

CONFIDENȚIAL ȘI PRIVILEGIAT – COMUNICARE AVOCAT – CLIENT

Către: Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Sistem Integrat de Gestionare a Deșeurilor
Județul Arad – ADISIGD Arad

Subiect: Memorandum – analiza juridică a modificării tarifelor ca urmare a modificării
serviciului în cadrul Contractului de delegare prin concesiune nr. 4850/23.11.2023

1. Preliminarii

1. Prezentul document („Memorandumul”) este adresat clientului Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Sistem Integrat de Gestionare a Deșeurilor Județul Arad – ADISIGD Arad („Clientul” și/sau „ADISIGD Arad”) și urmărește să analizeze condițiile juridice în care tarifele aferente serviciului de salubritate pot fi modificate ca urmare a schimbării condițiilor de prestare, precum și momentul de la care tarifele modificate pot fi aplicate.
2. Analiza privește, în particular, solicitările formulate de RETIM ECOLOGIC SERVICE S.A. („RETIM” și/sau „Operatorul”) prin adresele nr. 3151, 3152 și 3153/13.08.2026, înregistrate la ADISIGD Arad sub nr. 4320, 4321 și, respectiv, 4319/13.08.2026, în legătură cu Contractul de delegare prin concesiune nr. 4850/23.11.2023 („Contractul”).
3. Prezentul Memorandum a fost întocmit în baza solicitării comunicate de Client și are la bază analiza informațiilor și documentelor comunicate de Client prin coroborarea acestora cu dispozițiile legale aplicabile. Informațiile și concluziile conținute în prezentul se bazează pe cadrul legal în vigoare la data elaborării documentelor furnizate spre analiză, respectiv cadrul legal în vigoare la data Memorandumului, care poate fi ulterior modificat. Într-o atare situație, concluziile și raționamentele cuprinse în acest Memorandum își pot pierde acuratețea și este necesară efectuarea unei noi analize în acest sens.
4. Prezenta analiză nu poate fi tratată ca o prezentare exhaustivă a tuturor aspectelor menționate în obiectul analizei, având în vedere caracterul limitat la informațiile și documentele puse la dispoziție până la data redactării documentului. În măsura în care Clientul va solicita o analiză mai detaliată a unuia dintre punctele evidențiate în prezentul Memorandum, aceasta va fi efectuată în baza unei solicitări exprese distincte formulate în acest sens.
5. Deși am evidențiat anumite aspecte ca fiind constatări relevante, este posibil ca unele dintre aceste constatări să nu fie considerate de către Client ca având o semnificație în contextul analizat. Alternativ, pot exista aspecte care nu au fost evidențiate de noi în acest Memorandum ca aspecte esențiale, dar care sunt importante din punct de vedere comercial pentru Client.
6. Este înțeles și acceptat că serviciile noastre pot include sfaturi și recomandări, dar toate deciziile în legătură cu punerea în aplicare a unor astfel de sfaturi și recomandări vor fi responsabilitatea Clientului și vor fi luate de către acesta.

7. Este înțeles și acceptat că orice modificare sau completare a componentelor situației supuse analizei, astfel cum a fost prezentată de Client, poate aduce schimbări cu privire la concluziile cuprinse în acest Memorandum.
8. Comentariile de mai jos nu vor fi interpretate în sensul că autoritățile, instituțiile publice, instanțele judecătorești sau entitățile private care ar statua asupra problemelor prezentate în Memorandum o vor face, în mod necesar, în sensul sau pe baza argumentelor invocate mai jos.
9. Analiza cuprinsă în acest Memorandum acoperă doar aspecte de drept românesc, se limitează exclusiv la situația de fapt prezentată de Client și nu acoperă niciun aspect fiscal, financiar, contabil, tehnic sau operațional.

2. Situația de fapt

10. Contractul nr. 4850/23.11.2023 a fost încheiat de ADISIGD Arad, în numele și pe seama unităților administrativ-teritoriale din Zona 1, cu RETIM, având ca obiect delegarea prin concesiune a activității de colectare separată și transport separat al deșeurilor municipale. Prestarea a început la 25 aprilie 2024.
11. HCL nr. 241/2026 aprobă integrarea în Sistemul de Management Integrat al Deșeurilor din județul Arad a 314 puncte de colectare – 272 insule ecologice digitalizate și 42 de insule nedigitalizate –, bunuri aflate în domeniul public al Municipiului Arad. Hotărârea acordă ADISIGD Arad folosința gratuită și prevede predarea tripartită Municipiu–ADI–Operator.
12. Potrivit art. 3 și art. 5 din HCL nr. 241/2026, ADISIGD Arad trebuie să includă infrastructura în anexa bunurilor de retur, iar Operatorul trebuie să asigure exploatarea, întreținerea, repararea, înlocuirea, raportarea și, după caz, asigurarea bunurilor. Costurile sunt suportate de Operator, fără afectarea bugetului local, și se recuperează prin tariful de salubritate aprobat potrivit reglementărilor aplicabile.
13. Procedura anexată HCL nr. 241/2026 prevede că procesul-verbal de predare-primire trebuie să cuprindă data predării și termenul de la care Operatorul preia administrarea operațională, precum și modalitatea de adaptare a tarifului. Actul adițional trebuie să reflecte cumulativ noile obligații, integrarea costurilor și includerea bunurilor în anexa bunurilor de retur.
14. Prin adresa nr. 3151/13.08.2026, înregistrată sub nr. 4320, RETIM a înaintat două seturi succesive de solicitări. Primul set, transmis prin adresa nr. 3152 și înregistrat sub nr. 4321, privește costurile generate de insulele ecologice. Al doilea set, transmis prin adresa nr. 3153 și înregistrat sub nr. 4319, este prezentat ca incremental față de primul și este destinat, potrivit adresei de înaintare, aplicării de la 1 ianuarie 2027.
15. Prin adresa nr. 3152, RETIM solicită diferențierea structurii tarifare între Municipiul Arad, celelalte UAT-uri urbane și mediul rural și propune, pentru persoanele fizice din Municipiul Arad, creșterea totalului de la 8,43 lei/persoană/lună la 11,24 lei/persoană/lună, fără TVA, respectiv o majorare de aproximativ 33,3%.

16. Costurile anuale sintetice declarate în adresa nr. 3152 sunt de 2.425.298,71 lei pentru întreținerea insulelor, 130.064,97 lei pentru asigurare și 2.757.596 lei pentru creșterea frecvențelor, rezultând un total de 5.312.959,68 lei/an. RETIM invocă inclusiv colectarea de șase ori pe săptămână și necesitatea unei colectări suplimentare duminică.
17. Prin adresa nr. 3153, RETIM solicită actualizarea succesivă a altor elemente: cantități programate pentru deșeuri periculoase și voluminoase, carburant, redevență, tarifele instalațiilor de compostare/depozitare, tichete de masă, 3.000 de pubele de 120 l/an, alte cheltuieli ajustate cu IPC și taxa A.N.R.S.C. Aplicarea succesivă a celor două solicitări ar conduce, pentru Municipiul Arad, la un tarif de 11,68 lei/persoană/lună fără TVA, cu aproximativ 38,6% peste nivelul de 8,43 lei.

3. Cadrul legal și contractual aplicabil

18. Art. 29 alin. (2) lit. b)–d) din Legea serviciului de salubritate a localităților nr. 101/2006 („Legea nr. 101/2006”) recunoaște Operatorului dreptul la menținerea echilibrului contractual, la ajustarea tarifului și la modificarea acestuia în situația unei schimbări semnificative a echilibrului contractual.
19. Art. 34 din Legea nr. 101/2006 consacră principiul recuperării integrale, prin tarife, taxe ori, după caz, subvenții, a costurilor de operare și a investițiilor pentru sistemele de salubritate, precum și principiul menținerii echilibrului contractual.
20. Art. 43 din Legea nr. 101/2006 impune fundamentarea tarifelor pe fișe întocmite pe elemente de cheltuieli și permite aprobarea ulterioară a ajustării sau modificării de către autoritățile deliberative ori AGA. Potrivit art. 45 din aceeași lege, cererea se soluționează prin hotărârea autorității competente, pe baza mandatelor speciale. Aparatul tehnic nu poate respinge unilateral cererea, ci trebuie să fundamenteze proiectul de aprobare, aprobare cu corecții sau refuz justificat.
21. Potrivit art. 47 alin. (1) din Legea nr. 101/2006, hotărârea de aprobare a tarifelor constituie temeiul legal pentru emiterea facturii. Această normă confirmă că nota Operatorului și simpla prestare a serviciului modificat nu constituie, separat, temei de facturare la un tarif nou.
22. Art. 36 alin. (1) lit. a) din Ordinul nr. 640/2022 permite modificarea la schimbarea majoră a elementelor de cheltuieli determinată de prețuri, condiții de exploatare sau obligații de serviciu public. Lit. c) include modificările structurii ori nivelului cheltuielilor determinate de modificări legislative, inclusiv prin acte administrative ale autorităților locale. Lit. d) privește modificarea cantităților/volumelor/suprafețelor în cazurile prevăzute de metodologie.
23. Art. 36 alin. (2) din Ordinul nr. 640/2022 prevede că, în situația lit. c), autoritatea deliberativă sau AGA adoptă operativ hotărârea de modificare, astfel încât tarifele să fie aplicabile începând cu data stabilită în actele emise de autoritățile și instituțiile publice competente.
24. Art. 54 alin. (5) stabilește regula aprobării ajustării sau modificării o singură dată pe an, cu intrare în vigoare la 1 ianuarie a anului următor, precum și excepțiile pentru modificări legislative, modificări majore ale unor elemente de cost în condițiile normei și inflație peste pragul reglementat. Interpretarea art. 54 trebuie corelată cu regimul special al art. 36 alin. (1) lit. c) și alin. (2).

25. Contractul conferă ADISIGD Arad dreptul și obligația de a analiza și aproba modificările tarifară potrivit Ordinului nr. 640/2022 și anexei contractuale privind tarifele. Operatorul poate solicita modificarea, dar aprobarea este datorată numai dacă propunerea îndeplinește cerințele legale și contractuale. Contractul permite refuzul justificat și solicitarea documentelor necesare.
26. Contractul condiționează modificarea programului de investiții de aprobarea ADISIGD Arad și de încheierea unui act adițional. Bunurile de retur, frecvențele, traseele, programele, întreținerea și asigurarea trebuie corelate cu caietul de sarcini, oferta, programul de investiții și anexele Contractului.
27. Statutul ADISIGD Arad conferă Asociației competențe de monitorizare, solicitare de informații, modificare a contractelor și stabilire, ajustare sau modificare a tarifelor. Modificarea Contractului necesită respectarea mandatelor speciale, iar decizia care privește direct serviciul și bunurile Municipiului Arad presupune votul favorabil al acestui membru în condițiile Statutului.

4. Momentul de la care se modifică tariful

28. HCL nr. 241/2026 nu fixează direct, printr-o dată calendaristică, intrarea în vigoare a unui tarif nou. Ea stabilește termene de predare și de includere în anexa bunurilor de retur și delegeă procesului-verbal rolul de a consemna data predării și momentul preluării operaționale.
29. Nota de fundamentare are rol probator și economic. Ea identifică nivelul solicitat, structura cheltuielilor și, eventual, data propusă. Nota nu este actul de aprobare și nu produce singură efecte juridice asupra utilizatorilor. Chiar dacă serviciile tehnic și economic avizează ori confirmă nota, tariful nu intră în vigoare până la hotărârea AGA.
30. Data modificării serviciului poate fi stabilită prin HCL, printr-o hotărâre a Consiliului Județean ori printr-un alt act al unei autorități/instituții publice, numai dacă emitentul este competent. În speță, Municipiul Arad este proprietarul bunurilor, în timp ce Contractul atribuie Consiliului Județean anumite prerogative privind bunurile de retur.
31. Procesul-verbal tripartit documentează data efectivă a predării și a preluării operaționale, însă acesta nu poate sta la baza stabilirii noului tarif, având în vedere că a fost încheiat anterior emiterii atât a actului adițional privind bunurile de retur, cât și a actului adițional privind tariful. Noul act adițional privind tariful poate stabili data de la care obligațiile contractuale suplimentare devin exigibile. Niciunul dintre aceste documente nu înlocuiește însă hotărârea AGA în ceea ce privește aprobarea tarifului.
32. Operatorul poate solicita ca tariful să se aplice de la data actului adițional ori a preluării efective și poate fundamenta legătura dintre acea dată și costurile suplimentare. Operatorul nu poate stabili unilateral data, nu poate considera nota de fundamentare drept aprobare și nu poate începe facturarea la noul nivel înaintea hotărârii AGA.
33. Soluția juridică optimă ar fi fost sincronizarea: AGA aprobă nivelul și data; părțile semnează actul adițional; bunurile sunt predate; Operatorul preia noile obligații; iar tariful intră în vigoare la aceeași dată.

34. Având în vedere situația de fapt, mai exact faptul că sincronizarea nu este posibilă, adoptarea unei AGA și semnarea unui act adițional în care să se prevadă noul tarif și data de la care acesta se aplică reprezintă soluția optimă.

5. Principiul reparării și recuperării integrale

35. Principiul reparării/recuperării integrale, ca expresie a menținerii echilibrului contractual, urmărește ca Operatorul să nu suporte definitiv costurile suplimentare generate de o modificare a serviciului decisă de autoritatea competentă, dacă aceste costuri nu erau incluse în obligațiile și riscurile asumate inițial.
36. Reparația este integrală în raport cu influența reală și dovedită, însă este limitată la readucerea Operatorului în poziția economică rezultată din Contract. Ea nu poate crea o situație mai favorabilă, nu poate transfera către utilizatori riscuri asumate de Operator și nu poate produce supracompensare ori îmbogățire fără justă cauză.
37. Pot fi recunoscute numai costurile reale sau prudent estimate, necesare, eficiente, direct aferente obligațiilor suplimentare, corect alocate, nedublate și susținute prin documente. Trebuie exclusă includerea costurilor deja cuprinse în oferta ori tariful inițial, acoperite prin garanții, finanțarea PNRR, contractele furnizorilor, polițe sau răspunderea utilizatorilor.
38. Principiul nu inversează sarcina probei. Operatorul trebuie să demonstreze existența modificării, legătura de cauzalitate, cuantumul influenței, caracterul eficient al soluției, lipsa dublei recuperări și respectarea obligațiilor de notificare și aprobare. ADISIGD Arad are dreptul și obligația să aplice corecții.
39. Pot fi recunoscute numai costurile care sunt:
- reale sau prudent estimate;
 - necesare pentru executarea obligațiilor suplimentare;
 - rezonabile și eficiente;
 - direct legate de modificarea serviciului;
 - corect repartizate între activități, fracții, categorii de utilizatori și UAT-uri;
 - nedublate față de costurile deja incluse în tarifele aprobate;
 - susținute prin documente justificative;
 - conforme cu metodologia A.N.R.S.C.;
 - compatibile cu oferta inițială, contractul de delegare și repartizarea riscurilor contractuale.
40. Principiul reparării integrale nu justifică recuperarea unor costuri care erau deja în sarcina operatorului potrivit contractului sau ofertei, a unor costuri acoperite prin garanții, proiecte cu

finanțare nerambursabilă ori alte surse și nici a unor costuri generate de ineficiența operatorului.

6. Concluzii

41. HCL nr. 241/2026 este un act administrativ local care poate fundamenta modificarea tarifului potrivit art. 36 alin. (1) lit. c) din Ordinul nr. 640/2022. Caracterul său preponderent individual nu exclude aplicarea textului, care include expres actele administrative locale.
42. Tariful nu se modifică la data depunerii sau a avizării notei de fundamentare. Nota susține propunerea Operatorului. Tariful este aprobat de AGA și se aplică de la data prevăzută expres în hotărârea AGA.
43. Data tarifară poate coincide cu data modificării serviciului, a predării bunurilor sau a intrării în vigoare a actului adițional, dacă aceasta este stabilită ori determinabilă printr-un act al autorității competente, iar hotărârea AGA este adoptată anterior sau concomitent. Consiliul Județean poate stabili o dată numai în limitele competenței sale; Operatorul poate doar să o propună și să o documenteze.
44. Dacă hotărârea AGA intervine ulterior datei la care serviciul a fost modificat, nu se recomandă aplicarea retroactivă. Până la aprobarea noului tarif se facturează tariful în vigoare. Costurile anterioare pot fi analizate separat în cadrul reechilibrării, fără a fi transformate automat în diferențe tarifare față de utilizatori.
45. Principiul reparării/recuperării integrale protejează Operatorul împotriva suportării definitive a costurilor suplimentare eligibile, dar nu înlătură metodologia, sarcina probei, controlul de eficiență, alocarea contractuală a riscurilor și interdicția supracompensării.
46. În forma documentară analizată, nu se recomandă aprobarea cuantumurilor RETIM înaintea unei verificări tehnice și economice detaliate. AGA poate aproba nivelurile justificate, poate aplica corecții ori poate refuza motivat elementele nedovedite.

SCA Zamfirescu Racoti Vasile & Partners

