



Udhëzimi 3

Shtator 2016

Prokurimi publik

Autoritetet kontraktore

PËRMBAJTJA

- [Përkufizim i përgjithshëm: autoritet kontraktor; organ i rregulluar nga e drejta publike](#)
- [Prokurimi i përbashkët dhe blerja i përqendruar](#)
- [Subjektet kontraktore në sektorin e shërbimeve](#)
- [Përgjashtimet](#)
- [Informacion i mëtejshëm](#)

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

Përkufizimet e përgjithshme: autoriteti kontraktor; organ i rregulluar nga e drejta publike

Direktiva e Sektorit Publik (Direktiva) zbatohet vetëm nëse një organ është "autoritet kontraktor". Termi "autoritet kontraktor" është përcaktuar në Direktivë. Kur një organ klasifikohet brenda përkufizimit të autoritetit kontraktor, atëherë prokurimi i tij do të jetë subjekt i Direktivës. Nëse një organ nuk klasifikohet nën këtë përkufizim, atëherë prokurimi i tij nuk do të jetë subjekt i Direktivës. Nëse një organ nuk klasifikohet nën përkufizimin e sipërpërmendur, por, megjithatë, përpiqet të ndjekë rregullat, kjo sjellje nuk do të thotë se çdo shkelje e dispozitave të Direktivës që ai kryen do të jetë subjekt i kundërshtimit. Direktiva ose zbatohet ose nuk zbatohet; nuk ka qëndrim "në mes".

Autoritetet kontraktore: Termi "autoritete kontraktore" përfshin:

- Shtetin;
- Autoritetet rajonale dhe lokale;
- Organet që rregullohen nga e drejta publike;
- Shoqatat e formuara nga një ose më shumë autoritete ose një ose më shumë organe të tilla të së drejtës publike.

Direktiva gjithashtu përcakton termat "autoritetet e qeverisë qendrore" dhe "autoritetet kontraktore nën-qendrore". Autoritetet e qeverisë qendrore janë vetëm ato autoritete kontraktore që janë të listuara në Aneksin I të Direktivës, ndërkohë që "autoritetet nën-qendrore" janë të gjitha autoritetet e tjera kontraktore të mbuluara nga Direktiva. Ky dallim është i rëndësishëm për shkak se Direktiva parashikon mundësinë e aplikimit nga autoritetet nën-qendrore të rregullave më fleksibël të prokurimit në lidhje me shpalljen dhe me përcaktimin e afateve kohore për pranimin e ofertave.

Termi "shtet" përfshin të gjitha organet që ushtrojnë kompetenca gjyqësore, legislative dhe ekzekutive. E njëjta gjë vlen edhe për organet, në një shtet federal, që ushtrojnë këto kompetenca në nivel federal. Përkufizimi i shtetit është i gjerë, dhe Gjykata Evropiane e Drejtësisë (GJED) ka marrë një qasje të veçantë funksionale për të vendosur nëse janë një organizatë klasifikohet apo jo brenda përkufizimit të një autoriteti publik. Prandaj, kjo shqyrton më nga afër funksionin faktik të subjektit në fjalë dhe jo kategorizimin formal që njësisë ekonomike i është dhënë në të drejtën e brendshme.

Çfarë është "organi që rregullohet nga e drejta publike"? Ky lloj organi nuk ka një përkufizim të thjeshtë; kjo varet nëse organi ka karakteristika të caktuara. Këto karakteristika janë shprehur si kushte që duhet të plotësohen në mënyrë që organi në fjalë të mund të konsiderohet si një organ që rregullohet nga e drejta publike.

Çështja kryesore përqendrohet rreth tre kushteve kumulative të kërkuara nga Direktiva për të treguar ekzistencën e një organi që rregullohet nga e drejta publike. GJED-ja është shprehur vazhdimisht se organi duhet të përmbushë të gjitha këto tre kushte në mënyrë që të përfshihet në përkufizim. Këto kushte, të përcaktuara në nenin 1 (4) të Direktivës, për t'u kualifikuar si një organ që rregullohet nga e drejta publike janë si më poshtë:

- Kushti 1: i themeluar me qëllim të veçantë për plotësimin e nevojave në interes të përgjithshëm, që nuk kanë karakter industrial ose tregtar;
- Kushti 2: ka personalitet juridik;
- Kushti 3: financohet, për pjesën më të madhe, nga shteti apo nga autoritetet rajonale apo vendore, ose organe të tjera që rregullohen nga e drejta publike; ose i nënshtrohet mbikëqyrjes administrative të këtyre organeve; ose ka një bord administrativ, drejtues apo mbikëqyrës, ku më shumë se gjysma e anëtarëve të të cilit emërohen nga shteti, autoritetet rajonale apo lokale ose nga organe të tjera që rregullohen nga e drejta publike.

Çfarë do të thotë Kushti 1? Kushti 1 nuk është përcaktuar në Direktivë, por GJED-ja e ka shqyrtuar këtë kusht në mënyrë të veçantë dhe ka trajtuar dy çështje të veçanta, por të lidhura: 1) nëse organizata është krijuar për të plotësuar nevojat në interes të përgjithshëm; dhe 2) nëse këto nevoja të interesit të përgjithshëm kanë karakter industrial ose tregtar apo jo (në mënyrë që të plotësohet përkufizimi, nevojat e interesit të përgjithshëm nuk duhet të kenë karakter industrial ose tregtar).

"Nevojat e interesit të përgjithshëm" janë *në përgjithësi* nevoja që plotësohen nga disponueshmëria e mallrave dhe shërbimeve në treg dhe që, për arsye që lidhen me interesin e përgjithshëm, shteti zgjedh që t'i sigurojë vetë ose, mbi të cilat dëshiron të ushtrojë një ndikim vendimtar. GJED-ja ka tentuar t'i shohë kërkesat e shtetit në aspektin e sa më poshtë vijon: 1) detyrat specifike që duhet të arrihen; 2) rezervimi i qartë i aktiviteteve të caktuara për autoritetet publike; 3) detyrimi i shtetit për të mbuluar shpenzimet që lidhen me veprimtaritë në fjalë; 4) kontrolli i çmimeve të vendosura për shërbimet; 5) shkalla e kërkuar e monitorimit apo sigurisë; dhe 6) "interesi publik".

Kriteri shtesë për qëllimet e këtij përkufizimi është që nevojat e interesit të përgjithshëm nuk duhet të kenë karakter industrial ose tregtar. Këto nevoja janë në përgjithësi aktivitete që kryhen për qëllime fitimi në tregjet konkurruese. Direktiva shpjegon se organi që vepron në kushtet normale të tregut, ka për qëllim për të nxjerrë fitim, dhe përballon humbjet që rezultojnë nga ushtrimi i veprimtarisë së tij, nuk duhet të konsiderohet si një "organ që rregullohet nga e drejta publike".

Shembuj të organizatave që mund të mbulohen nga ky përkufizim janë: 1) organet publike të strehimit; 2) një organizatë e krijuar për të prodhuar, në baza ekskluzive, dokumente zyrtare administrative; 3) një shoqëri publike me përgjegjësi të kufizuar e ngritur nga dy njësi të qeverisjes vendore dhe e ngarkuar me detyra në fushën e mbledhjes së mbetjeve dhe të pastrimit të rrugëve; dhe 4) agjencitë e zhvillimit rajonal që punojnë për të tërhequr investimet e brendshme.

Blerja e përbashkët dhe blerja e përqendruar

Në qoftë se autoritetet i bashkojnë kërkesat e tyre dhe blejnë së bashku, ose nëpërmjet një organi qendror blerës, atëherë mund të realizohen përfitime dhe kursime të rëndësishme në aspektin e burimeve dhe shpenzimeve administrative. Direktiva nuk ka asnjë dispozitë që e ndalon një autoritet kontraktor që të marrë pjesë në blerjen e përbashkët. Direktiva përmban dispozita të veçanta që lejojnë krijimin dhe funksionimin e organeve qendrore blerëse.

- **Blerja e përbashkët:** Disa autoritete kontraktore thjesht mund të zgjedhin që të mbledhin kërkesat e tyre dhe së bashku të kryejnë një procedurë për dhënien e kontratës. Kjo formë e blerjes së përbashkët mund të kryhet në emër të secilit prej autoriteteve kontraktore ose në emër të një autoriteti të vetëm kontraktor që vepron në emër të tjerëve. Në masën që këto autoritete kontraktore thjesht veprojnë bashkërisht, pa përfitimin e një subjekti për qëllime të veçanta ose pa emërimin e disa prej tyre si agjent për të tjerët, ato do të veprojnë si një organizatë e autoriteteve kontraktore.
- **Organe Qendrore Blerëse:** Direktiva lejon krijimin e një autoriteti kontraktor duke pasur parasysh posaçërisht një funksion qendror blerës: organi qendror blerës.

Për qëllimet e Direktivës, organi qendror blerës është një "autoritet kontraktor që siguron aktivitete të blerjes së përqendruar dhe, ndoshta, aktivitete ndihmëse të blerjes". Aktivitetet e përqendruara të blerjes janë aktivitetet që realizohen në mënyrë të përhershme, në formën e blerjes së furnizimeve dhe/ose shërbimeve të dedikuara për autoritetet apo në formën e dhënies së kontratave publike apo nënshkrimin e një marrëveshjeje kuadër për punë, mallra ose shërbime të destinuara për autoritetet kontraktore. Aktivitetet ndihmëse të blerjes, nga ana tjetër, janë "aktivitete që konsistojnë në ofrimin e mbështetjes për aktivitetet e blerjes", të tilla si sigurimi i infrastrukturës teknike, këshillimi për drejtimin e procedurave, apo përgatitjen dhe menaxhimin e procedurave të prokurimit. Direktiva parashikon që Shtetet Anëtare mund t'i lejojnë autoritetet kontraktore që të marrin furnizimet dhe/ose shërbimet nga një organ qendror blerës që ofron aktivitete të blerjes së përqendruar. Autoritetet kontraktore që marrin furnizime apo shërbime nga

një organi qendror blerës që ofron aktivitete të blerjes së përqendruar konsiderohen se kanë përmbushur detyrimet e tyre që rrjedhin nga Direktiva.

Për më shumë diskutime mbi aktivitetet e përqendruara, shih Udhëzimin nr. 20 të SIGMA-s për Prokurimit Publik, *Organe Qendrore Blerëse*.

Subjektet kontraktore në sektorin e shërbimeve

Ndaj cilave subjekte zbatohet Direktiva?¹ Direktiva e Shërbimeve zbatohet vetëm kur një subjekt kontraktor klasifikohet brenda përkufizimit të shërbimit, siç është përcaktuar në Direktivën e Shërbimeve. Fakti nëse një subjekt kontraktor që klasifikohet brenda përkufizimit të shërbimit, ndaj të cilit zbatohet Direktiva e Shërbimeve, nuk është i lidhur me natyrën private apo publike të një subjekti kontraktor ka të bëjë me dy faktorë: fusha specifike e veprimtarisë në të cilën vepron subjekti kontraktor dhe baza mbi të cilën subjekti kontraktor kryen atë aktivitet.

Është gjithashtu e rëndësishme të mbahet parasysh se, ndryshe nga dispozitat e Direktivës, subjektet që përfshihen në përkufizimin e shërbimeve të mbuluara nga Direktiva e Shërbimeve janë të mbuluara vetëm deri në masën që ato kryejnë një aktivitet përkatës të përcaktuar në Direktivën e Shërbimeve dhe për kontratat e një lloji të përcaktuar.

Ekzistojnë tri lloje subjektesh kontraktore të përcaktuara (bashkërisht të referuara si "subjekte kontraktore") në Direktivën e Shërbimeve:

- **Autoritetet kontraktore:** Përkufizimi i "autoritetit kontraktor" në Direktivën e Shërbimeve është i njëjtë si në Direktivë. Ai mbulon shtetin, autoritetet rajonale ose lokale, organet e rregulluara nga e drejta publike, si dhe shoqatat e formuara nga një ose më shumë autoritete ose një ose më shumë organe që rregullohen nga e drejta publike. Direktiva e Shërbimeve jep gjithashtu përkufizimin e autoriteteve rajonale dhe lokale, por ky përcaktim është pa pasoja juridike, pasi të gjitha autoritetet kontraktore janë subjekt i rregullave të njëjta të prokurimit.
- **Ndërmarrjet publike:** Ndërmarrjet publike janë të përcaktuara në Direktivën e Shërbimeve si çdo ndërmarrje mbi të cilën autoritetet kontraktore mund të ushtrojnë drejtpërdrejt ose tërthorazi një ndikim mbizotërues në bazë të pronësisë së tyre të ndërmarrjes, pjesëmarrjes së tyre financiare në to, ose dispozitave që e rregullojnë atë.
- **Subjektet që veprojnë në bazë të të drejtave ekskluzive të veçanta:** Direktiva e Shërbimeve vlen edhe për subjektet që klasifikohen nën përkufizimin me tri pjesë. Këto janë subjektet që:
 - Nuk janë autoritete publike ose ndërmarrje publike;
 - Kanë ndonjë prej aktiviteteve përkatëse të përshkruara më poshtë si një nga veprimtaritë e tyre;
 - Veprojnë në bazë të "drejtave të veçanta ose ekskluzive" të dhëna nga një autoritet kompetent i një Shteti Anëtar.

"Të drejtat e veçanta ose ekskluzive" janë të drejta që kanë efektin e kufizimit të ushtrimit të "aktiviteteve përkatëse" të përmendura më poshtë të një ose më shumë subjekteve dhe që ndikojnë ndjeshëm në aftësinë e subjekteve të tjera për të kryer aktivitete të tilla. Direktiva e Shërbimeve shpjegon se në qoftë se një e drejtë jepet me anë të një procedure në të cilën garantohet shpallja e mjaftueshme dhe ku përdoren kriteret objektive, atëherë kjo nuk është e drejtë e veçantë apo ekskluzive në kuptimin e Direktivës së Shërbimeve.

¹ 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.

Çfarë janë "aktivitetet e rëndësishme"? Subjektet kontraktore që klasifikohen nën përkufizimet e mësipërme mbulohen nga Direktiva e Shërbimeve, por vetëm në masën që ato kryejnë një "aktivitet të rëndësishëm" dhe vetëm në lidhje me kontratat e dhëna për qëllim të kryerjes së aktivitetit. Në mënyrë të përmblodhur, aktivitetet e rëndësishme përfshijnë sigurimin ose operimin e rrjeteve për:

- Ujin;
- Energjinë - duke përfshirë energjinë elektrike, gazin ose ngrohjen dhe shfrytëzimin e zonave gjeografike me qëllim të nxjerrjes së naftës dhe gazit ose për të eksploruar për të, ose nxjerrjen e qymyrit dhe lëndëve të tjera djegëse të ngurta;
- Shërbimet e transportit - operimi i rrjeteve të transportit dhe i objekteve të terminaleve;
- Shërbimet postare.

Direktiva e Shërbimeve ofron mekanizmin për dallimin midis situatave të ndryshme, kur një kontratë mbulon një ose disa veprimtari të rëndësishme dhe kur një kontratë që mbulon një ose disa veprimtari të rëndësishme që përfshijnë mbrojtjen ose sigurinë. Direktiva gjithashtu përmban dispozita që kanë të bëjnë me kontratat e përziera, duke përfshirë edhe kontratat që potencialisht klasifikohen nën më shumë se një regjim, për shembull, në sektorin publik dhe sektorin e shërbimeve.

Për informacion të mëtejshëm shih Udhëzimin nr. 16 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Prokurimi nga shërbimet*.

Çfarë është përjashtimi i Nenit 34?

Sipas Nenit 34 të Direktivës së Shërbimeve, Komisioni Evropian mund të bëjë një përjashtim nga dispozitat e Direktivës së Shërbimeve për ato subjekte kontraktore që kryejnë një aktivitet të rëndësishëm që, në Shtetin Anëtar në të cilin kryhet aktiviteti, ky i fundit është i ekspozuar direkt ndaj konkurrencës së një tregu, në të cilën aksesimi nuk është i kufizuar.

Testi nëse tregjet janë konkurruese apo jo merr parasysh detyrimisht të dyja situatat faktike dhe ligjore në Shtetin Anëtar në fjalë. Testi bëhet domosdoshmërisht në bazë të parimit rast pas rasti.

Përjashtimi jepet me anë të një vendimi nga Komisioni Evropian, i cili inicohet nga një kërkesë e një Shteti Anëtar të BE-së ose nga një subjekt kontraktor, nëse lejohet nga dispozitat ligjore të atij Shteti Anëtar. Për informacion të mëtejshëm shih Udhëzimin nr. 16 të SIGMA-s për Prokurimin Publik, *Prokurimi nga shërbimet*.

Informacion i mëtejshëm

Botimet e SIGMA-s

Manuali i Trajnimit për Prokurimin Publik– Modulet D1 dhe D2

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

Udhëzimet e SIGMA-s për Prokurimin

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

Udhëzimi për Prokurimin 16, Prokurimi nga shërbimet

Udhëzimi për Prokurimin 30, Direktivat e BE-së 2014: Prokurimi i Sektorit Publik dhe i Shërbimeve

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>

Jurisprudenca

Jurisprudencë e zgjedhur e GJED-së: C-323/96 *Komisioni kundër Belgjikës*, C-44/96 *Mannesmann*, C-360/96 *Gemeente Arnhem dhe Gemeente Rheden kundër BFI Holding*, C-353/96 *Komisioni kundër Irlandës*, C-328 / 96 *Komisioni kundër Austrisë*, C-380/98 *Universiteti i Kembrixhit*, C-223/99 *Agorà dhe Excelsior*, C-373/00 *Adolf Truley*, C-283/00 *Komisioni kundër Spanjës*, C-18/01 *Korhonen dhe të tjerët*, C -26/03 *Komisioni kundër Spanjës*, C-84/03 *Komisioni kundër Spanjës*, C-337/06 *Bayerischer Rundfunk dhe të tjerët*, C-393/06 *Ing. Aigner*, C-300/07 *Hans & Christophorus Oymann*, C-526/11 IVD

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/