



## Udhëzimi 38

Shtator 2016

### Prokurimi publik

# Modifikimet e kontratës

#### PËRMBAJTJA

- [Hyrje](#)
- [Modifikimet e lejuara ose jo-thelbësore të kontratave gjatë kohëzgjatjes të tyre - nuk kërkohen procedura prokurimi](#)
  - [Modifikimet e parashikuara shprehimisht në dokumentet fillestare të prokurimit](#)
  - [Punë, shërbime apo furnizime shtesë](#)
  - [Modifikimet që bëhen të nevojshme për shkak rrethanave të paparashikuara](#)
  - [Zëvendësimi i një partneri kontraktual](#)
  - [Modifikimet me vlerë të ulët \(jo-thelbësore\)](#)
  - [Modifikime të tjera jo-thelbësore](#)
- [Modifikimet e ndaluara apo thelbësore të kontratave gjatë kohëzgjatjes së tyre - kërkohet procedurë e re e prokurimit](#)
- [Si të trajtohen modifikimet e kontratës](#)
- [Shërbimet](#)
- [Informacion i mëtejshëm](#)

Autorizuar për botim nga Karen Hill, Drejtuese e Programit të SIGMA-s.

## Hyrje

Palët kontraktore që nuk janë subjekt i rregullave të prokurimit publik gëzojnë lirinë që të modifikojnë kontratat. Për sa kohë që ato janë në gjendje të arrijnë një marrëveshje, kontrata mund të ndryshohet ashtu si ato e gjykojnë të arsyeshme.

Autoritetet kontraktore që i nënshtrohen rregullave të prokurimit publik janë në një pozitë tjetër. Kur një kontratë publike duhet të modifikohet, atëherë supozimi fillestar është se modifikimi do të çojë në kërkesën për një proces të ri konkurrues të tenderit publik.

Autoritetit kontraktor dhe operatorit ekonomik nuk i lejohet përgjithësisht që të bien dakord për të ndryshuar një kontratë ekzistuese. Kushtet e kontratës së lidhur duhet të pasqyrojnë angazhimet e marra në ofertën që është zgjedhur si ekonomikisht më e favorshme. Në mënyrë ideale, në qoftë se kontratat bazohen mirë, atëherë ato duhet të realizohen pa modifikime. Kur një kontratë ekzistuese ndryshohet me marrëveshje, atëherë ekziston rreziku që operatorët e tjerë ekonomikë të humbasin mundësinë për të konkurruar për atë që është praktikisht një mundësi e re. Marrëveshja për të ndryshuar kontratën do të jetë një shkelje e parimeve të transparencës dhe të trajtimit të barabartë. Rregullat e prokurimit kërkojnë që ta parandalojnë këtë lloj sjellje, e cila mund të shtrembërojë tregun.

Megjithatë, në praktikë mund të jetë i nevojshëm modifikimi i kufizuar i një kontrate publike ekzistuese. Autoritetet kontraktore dhe operatorët ekonomikë mund të përballen me situata të ligjshme që kërkojnë modifikime të kontratës. Shembujt praktik përfshijnë situatat ku kanë ndryshuar indekset e çmimeve, kanë ndodhur rrethanat e vërteta të paparashikueshme, ose kanë lindur vështirësitë teknike gjatë fazës së operimit ose mirëmbajtjes së një kontrate.

Direktiva e Sektorit Publik (Direktiva)<sup>1</sup> rregullon shprehimisht rrethanat ku janë të mundshme modifikimet e një kontrate ose të një marrëveshje kuadër teksa ajo është duke u realizuar pa kërkesën për të filluar një proces të ri të tenderit.

### Jurisprudenca

Dispozitat e Direktivës për modifikimin e kontratave (ose marrëveshjeve kuadër) janë të bazuara në praktikën gjyqësore të Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian (GJED).

Rasti presstext 2008 (presstext Nachrichtenagentur v Republik Österreich Bund C-454/06) është rasti kryesor i GJED-së mbi modifikimet e kontratës. Kjo çështje kishte të bënte me një kontratë të shërbimeve të një agjencie për shtyp që kanë ekzistuar ndërmjet Republikës Austriake dhe Agjencisë së Lajmeve Austria (Austria Presse Agentur - APA), e cila ka qenë objekt i rregullimeve të ndryshme gjatë kohëzgjatjes së saj. Në vitin 2004 kompania presstext Nachrichtenagentur GmbH i ofroi Republikës së Austrisë shërbime të agjencisë të lajmeve, por kjo ofertë nuk çoi në lidhjen e ndonjë marrëveshjeje. Më pas, presstext Nachrichtenagentur GmbH kundërshtoi rregullimet që i ishin bërë kontratës ndërmjet APA-s dhe Republikës Austriake, duke pretenduar se rregullimet ishin të paligjshme.

GJED-ja vlerësoi rrethanat kur një variacion<sup>2</sup> i një kontrate do të përbënte dhënien e një kontratë të re, e cila duhet të jetë subjekt i konkurrencës së mëtejshme. Gjykata theksoi se sa të rëndësishme ishin modifikimet "materiale" të kontratës fillestare:

"Për të siguruar transparencën e procedurave dhe trajtim të barabartë të ofertuesve, modifikimet e dispozitave të një kontrate publike gjatë ekzistencës së kontratës përbën një dhënie të re të një kontrate ... kur ato janë materialisht të ndryshme në karakter nga kontrata fillestare dhe, për këtë arsye, janë të tilla që tregojnë qëllimin e palëve për të ri-negociuar kushtet thelbësore të kësaj kontrate. "

<sup>1</sup> Direktiva 2014/24/BE për prokurimet publike dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/18/KE, 26 shkurt 2014.

<sup>2</sup> Në tekstin e aktgjykimit është përdorur termi "variacion". Direktiva përdor termin "modifikimin".

GJED-ja ka dhënë udhëzime për rrethanat kur një modifikim i kontratës mund të konsiderohet si "material". Variacioni mund të konsiderohet si material kur:

Ai paraqet kushte të cilat, po të kishin qenë pjesë e procedurës së prokurimit fillestar, do të kishin lejuar pranimin e ofertuesve të tjerë të ndryshëm nga ata të pranuar fillimisht, apo do të kishin lejuar pranimin e një oferte të ndryshme nga ajo e pranuar në fillim.

Ai zgjeron objektin e kontratës në mënyrë të konsiderueshme, duke përfshirë shërbime të cilat nuk janë përfshirë fillimisht.

Ai ndryshon ekuilibrin ekonomik të kontratës në favor të kontraktorit në një mënyrë që nuk ishte parashikuar në kushtet e kontratës fillestare.

Direktiva përfshin dhe zgjeron parimet e zhvilluara nga GJED-ja.

Për diskutim të mëtejshëm të këtij rasti, shih kapitullin 9, "Modifikimet e kontratave", në botimin e SIGMA-s mbi aktgjykimet e përzgjedhura të GJED-së mbi prokurimin publik<sup>3</sup>.

## Modifikimet e lejuara ose jo-thelbësore të kontratave gjatë kohëzgjatjes të tyre - nuk kërkohen procedura prokurimi

Sipas Direktivës, modifikimet e kontratës (ose të marrëveshjes kuadër) lejohen pa pasur nevojë për të kryer ndonjë procedurë të re të prokurimit, por brenda kufijve të rreptë dhe vetëm në situata të caktuara. Në përgjithësi, kontratat mund të modifikohen kur modifikimet nuk janë të mëdha. Ajo çfarë përbën një modifikim thelbësor është shpjeguar më poshtë.

Në nenin 72, Direktiva përcakton gjashtë modifikimet që lejuara apo jo-thelbësore të kontratës gjatë kohëzgjatjes së saj.

### 1) Modifikimet e parashikuara shprehimisht në dokumentet fillestare të prokurimit

Neni 72 (1) (a):

"1. Kontratat dhe marrëveshjet kuadër mund të modifikohen pa një procedurë të re të prokurimit në pajtim me këtë Direktivë (...)

(A) kur modifikimet, pavarësisht nga vlera e tyre monetare, janë të parashikuara në dokumentet fillestare të prokurimit në klauzola shqyrtimi të qarta, të sakta dhe pa ekuivoke, të cilat mund të përfshijnë dispozita apo opsione të rishikimit të çmimeve. Klauzola të tilla duhet të përmbajnë qëllimin dhe natyrën e modifikimeve ose opsioneve të mundshme, si dhe kushtet në bazë të së cilave ato mund të përdoren. Ato nuk parashikojnë modifikime ose opsione që do të ndryshonin natyrën e përgjithshme të kontratës ose të marrëveshjes kuadër."

Modifikimi lejohet kur parashikohet shprehimisht në dispozita shqyrtimi të përcaktuara në dokumentet fillestare të prokurimit. Klauzolat e shqyrtimit mund të sigurojnë një shkallë të caktuar fleksibiliteti në kushtet e kontratës. Modifikimet e kontratës nuk mund të lejohen vetëm për shkak se ato janë përmendur paraprakisht në dokumentet e prokurimit.

**Klauzolat e shqyrtimit në dokumentet e prokurimit duhet të jenë të qarta, të sakta dhe pa ekuivoke.** Klauzolat e shqyrtimit nuk duhet të hartohen në terma të gjera me qëllim që të mbulojnë të gjitha modifikimet e mundshme. Klauzola e shqyrtimit që është shumë e përgjithshme mund të prishë parimin e transparencës dhe përfshin rrezikun e trajtimit të pabarabartë.

Kur modifikimi i kontratës trajtohet me klauzola shqyrtimi të qarta, të sakta dhe pa ekuivoke, atëherë çdo modifikim i bërë në bazë të këtyre dispozitave në përgjithësi nuk përbën një kontratë të re, por

<sup>3</sup> SIGMA (2014), *Aktgjykime të zgjedhura të Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian mbi Prokurimin Publik (2006-2014)*, Botimet e OECD-së, Paris. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-31July2014-Alb.pdf>

thjesht përfshin zbatimin e kontratës ekzistuese. Për shembull, në çështjen *Presstext* të përmendur më sipër, palët kishin rënë dakord për një indeks të ri të çmimeve, duke zëvendësuar indeksin origjinal. Përdorimi i indeksit të zëvendësimit ishte parashikuar shprehimisht në kontratë. GJED-ja ka konfirmuar se përdorimi i indeksit të ri të çmimeve nuk çoi në krijimin e një kontrate të re. Marrëveshja shtesë thjesht zbatoi parashikimet e marrëveshjes bazë në lidhje me mbajtjen të përditësuar të klauzolës së indeksimit.

**Klauzolat e shqyrtim duhet të specifikojë qëllimin dhe natyrën e modifikimeve ose të opsioneve të mundshme, si dhe kushtet në bazë të së cilave ato mund të përdoren.** Kjo zvogëlon hapësirë për abuzime. Çdo modifikim do të jetë një reflektim i kontratës dhe i konkurrimit fillestar. Nëse ofertuesit janë në gjendje që të marrin në konsideratë mundësinë e modifikimeve të ardhshme në fazën e tenderit, atëherë çdo zbatim i mëvonshëm i këtyre mundësive nuk duhet të përbëjë modifikim të kontratës, por një modifikim në përputhje me kushtet e kontratës.

Për shembull, nëse një kontratë për furnizimin e 100 kompjuterave laptop parashikon në mënyrë të qartë mundësinë e një opsioni për 30 kompjutera laptop të tjerë, atëherë ushtrimi i këtij opsioni është thjesht një modifikim në pajtim me kushtet e kontratës dhe jo një kontratë të re. Është e rëndësishme të theksohet se mundësia e këtij opsioni duhet të sigurohet në mënyrë të qartë në dokumentet e prokurimit fillestar dhe vlera e tij të përfshihet në llogaritjen e vlerës së prokurimit edhe në qoftë se nuk mund të ushtrohet.

Klauzolat e rishikimit që janë hartuar në mënyrë të mjaftueshme dhe të qartë mund të kenë kuptimin që pajisjet do të dorëzohen gjatë një periudhe të caktuar do të mund të përditësohen për të përfshirë teknologjinë e përditësuar. Kur klauzolat janë mjaft të qarta mund të jetë gjithashtu e mundur që të parashikohen modifikime të kontratës në rast paraqitet ndonjë vështirësi teknike gjatë funksionimit ose mirëmbajtjes së pajisjeve.

**Klauzolat e shqyrtimit nuk duhet të ndryshojnë natyrën e përgjithshme të kontratës.** Një tjetër aspekt i rëndësishëm për t'u marrë parasysh është natyra e modifikimit. Klauzola e shqyrtimit nuk mund të parashikojë modifikime ose opsioneve që do të ndryshojnë natyrën e përgjithshme të punës, shërbimeve ose furnizimeve që janë objekt i kontratës.

Sa më shumë thelbësore që të jenë modifikimet në lidhje me natyrën e kontratës fillestare, aq më shumë ka të ngjarë se do të jetë e nevojshme një kontratë e re. Për shembull, ka të ngjarë që të hartohet një kontratë e re në qoftë se natyra e kontratës modifikohet në mënyrë të tillë që nevojitet ofrimi i produkteve të ndryshme ose ofrimi i shërbimeve të një lloji tjetër në krahasim me ato të përcaktuara në kontratën origjinale. Në këto rrethana, modifikimi nuk do të lejohet, edhe nëse krijohen paraprakisht objekti, natyra dhe kushtet për produkte të ndryshme apo shërbime të reja në mënyrë të qartë, të saktë dhe pa ekuivoke.

**Vlera monetare e modifikimeve të bëra sipas kësaj dispozite është e parëndësishme.** Vlera monetare e modifikimit nuk është e kufizuar. Megjithatë, duhet të kihet kujdes për të siguruar që rritja e vlerës fillestare të kontratës për shkak të modifikimeve nuk ndryshon natyrën e përgjithshme të kontratës.

## 2) Punë, shërbime apo furnizime shtesë

Neni 72 (1) (b):

"(1) Kontratat dhe marrëveshjet kuadër mund të ndryshohen pa një procedurë të re të prokurimit në pajtim me këtë Direktivë (...)

(B) Për punët, shërbimet ose furnizimet shtesë nga ana e kontraktorit origjinal që bëhen të nevojshme dhe që nuk janë përfshirë në prokurimin e parë, kur modifikimi i kontraktorit:

- i. Nuk mund të bëhet për arsye ekonomike ose teknike të tilla si kërkesat e ndërkëmbyeshmërisë ose të ndërveprimit me pajisjet, shërbimet ose instalimet ekzistuese të prokuruar me prokurimin fillestar; dhe
- ii. Do të shkaktonte shqetësim të rëndësishëm ose dyfishim të konsiderueshëm të kostove për autoritetin kontraktor.

.... Megjithatë, çdo rritje e çmimit nuk duhet të tejkalojë 50% të vlerës së kontratës fillestare. Kur bëhen disa modifikime të njëpasnjëshme, ky kufizim zbatohet për vlerën e çdo modifikimi. Modifikimet e tilla të njëpasnjëshme nuk synojnë shmangien e kësaj direktive."

Dispozita e mësipërme vlen edhe kur rrethanat që kërkojnë një modifikim kanë qenë të parashikueshme, por autoriteti kontraktor nuk ka arritur t'i parashohë ato ose nuk arritur t'i parashikojë ato për arsye të tjera.

### **Për modifikimet në lidhje me punët, shërbimet ose furnizimet shtesë zbatohen kushtet kumulative.**

Këto shkaqe të modifikimit mund të përdoren vetëm kur plotësohen **në mënyrë kumulative** të dy kushtet e treguara më sipër në pikat (i) dhe (ii). Në përputhje me rregullat e përgjithshme, "shqetësim i rëndësishëm" dhe "dyfishim i konsiderueshëm i kostove" duhet të interpretohet në mënyrë rigoroze.

Kjo dispozitë mund të zbatohet, për shembull, kur punët shtesë janë të nevojshme në një ndërtesë të papërfunduar, kur kontraktori origjinal është ende i pranishëm. Në këtë rast, është e mundshme që do ketë probleme ekonomike ose teknike të ndërveprimit, për shembull, me sigurimin dhe menaxhimin e riskut, në rast të dorëzimit të kantierit tek një kontraktor i ri. Futja e një kontraktori të ri në këto rrethana ka gjithashtu gjasa të rezultojë në dyfishimin e kostove.

**Asnjë rritje e kostove nuk duhet të tejkalojë 50% të vlerës së kontratës fillestare.** Përveç plotësimit të dy kushteve kumulative, modifikimi nuk mund të përfshijë rritje kostoje prej më shumë se 50% të vlerës së kontratës fillestare.

Kur bëhet më shumë se një modifikim, atëherë kufiri 50% zbatohet çdo herë, me kusht që modifikimi të mos ketë për qëllim shmangien e rregullave të prokurimit. Duhet të theksohet se shkalla maksimale e rritjes mbetet 50% të vlerës së kontratës fillestare, jo 50% e ndonjë vlere të shtuar të kontratës që rezulton nga ndonjë modifikim i mëparshëm. Kur kontrata përmban një klauzolë indeksimi atëherë, për qëllime të llogaritjes së koston, kostoja e përditësuar është vlere e referencës.

**Për këtë lloj modifikimi vlen kërkesa e transparencës.** Autoritetet kontraktore që e përdorin këtë dispozitë për të modifikuar kontratën duhet të publikojë njoftimin e modifikimit në *Gazetën Zyrtare të Bashkimit Evropian (GZBE)*. Njoftimi i modifikimit duhet të përmbajë informacionin e përcaktuar në Aneksin V, Pjesa G e Direktivës dhe duhet të publikohet në përputhje me nenin 51. Komisioni Evropian (KE) ka publikuar një formulat standard të njoftimit të modifikimit.<sup>4</sup> Për më shumë informacion, shih Udhëzimin nr. 6 të SIGMA-s për Prokurimin publik, *Shpallja*.

<sup>4</sup> Rregullorja e zbatimit (BE) 2015/1986 e datë 11 nëntor 2015 për krijimin e formularëve standard të publikimit të njoftimeve në fushën e prokurimit publik dhe për shfuqizimin e Rregullores së zbatimit (BE) Nr 842/2011.

### 3) Modifikimet që bëhen të nevojshme për shkak rrethanave të paparashikuara

Neni 72 (1) (c);

"(1) Kontratat dhe marrëveshjet kuadër mund të ndryshohet pa një procedurë të re të prokurimit në pajtim me këtë Direktivë (...)

(c) kur përmbushen të gjitha kushtet e mëposhtme:

(i) Nevoja për modifikimin shkaktohet nga rrethanat që një autoritet kontraktor i zellshëm nuk mund t'i parashikojnë;

(ii) Modifikimi nuk e ndryshon natyrën e përgjithshme e kontratës;

(iii) Çdo rritje e çmimit nuk është më e lartë se 50% e vlerës së kontratës ose e marrëveshje kuadër fillestare. Kur bëhen disa modifikime të njëpasnjëshme ky kufizim do të zbatohet për vlerën e çdo modifikimi. Modifikimet e tilla të njëpasnjëshme nuk duhet të synojnë që të shmangin këtë direktivë."

Shënim: Direktiva 2004 përmbante një dispozitë e formular në mënyrë të ngjashme, por në atë Direktivë "rrethana të paparashikuara" ishin arsyet për përdorimin e procedurës me negociim pa shpallje paraprake të njoftimit të kontratës.

Kur ndodh një ngjarje e paparashikuar që kërkon një modifikim të kontratës që do të jetë në disproporcion me vazhdimin e kontratës në fjalë dhe me koston e lidhur me procedurën e dhënies së një kontrate të re, atëherë kontrata ekzistuese mund të ndryshohet pa një procedurë të re të prokurimit.

**Modifikimi i kontratës mund të justifikohet nga rrethanat që një autoritet kontraktor i zellshëm nuk mund t'i parashikojë.** Përdorimi i modifikimit të një kontrate në bazë të kësaj dispozite të Direktivës duhet të justifikohet me arsyetimin se nevoja për modifikim është diktuar nga rrethanat që një autoritet kontraktor i zellshëm nuk mund t'i parashikonte.

Dispozita hyrëse nr. 109 e Direktivës e sqaron këtë klauzolë:

"Nocioni i rrethanave të paparashikuara i referohet rrethanave që nuk mund të ishin parashikuar, pavarësisht përgatitjes së zellshme në mënyrë të arsyeshme të vendimit dhënies fillestare të kontratës nga autoriteti kontraktor duke marrë parasysh mjetet e tij në dispozicion, natyrën dhe karakteristikat e projektit specifik, praktikatat e mira në fushën në fjalë dhe nevojën për të siguruar një marrëdhënie të përshtatshme ndërmjet burimeve të shpenzuara për përgatitjen e dhënies së kontratës dhe vlerën e saj të parashikueshme."

Për këtë arsye, në mënyrë që një kontratë të modifikohet siç duhet sipas kësaj dispozite të Direktivës, autoriteti kontraktor ka nevojë që të provojë ekzistencën e një ngjarje të paparashikueshme. Në përputhje me rregullat e përgjithshme, "rrethanat që një autoritet kontraktor zellshëm nuk mund t'i parashikonte" duhet të interpretohet në mënyrë rigoroze.

**Modifikimi nuk duhet të ndryshojë natyrën e përgjithshme të kontratës.** Përdorimi i këtyre shkaqeve të modifikimit nuk lejohet në rastet kur modifikimi rezultatin në një modifikim të natyrës së përgjithshme të kontratës. Sa më thelbësor që të jetë modifikimi në lidhje me natyrën e kontratës fillestare, aq më shumë ka të ngjarë që do të jetë e nevojshme një kontratë e re.

**Modifikimi nuk ka të bëjë me rritje të çmimit prej më shumë se 50% të vlerës së kontratës fillestare.** Sipas kësaj dispozite, modifikimi nuk mund të përfshijë një rritje të çmimeve prej më shumë se 50% të vlerës së kontratës fillestare. Kur bëhet më shumë se një modifikim, atëherë për çdo modifikim zbatohet kufiri prej 50%, me kusht që modifikimi të mos ketë për qëllim shmangien e rregullave të prokurimit. Duhet të theksohet se kufiri mbetet 50% i vlerës së kontratës fillestare dhe jo 50% e vlerës së rritur të kontratës që rezulton nga një modifikim i mëparshëm. Kur kontrata

përmban një klauzolë të indeksimit atëherë, për qëllime të llogaritjes së çmimit, vlera e referencës do të jetë çmimi i përditësuar.

Autoritetet kontraktore që e përdorin këtë dispozitë për të modifikuar kontratën duhet të publikojë njoftimin e modifikimit në *GZBE*. Njoftimi i modifikimit duhet të përmbajë informacionin e përcaktuar në Aneksin V, Pjesa G e Direktivës dhe duhet të publikohet në përputhje me nenin 51. Komisioni Evropian (KE) ka publikuar një formulat standard të njoftimit të modifikimit.<sup>5</sup> Për më shumë informacion, shih Udhëzimin nr. 6 të SIGMA-s për Prokurimin publik, *Shpallja*.

#### 4) Zëvendësimi i një partneri kontraktual

Neni 72 (1) (d):

"(1) Kontratat dhe marrëveshjet kuadër mund të ndryshohen pa një procedurë të re të prokurimit në pajtim me këtë Direktivë ....

(D) Kur një kontraktor i ri zëvendëson atë të cilit autoriteti kontraktor i ka dhënë fillimisht kontratën si pasojë e sa më poshtë vijon:

(i) Një klauzolë ose opSION shqyrtues i qartë në përputhje me pikën (a);

(ii) Suksedimi universal ose i pjesëshëm në pozicionin e kontraktorit fillestar, pas ristrukturimit të korporatave, duke përfshirë marrjen nën kontroll të shoqërive me ofertë publike, bashkimin, blerjen apo falimentimin e një operatori ekonomik që përmbush kriteret e përzgjedhjes cilësore të përcaktuara fillimisht me kusht që kjo të përfshijë modifikime të tjera thelbësore të kontratës dhe të mos ketë për qëllim të shmangë zbatimin e kësaj Direktive; ose

(iii) Në rast se vetë autoriteti kontraktor merr përsipër detyrimet e kontraktorit kryesor ndaj nënkontraktorëve të tij kur kjo mundësi parashikohet në legjislacionin kombëtar në përputhje me nenin 71."

Si rregull i përgjithshëm, zëvendësimi i një partneri kontraktual përbën një modifikim thelbësor të kontratës. Në përputhje me parimet e trajtimit të barabartë dhe transparencës, asnjë operator ekonomik tjetër nuk duhet të zëvendësojnë ofertuesin e suksesshëm pa u rihapur kontrata ndaj konkurrencës.

Megjithatë, Direktiva e trajton ndryshimin e kontraktorit si një modifikim jo thelbësor në tre situata të veçanta.

**Ndryshimi i kontraktorit në situatën 1:** Zëvendësimi i kontraktorit të mëparshëm është pasojë e një klauzole ose opsioni shqyrtues të qartë që (1) është i qartë, i saktë dhe pa ekuivoke; dhe (2) përcakton qëllimin dhe natyrën e zëvendësimit, si dhe kushtet në bazë të së cilave mund të përdoret.

Kjo dispozitë i lejon palët e interesuara që të bien dakord se autoriteti kontraktor mund të ndryshojë kontraktorin. Mund të diskutohet që kjo mundësi është shumë e kufizuar në atë që është e vështirë të parashikohet se si mund të jetë e qartë një klauzolë shqyrtimi kontraktuale në lidhje me zëvendësimin e një kontraktori të vërtetë pa caktuar pasardhësin e kontraktorit. Një shembull i përdorimit të kësaj dispozite mund të gjenden në projektet e partneritetit publik-privat, ku një partner ose kontraktor i ri privat caktohet si rezultat i të drejtave "të ndërhyrjes", të ushtruara nga një financues. Kur një financuesit i është dhënë e drejta e ndërhyrjes, ai ka mundësi që të korrigjojë një shkelje duke shmangur ndërprerjen e kontratës dhe duke ruajtur investimet me anë të zëvendësimit të kontraktorit ekzistues me një kontraktor të ri.

<sup>5</sup> Rregullorja e zbatimit (BE) 2015/1986 e datë 11 nëntor 2015 për krijimin e formularëve standard të publikimit të njoftimeve në fushën e prokurimit publik dhe për shfuqizimin e Rregullores së zbatimit (BE) Nr 842/2011.

**Ndryshimi i kontraktorit në situatën 2:** Ndryshon identiteti ligjor i kontraktorit, por në fakt kontraktori mbetet i njëjtë. Ofertuesi i suksesshëm që realizon kontratën mund të përballet me ndryshime strukturore gjatë zbatimit të kontratës, siç janë ri-organizimet e brendshme, marrjen nën kontroll të shoqërive me ofertë publike, bashkimet dhe blerjet, apo edhe falimentimi. Këto ndryshime strukturore nuk duhet të kërkojnë automatikisht procedura të reja prokurimi për të gjitha kontratat publike të realizuara nga ky ofertues. Për këtë arsye, në rastet e përcaktuara, zëvendësimi i kontraktorit konsiderohet si një modifikim i lejuar.

Situata e mësipërme ka ndodhur në çështjen *presstext*, kur kontrata është transferuar me të njëjtat kushte tek një subjekt i ri ligjor, e cila ishte një kompani në të njëjtin grup me kontraktorin fillestar.

Pasardhësi duhet të përmbushë kriteret e përzgjedhjes cilësore, të cilat janë përcaktuar fillimisht nga autoriteti kontraktor.

Nuk lejohet modifikimi mbi këto baza kur kontratës do t'i bëhen modifikime thelbësore të tjera (shih më poshtë). Modifikimi nuk duhet të synojnë shmangien e zbatimit të Direktivës.

**Ndryshimi i kontraktorit në situatën 3:** Vetë autoriteti kontraktor merr përsipër detyrimet e kontraktorit kryesor ndaj nënkontraktorëve të tij në rrethanat kur kjo mundësi parashikohet nga legjislacioni kombëtar, në përputhje me nenin 71.

## 5) Modifikimet me vlerë të ulët (jo thelbësore)

Neni 72 (2):

"(2) ... pa ndonjë nevojë për të verifikuar nëse kushtet e vendosura në pikat (a) deri (d) të paragrafit 4 janë plotësuar apo jo, kontrata mund të modifikohet në mënyrë të njëjtë pa qenë e nevojshme një procedurë e re e prokurimit në pajtim me këtë Direktivë, kur vlera e modifikimit është më poshtë të dy vlerat e dhëna më poshtë:

- i. Kufijtë e përcaktuara në nenin 4; dhe
- ii. 10% të vlerës fillestare të kontratës për kontratat e shërbimeve dhe të furnizimit dhe nën 15% të vlerës fillestare të kontratës për kontratat e punëve.

Megjithatë, modifikimi nuk mund të ndryshojë natyrën e përgjithshme të kontratës ose të marrëveshjes kuadër. Kur bëhen disa modifikime të njëpasnjëshme, atëherë vlera përlllogaritet mbi bazën e vlerës neto kumulative të modifikimeve të njëpasnjëshme."

Kjo dispozitë lejon modifikimin e kontratës kur vlera financiare e modifikimit është e ulët dhe modifikimi nuk e ndryshon natyrën e përgjithshme të kontratës.

Vlera financiare e modifikimit duhet të plotësojë dy kushte financiare, që do të thotë se ajo duhet të jetë (1) nën kufirin financiar përkatës të BE-së për kontratën në fjalë dhe (2) më pak se 10% të vlerës fillestare të kontratës së një kontrate të shërbimeve/furnizimeve ose më pak se 15% të vlerës fillestare të kontratës së kontratës së punëve.

### Shembull

Autoriteti kontraktor propozon modifikimin e dy kontratave.

Kontrata 1 ka të bëjë me furnizimin e mensës së shkollës. Vlera e kontratës fillestare ishte 550 000 Euro. Vlera e modifikimit të propozuar është 50 000 Euro. Ky modifikim cilësohet si një modifikim me vlerë të ulët për shkak se vlera e tij është nën kufirin financiar të BE-së për kontratën e furnizimeve dhe gjithashtu më pak se 10% të vlerës së kontratës fillestare.

Kontrata 2 ka të bëjë me ndërtimin e një shkolle të re. Vlera e kontratës fillestare ishte 6 milionë Euro. Vlera e modifikimit të propozuar është 950 000 Euro. Ky modifikim nuk cilësohet si një modifikim me vlerë të ulët. Edhe pse vlera e modifikimit është nën kufirin financiar të BE-së për një kontrate pune, ajo është më shumë se 15% e vlerës së kontratës fillestare. Autoriteti kontraktor do



të duhet të marrë në konsideratë nëse do të zbatohet apo jo në këtë rast ndonjë nga dispozitat e tjera të Direktivës që e lejon modifikimin e kontratës. Nëse ato nuk zbatohen, atëherë modifikimi i kontratës nuk do të lejohet.

Arsyet për një modifikim të propozuar me vlerë të ulët mund të përfshijnë elemente të vogla të pa përfshira, mospërputhje ose gabime në projektin fillestar. Nuk ka pengesa ligjore për të bërë një modifikim me vlerë të ulët, edhe në rast të gabimeve, me kusht që ndikimi të mos jetë thelbësor – për sa i përket vlerës së saj të matur në bazë të dy kushteve të përmendura më sipër, si dhe për sa i përket ndikimit të saj në natyrën e përgjithshme të kontratës për punë.

Kur bëhen disa modifikime të njëpasnjëshme me vlerë të ulët, vlera duhet të përlogaritet mbi bazën e vlerës neto kumulative të modifikimeve të njëpasnjëshme. Kjo dispozitë do të thotë se kufizimet financiare nuk zbatohen ndaj vlerës së çdo modifikimi, por ndaj vlerës kumulative të tëra modifikimeve.

Kur kontrata përmban një klauzolë të indeksimit atëherë, për qëllime të llogaritjes së çmimit, vlera e referencës do të jetë çmimi përditësuar, rritur në bazë të klauzolës së indeksimit.

## 6) Modifikime të tjera jo-thelbësore

Neni 72 (1) (e):

"(1) Kontratat dhe marrëveshjet kuadër mund të ndryshohen pa një procedurë të re të prokurimit në pajtim me këtë Direktivë ....

(E) kur modifikimet, pavarësisht nga vlera e tyre, nuk janë thelbësore brenda kuptimit të paragrafit 4."

Direktiva në përgjithësi përsërit rregullat e përcaktuara në çështjen *pressetext*, dhe thotë se kontrata (dhe marrëveshjet kuadër) mund të modifikohen kur modifikimet nuk janë të mëdha.

Prandaj, përveç modifikimeve të lejuara posaçërisht për kontratën e përshkruar më lart, lejohen gjithashtu të gjitha modifikimet e tjera që nuk janë thelbësore, pavarësisht nga vlera e tyre.

Shpjegimi i një modifikim që është konsideruar si një modifikim "thelbësor" është dhënë më poshtë.

### Modifikimet e ndaluara apo thelbësore të kontratave gjatë kohëzgjatjes së tyre - kërkohet procedurë e re e prokurimit

Kur nevojat e autoritetit kontraktor nuk mund të plotësohen pa bërë modifikime thelbësore të kontratës, atëherë e vetmja alternativë është që të ndërprite kontrata aktuale dhe të organizohet një procedurë e re e prokurimit në kushtet e reja.

Neni 72 (4) përcakton se modifikime konsiderohen si thelbësore dhe kërkojnë një procedurë të re të prokurimit kur ato e bëjnë kontratën ose marrëveshjen kuadër "materialisht të ndryshme në karakter nga ajo që është lidhur në fillim".

Dispozita hyrëse nr. 107 e Direktivës e sqaron këtë përkufizim:

"Procedura e re e prokurimit kërkohet në rastin e modifikimeve materiale të kontratës fillestare, në veçanti të objektit dhe të përmbajtjes së të drejtave dhe detyrimet reciproke të palëve, duke përfshirë shpërndarjen e të drejtave të pronësisë intelektuale. Modifikime të tilla demonstrojnë qëllimin e palëve për të ri-negociuar afatet ose kushtet thelbësore të kësaj kontrate. Kjo ndodh në veçanti nëse kushtet e ndryshuara do të kishin pasur ndikim në rezultatin e procedurës po të kishin qenë pjesë e procedurës fillestare."

Direktiva parashikon që, në çdo rast, modifikimi duhet të konsiderohet si thelbësor kur plotësohen një ose më shumë nga katër kushtet, siç përshkruhet më poshtë.

### **Modifikimi thelbësor, situata 1 - ndikimi në procedurën fillestare të prokurimit**

Sipas nenit 72 (4) (a): "modifikimi fut kushte të cilat, po të kishin qenë pjesë e procedurës fillestare të prokurimit, do të kishin lejuar pranimin e kandidatëve të tjerë të ndryshëm nga ata të zgjedhur fillimisht ose pranimin e një oferte tjetër dhe jo atë të pranuar fillimisht, ose do të kishte tërhequr pjesëmarrës të tjerë në procedurën e prokurimit".

**Koment:** Ky kusht është i rëndësishëm për të parandaluar palët kontraktore që ato të mos modifikojnë elementet e kontratës fillestare që, po të kishin qenë pjesë e procedurës së prokurimit që ka rezultuar me lidhjen e kësaj kontrate, do të kishin ndikuar mbi rezultatin. Për shembull, nuk mund të përjashtohet që ndryshimi i datës së fillimit të kontratës ose i kohëzgjatjes së kontratës nga ai i shpallur në fillim do të kishte tërhequr operatorë të tjerë ekonomikë në procedurën fillestare të prokurimit.

Sipas këtij kushti, duhet të vlerësohet modifikimi i propozuar me qëllim që të përcaktohet nëse do të kishte lejuar, po të ishte përfshirë si pjesë e procedurës fillestare të prokurimit, as më poshtë vijon:

- Pranimin e kandidatëve të tjerë përveç atyre të zgjedhur fillimisht, të tillë si kandidatët që nuk kanë qenë të aftë në përputhje me procedurën fillestare të prokurimit;
- Pranimi e një oferte të ndryshme;
- Tërheqjen e pjesëmarrësve shtesë në këtë proces, të tillë si ata kandidatë që nuk kanë pasur interes për të marrë pjesë në procedurën fillestare të prokurimit.

Nëse vlerësimi tregon se modifikimi do të kishte ndonjë prej ndikimeve të mësipërme në procedurën fillestare të prokurimit, atëherë modifikimi konsiderohet si thelbësor dhe autoriteti kontraktor duhet të kryejë një procedurë të re të prokurimit. Nëse, nga ana tjetër dorë, modifikimi nuk do të kishte asnjë ndikim mbi procedurat fillestare të prokurimit, atëherë modifikimi nuk duhet të konsiderohet si thelbësor.

### **Modifikimi thelbësor, situata 2 – ndryshimi i bilancit ekonomik**

Sipas nenit 72 (4) (b): " modifikimi ndryshon ekuilibrin ekonomik të kontratës ose marrëveshjes kuadër në favor të kontraktorit në një mënyrë e cila nuk ka qenë e parashikuar në kontratën ose në marrëveshjen kuadër fillestare".

**Koment:** Kjo gjendje ka të bëjë me ekuilibrin ekonomik të kontratës (ose të marrëveshjes kuadër). Nëse modifikimi është në favor të kontraktorit, atëherë modifikimi është thelbësor. Nëse modifikimi është në favor të autoritetit kontraktor, atëherë modifikim nuk është thelbësor.

Ky kufizim i modifikimeve të kontratës është i nevojshëm për të siguruar që realizimi i kontratës vazhdon të pasqyrojë rezultatin e procedurës fillestare të prokurimit dhe të shmangë rrezikun e favorizimit të një operatori të caktuar ekonomik. Për shembull, një operator ekonomik mund të ofrojë një ofertë me një çmim shumë të ulët për të fituar kontratën me supozimin se ai do të lejohet që të përmirësojë kushtet më vonë.

Ky rregull nuk përjashton mundësinë e rritjes së të gjitha çmimeve. Rritja e çmimit lejohet, për shembull, në qoftë se ajo bëhet në përputhje me një klauzolë të indeksimit të çmimeve të qartë, të saktë dhe pa ekuivoke që ka qenë përfshirë në kontratën ose në marrëveshjen kuadër fillestare.

Në kontekstin e ndryshimeve të bilancit ekonomik, çmimi nuk është i vetmi faktor që duhet të merren parasysh. Nëse, për shembull, një modifikim zvogëlon rrezikun ndaj kontraktorit për krijimin e pagesave të penalizimeve, atëherë pasojat e shkaktuara nga modifikimi duhet të merret parasysh kur të vlerësohet bilanci ekonomik.

### **Modifikimi thelbësor, situata 3 – objekti i zgjeruar**

Sipas nenit 72 (4) (c): "modifikimi zgjeron në mënyrë të konsiderueshme objektin e kontratës ose të marrëveshjes kuadër".

Koment: Ky kusht vlen kur zgjerimi i konsiderueshëm i objektit të kontratës (ose i marrëveshjes kuadër) bërë në mënyrë që të përfshijë të produkte, punë ose shërbime që nuk mbulohen nga kontrata fillestare. Modifikimi mund të përfshijë një zgjatje sasiore (më shumë produktet apo shërbime se ato të mbuluara nga kontrata fillestare) ose një zgjerim cilësor (produkte apo shërbime të një cilësie të ndryshme se ato të mbuluara më parë nga kontrata). Vetëm zgjerimet e konsiderueshme konsiderohen si modifikime thelbësore. Nuk është e mundur që të përcaktohet termi "në mënyrë të konsiderueshme" i përdorur në nenin 72 (4) (c) të Direktivës në një mënyrë që do të zbatohet në të gjitha rastet. Autoritetet kontraktore duhet të përdorin gjykimin e tyre rast pas rasti, duke marrë këshilla ligjore sipas nevojës.

#### **Jurisprudenca**

Ajo çfarë e përbën një "zgjerim të konsiderueshëm" të një kontrate shqyrtuar nga GJED-ja në Çështjen C 160/08, Komisioni kundër Gjermanisë, e cila bënte fjalë për një kontratë shërbimesh ambulatore.

GJED-ja shqyrtoi zgjerimin e një kontrate ekzistuese për shërbimet ambulatore që të mbulonte një stacion të ri ambulator. GJED-ja konstatoi se vazhdimi i kontratës fillestare prej rreth 673.000 Eurosh nuk mund të bëhej pa një procedurë të re të dhënies së kontratës. Meqë vlera e kontratës ishte 4 450 000 Euro, zgjerimi në këtë mënyrë arrinte në 15% të vlerës së kontratës fillestare. GJED-ja theksoi se vlera e zgjerimit ka qenë dukshëm më e lartë se vlera e kufirit për një kontratë shërbimesh.

### **Modifikimi thelbësor, situata 4 – kontraktori i ri**

Sipas nenit 72 (4) (d) ", ku një kontraktor i ri zëvendëson atë të cilit autoriteti kontraktor i ka dhënë fillimisht kontratën në rrethana të tjera të ndryshme nga ato të parashikuara në pikën (d) të paragrafit 1".

Kjo situatë thjesht konfirmon rregullin e përgjithshëm se zëvendësimi i partnerit kontraktual përbën një modifikim thelbësor të kontratës. Në përputhje me parimet e trajtimit të barabartë dhe transparencës, ofertuesi i suksesshëm nuk duhet të zëvendësohet nga një tjetër operator ekonomik pa ri-hapjen e kontratës për konkurrim, vetëm nëse modifikimi i kontraktorit klasifikohet në modifikimin e lejuar për ndryshimin e kontraktorit, siç përshkruhet më sipër në këtë Udhëzim.

#### **Si të trajtohen modifikimet e kontratës**

Pjesa në vijim përmban një përmbledhje të shkurtër të informacionit që është diskutuar më gjerësisht në Udhëtimin nr. 22 të SIGMA-s për Prokurimin publik, *Menaxhimi i kontratës*.

Është e këshillueshme që autoriteti kontraktor të ketë një politikë të qartë e të deklaruar në mënyrë që të shmangen modifikimet e kontratës kudo që të jetë e mundur. Është gjithashtu e rëndësishme që të sigurohet se do të pranohen vetëm modifikimet e hetuara imtësisht, domethënë ato që lejohen apo që nuk janë thelbësore, dhe pranim do të jetë vetëm me shkrim nga zyrtari i autorizuar i prokurimit.

Modifikimet mund të ketë ndikime të drejtpërdrejta dhe jo të drejtpërdrejta. Ndikimet e drejtpërdrejta mund të përfshijnë:

- Koston e rritur/të ulur të kontratës;
- Kontratën mbi/nën buxhetin;
- Vonesat e furnizimeve ose të kontratave të punëve.

- Ndikimet jo të drejtpërdrejta mund të përfshijnë:
- Punë të çuar dëm ose punë shtesë të projektimit;
- Aktivitete shtesë të çuara dëm ose të panevojshme;
- Modifikime, shtesa ose anulime të porosive që operatori ekonomik mund të ketë bërë brenda bazës së vet të furnizimit;
- Kohë, vonesa të rritura/të ulura dhe ri-programim i kontratës;
- Kostot joproduktive të punës;
- Kohë dhe para shtesë të shpenzuara nga zyra qendrore e operatorit ekonomik, i cili mund të kërkojnë që të mbulojë shpenzimet e tij fikse.

Për çdo kontratë të madhe, është praktikë e mirë që të organizohet një takim zyrtar inaugurues apo fillestar menjëherë pasi kontrata të jetë dhënë zyrtarisht. Në këtë takim, përfaqësuesit e operatorit ekonomik dhe autoriteti kontraktor do të mblidhen së bashku për herë të parë në kuadër të kontratës së rënë dakord. Është shumë e rëndësishme që të dyja palët të lëvizin nga qasja e konkurrimit në qasjen e bashkëpunimit, pasi ata do të punojnë së bashku gjatë të gjithë kohëzgjatjes së kontratës dhe të dy do të duan një përfundim të suksesshëm.

Kur një operator ekonomik dorëzon një kërkesë për një modifikim, zyrtarët e prokurimit duhet t'i bëjnë vetes dhe palëve të tjera të interesuara një numër pyetjesh kërkimore:

- A klasifikohet kjo kërkesë në mënyrë të qartë brenda punës që është pranuar dhe kuptuar?
- A është kërkesa një keqinterpretim i specifikimeve ekzistuese ose i termave dhe kushteve? A nënkupton sqarimi se modifikimi nuk do të jetë më i nevojshëm?
- A është ky modifikim me të vërtetë i nevojshëm, apo do të jetë thjesht "mirë që të jetë"? Trajton implikimet e drejtpërdrejta dhe jo të drejtpërdrejta.
- A ka një mënyrë tjetër procedurale që mund të jetë me kosto-efektive?
- A është ndryshimi me të vërtetë një modifikim i kontratës aktuale apo është punë e re që kërkon një kontratë të re?
- A do të shkelë modifikimi rregullat kombëtare të prokurimit apo është konflikt me ndonjë politikë të tenderimit konkurrues?

Në qoftë se modifikimi është me të vërtetë i nevojshëm dhe i lejuara, atëherë kontrata duhet të përmbajë një dispozitë të kontrollit të ndryshimit. Procedura e kontrollit të ndryshimit duhet të sigurojë që një person i autorizuar, dhe vetëm ai person i autorizuar, ka përgjegjësinë për të rënë dakord për një modifikim. Disa autoritete kontraktore kërkojnë një komision të nivelit të lartë për të shqyrtuar nevojën për modifikime dhe për të kërkuar alternativa.

Për të minimizuar ndikimin e një modifikimi duhet të përdoret i njëjti zell kur bihet dakord për një modifikim që do të përdoret në dhënien e kontratës:

- Duhet të ketë gjithmonë në citim të fortë të kostos së modifikimit.
- Duhet të kuptohet koncepti i kostove marginale.
- Modifikimi i kontratës nuk duhet të miratohet përpara se të dy palët të kenë rënë dakord me shkrim për pasojat totale të modifikimit në drejtim të kohës dhe kostos.
- Duhet të sigurohet mirëmbajtja e regjistrimeve të plota që nga fillimi i kontratës.
- Të gjitha palët e interesuara të rëndësishme duhet të mbahen të përfshira në shqyrtimin e çdo modifikimi.

Për më shumë informacion shih Udhëzimin nr. 22 të SIGMA-s për Prokurimin publik, *Menaxhimi i kontratës*.

## Shërbimet

Direktiva e Shërbimeve<sup>6</sup> përmban dispozita praktikisht identike me Direktivën e Sektorit Publik mbi modifikimin e kontratave.

Neni 89 i Direktivës së Shërbimeve është ekuivalent me nenin 72 të Direktivës e Sektorit Publik ("Modifikimi i kontratave gjatë kohëzgjatjes të tyre").

Direktiva e Shërbimeve nuk përfshin ndonjë kufizim prej 50% të vlerës së kontratës fillestare si rritje të çmimeve në lidhje me modifikimet ekuivalente të lejueshme, siç përshkruhet më sipër, për dy kushtet e mëposhtme të modifikimit thelbësor:

- Modifikim thelbësor, situata 2 - punë, shërbime ose pajisje shtesë;
- Modifikim thelbësor, situata 3 –modifikimet e diktuar nga rrethanat e paparashikuara.

---

<sup>6</sup> Direktiva 2014/25/BE për prokurimet nga subjektet në sektorin e ujit, energjisë, transportit dhe sektorëve të shërbimeve postare dhe shfuqizimin e Direktivës 2004/17/KE, 26 shkurt 2014.

## Informacion i mëtejshëm

### Botime

SIGMA (2015), *Manuali i Trajnimit për Prokurimin Publik* – Moduli E3, Botimet e OECD-së, Paris.

<http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2014), *Aktgjykime të zgjedhura të Gjykatës së Drejtësisë të Bashkimit Evropian mbi Prokurimin Publik (2006-2014)*, Botimet e OECD-së, Paris.

<http://www.sigmaweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-31July2014-Alb.pdf>

### Udhëzimet e Prokurimit Publik

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Shpallja*, Udhëzimi 6, Botimet e OECD-së, Paris.

SIGMA (2016), *Menaxhimi i kontratës*, Udhëzimi 22, Botimet e OECD-së, Paris.