune directă a serviciului public de salubritate pentru UAT Oraș Strehaia privind activitatea de „colectare separată și transport separat al deșeurilor municipale și similare provenind din activități comerciale, industriale și instituții, inclusiv fracții colectate separat”**

Director Executiv,
Aurel VLĂDUT



Director Executiv Adj.,
Mianda ȚECULESCU

