



**SIGMA**  
**Support for Improvement in Governance and Management**  
A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

## **Прирачник за утврдување на способност на економските оператори во постапките за доделување на договори за јавни набавки**

Скопје, 2009 година

Овој документ беше составен со финансиска помош од Европската унија. Гледиштата дадени во него во никој случај не го отсликуваат официјалното мислење на Европската унија и не ги отсликуваат гледиштата на ОЕЦД и нејзините земји-членки или земјите-кориснички кои учествуваат во програмата на Сигма.

## С о д р ж и н а

Вовед .....	3
1. Цел на Прирачникот .....	3
2. Утврдување на способноста на економските оператори .....	3
3. Структура на Прирачникот .....	3
Глава I- Утврдување на способност на економските оператори - правила во ЕУ .....	5
1. Вовед .....	5
2. Економски оператори .....	7
3. Општи принципи кои се применуваат при утврдување на способноста.....	9
4. Утврдување на способноста на економските оператори- Директива за јавен сектор 11	
5. Утврдување на способноста на економските оператори – Директива за секторски дејности.....	22
Глава II – Утврдување на способноста на економски оператори – Оперативна и практична перспектива во ЕУ .....	25
1. Вовед .....	25
2. Фаза на утврдување на способност и нејзината поврзаност со користените постапки за поднесување понуди .....	25
3. Утврдување на стратегијата за оценување на фазата на утврдување на способност: Главни практични точки кои се земаат предвид.....	28
3.1 Утврдување на критериумите за утврдување на способност кои треба да се користат.....	29
3.2 Идентификација на доказите/документите и информациите кои се побарани од економските оператори.....	32
3.3 Одлука за бројот на економските оператори кои се покануваат да достават понуда/со преговори/со водење дијалог .....	32
4. Информации за квалификациите на економските оператори: Примената на прашалници за претквалификација (ППК).....	35
5. Оценување/вреднување на квалификациите на економските оператори.....	36
Глава III – Критериум за утврдување на способноста на економски оператори – од аспект на македонските прописи за јавни набавки.....	38
1. Лична состојба на економскиот оператор .....	39
2. Способност за вршење професионална дејност на економскиот оператор .....	40
3. Економска и финансиска состојба на економскиот оператор .....	41
4. Техничка или професионална способност.....	42
5. Стандарди за системи за квалитет.....	44
6. Стандарди за управување со животната средина .....	44

# Вовед

---

## 1. Цел на Прирачникот

Целта на овој Прирачник е на договорните органи да им се обезбедат насоки во однос на тоа:

- како да се одредат и применат критериумите за утврдување на способност на економските оператори во постапките за доделување на договори за јавни набавки,
- како да оценат дали економскиот оператор заинтересиран за учество во постапката ги исполнува тие критериуми, и
- како договорните органи да се справат со процесот на квалификување и избор на економски оператори во различните постапки за доделување на договори за јавни набавки.

Прво, во Прирачникот се анализираат горенаведените прашања од перспектива на ЕУ. Особено, со нив се опишува на кој начин овие теми се покриени со Директивата 2004/18<sup>1</sup> (во натамошниот текст *Директива за јавниот сектор*) и Директивата 2004/17<sup>2</sup> (во натамошниот текст *Директива за комунални услуги*), а исто така и на кој начин се пристапува кон нив во пракса, имајќи го предвид фактот дека правилата за јавни набавки и праксата може да се разликуваат во различните земји-членки. Исто така, преку овој документ се упатува и на најрелевантната судска пракса на Европскиот суд на правдата (во понатамошниот текст *ЕСП*). Второ, во Прирачникот се анализираат горенаведените прашања од аспект на македонските прописи за јавни набавки.

## 2. Утврдување на способноста на економските оператори

Пред да се избере понудата која најдобро ги исполнува специфичните барања на договорниот орган, набавката на стоки, работи и услуги се одвива преку голем број фази (таканаречен **процес на набавка**). Една од тие фази е утврдувањето на способноста на економските оператори. Утврдувањето на способноста во овој случај се разбира како процес (постапки, правила) за време на кој договорниот орган проценува и разгледува дали економските оператори кои учествуваат во постапката се квалификувани и имаат доволен економски и финансиски потенцијал, како и дали се технички и професионално способни за извршување на договорот понуден со постапката за доделување на договор за јавна набавка. Со примената на тие критериуми, договорниот орган е сигурен дека договорот кој е во прашање нема да се додели на понудувач кој поради прашањата поврзани со неговата способност нема да биде во можност соодветно да го изврши договорот.

## 3. Структура на Прирачникот

Прирачникот е структуриран во три главни делови:

- Во првата глава се разгледуваат принципите и правилата во законодавството и правото на ЕУ во врска со утврдувањето и примената на критериумите за утврдување на способноста на економските оператори.

---

<sup>1</sup> Директивата 2004/18/ЕЗ на Европскиот парламенти на Советот од 31 март, 2004 година за координација на постапките за доделување договори за јавни работи, договори за јавна набавка и договори за јавни услуги (2004 година), Сл.весник L 134/114.

<sup>2</sup> Директивата 2004/17/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 31 март 2004 година, за координирање на постапките за набавка на објекти во областа на водата, транспортот и **секторите** за поштенски услуги (2004 година) Сл. весник L134/1.

- Во втората глава се разгледува генерално, од оперативна и практична перспектива, како обично се утврдуваат и проценуваат критериумите за утврдувањето на способноста и како фазата на утврдувањето на способноста се структурира во општи рамки, како и што обично би претставувало најдобра пракса во овие дадени специфични области во случајот на ЕУ.
- Во третата глава се дава краток осврт на прописите за јавни набавки од аспект на утврдувањето на способноста во Република Македонија.

# Глава I- Утврдување на способност на економските оператори - правила во ЕУ

---

## 1. Вовед

Во Директивите за јавни набавки, како и другите меѓународни инструменти и националните законодавства се даваат правила и постапки со кои се пропишува на кој начин се утврдуваат и применуваат критериумите за утврдување на способност на економските оператори кои се заинтересирани за обезбедување на стоки или извршување на услуги или работи кои се предмет на постапките за јавни набавки. Во овој Прирачник, соодветните правила и постапки во однос на утврдувањето на способноста на економските оператори се нарекуваат „квалитативен избор“.

На почетокот на овој документ се предлага, од една страна, да се направи разлика помеѓу подобност и квалификација (избор) на економски оператори и помеѓу квалификација (избор) и доделување на договорот од друга страна. Терминот подобност не се користи за одредување на квалификациите за даден економски оператор за извршување на договорот кој е во прашање, туку за да се дозволи или одбие давањето на понуда за јавни договори на категорија на економски оператори врз одредена основа<sup>3</sup>. Основата за подобност обично се заснова врз националноста односно врз системите за издавање на дозволи. Подобноста често се користи како средство за резервирање на договорите за категории на економски оператори во согласност со општествените и економски цели. На пример, постојната Директива за јавниот сектор на земјите-членки им дава можност за резервирање на правото на учество во постапките за јавни набавки на друштвата за вработување на хендикепирани лица каде најголемиот дел од засегнатите вработени се хендикепирани лица<sup>4</sup>. Во контекстот на стоките кои треба да се набават во рамките на договорот, „подобен“ се користи за опишување на оние стоки кои може да се понудат од страна на понудувачот и поради тоа може да се примени за потеклото на производите во смисла дека само стоки со одредено потекло може да се сметаат за подобни. Во контекстот на системот за јавни набавки на Европската унија, во директивите за јавни договори не постојат правила за подобност. Во принцип, нема ограничувања во однос на националноста на понудувачот или потеклото на производите. Меѓутоа, треба да се напомене дека една од целите на Договорот за основање на Европската заедница беше создавањето на заеднички пазар меѓу земјите-членки во ЕУ. Предмет на законодавството на Заедницата е она што е присутно на нејзината територија, т.е. граѓаните на ЕУ и правните лица основани во рамките на Заедницата. Обврските наметнати со директивите на ЕЗ на договорните органи не се разликуваат помеѓу понудувачите од ЕЗ и понудувачите кои потекнуваат од трети земји и не наметнуваат критериуми за подобност. Со оглед на тоа тоа што не постојат барања за подобност, нема ни ограничување во однос на тоа кој може да достави понуда за даден договор. Меѓутоа, од друга страна, правата кои им се даваат на понудувачите во рамките на Директивата на ЕЗ и особено во Директивите за правни лекови<sup>5</sup> се даваат само на субјекти на правото на ЕЗ. Последицата од тоа е што доколку понудувачот од трета земја (земја која не е земја-членка на ЕУ) се исклучи од учество во постапките за јавни набавки, таквиот понудувач во рамките

---

<sup>3</sup> Сигма/ОЕЦД „Практичен водич за јавни набавки“, март 2004 година.

<sup>4</sup> Види член 19 од Директивата за јавниот сектор.

<sup>5</sup> Директива на Советот 92/13/ЕЕЗ од 25 февруари 1992 година која ги координира законите, регулативите и административните одредби за примената на правилата на Заедницата за постапките на набавка на објекти во вода, во секторот за енергија, транспорт и секторот за телекомуникации, Директива на Советот 89/665/ЕЕЗ од 21 декември 1989 година која ги координира законите, регулативите и административните одредби поврзани со примената на постапките на разгледувањето на доделувањето на договори за јавна набавка и јавни работи, и двата изменети со Директивата 2007/66/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 11 декември 2007 која ги изменува Директивите на Советот 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ во поглед на подобрување на ефикасноста на постапките за разгледување за доделувањето јавни договори.

на законите на ЕЗ не би имал средство за заштита во однос на договорниот орган поради тоа што тој даден понудувач не би имал право да ја оспори одлуката на договорниот орган (освен ако со националното законодавство не му се дава таква можност<sup>6</sup>). Правата дадени во рамките на законите на ЕЗ исто така се однесуваат и на понудувачите основани во рамки на земји вклучени во Европските договори.

Целта на утврдувањето на способноста е да се процени дали даден економски оператор е општо сигурен (соодветен) и дали е способен за извршување на договорот кој е предмет на јавна набавка во согласност со барањата на договорниот орган.

Еден од круцијалните аспекти на соодветната примена на постапката за утврдувањето на способноста на економските оператори е разликата помеѓу постапката за оценка на понудата и примената на критериумите за доделување на договор за јавна набавка. Додека првото се применува со цел да се провери соодветноста, сигурноста и основната способност на економските оператори за извршување на договорот кој е во прашање, улогата на критериумите за доделување на договор е да му се даде можност на договорниот орган да процени кои понуди најмногу ги задоволуваат неговите потреби. Испитувањето на соодветноста на изведувачот за реализирање на договорот кој треба да се додели и доделувањето на договорот се две различни операции во постапката за доделување на договор за јавни работи<sup>7</sup>. Европскиот суд на правдата тврди дека:

„И покрај тоа што Директивата (за договор за јавни работи), со која треба да се постигне координација на националните постапки за доделување на договори за јавни набавки, притоа имајќи ги предвид онолку колку што е можно, постапките и административните практики на сила во секоја од земјите-членки (втора ставка во преамбулата), не ја уредува можноста за истовремено преиспитување на соодветноста на понудувачот и доделувањето на договорот, поради тоа што двете постапки се спроведуваат според различни правила“.

Забраната за поистоветување на критериумите поврзани со утврдување на способноста на економските оператори и доделувањето на договорите подоцна беше потврдена од страна на ЕСП во случајот „ГАТ“<sup>8</sup>. Меѓу другото, тој случај се однесуваше на прашањето поврзано со примената како критериум за доделување на договорот од страна на договорниот орган, на бројот на референци во однос на извршените договори доставен од страна на економскиот оператор. ЕСП тврдеше дека според шемата на Директивата за јавни набавки на стоки<sup>9</sup>, утврдувањето на способноста на изведувачите за доставување на производите кои се предмет на договорот кој треба да се додели и доделувањето на договорот се две различни операции во постапката за доделување на договор за јавни работи. И покрај тоа што Директивата 93/36 не ја уредува можноста за истовремено утврдување на способноста на понудувачот и доделување на договорот, двете постапки се управуваат според различни правила. Целта на одредбите во однос на утврдувањето на способноста на економските оператори не беше да се разграничи надлежноста на земјата-членка во однос на поставување на нивото на финансиска и економска состојба и техничкото знаење потребно со цел да се учествува во постапките за доделување на договорот за јавни работи, а не да се одредат упатувањата или доказите кои може да се достават со цел да се утврди финансиската или економската состојба и техничкото знаење или способност.

ЕСП исто така во еден неодамнешен случај се занимаваше со односот меѓу критериумите за утврдувањето на способноста и критериумите за доделување на договор за јавна набавка: случајот „Лианакис“<sup>10</sup>. Овој случај се однесува на повик за доставување на понуди од страна на

<sup>6</sup> Што е случај со, на пример законодавството во Полска според кое не се разликува економски оператор од ЕУ и од други места и сите имаат еднакви права.

<sup>7</sup> Случај 31/87 Геброедерс Беентиес против државата Холандија (1998 год), ECR 4635.

<sup>8</sup> Случај Ц – 315/01 Друштво за комунални услуги– Техник GmbH против Австриски автопати и улици за брзо возење АГ, ECR (2003 год) I– 06351.

<sup>9</sup> Директива 93/36, претходник на директивата 2004/18.

<sup>10</sup> Случај Ц – 532/06 *Лианакис АЕ и другите против Александропулос и другите*, кој уште не е објавен но е достапен на интернет страницата: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

Општинскиот совет во Грција за изведување на проект поврзан со катастарот, планот на градот и мерките кои требаше да се применат во област во рамките на Советот. Од фактите поврзани со овој случај, изгледа дека немало фаза на квалитативен избор и дека договорниот орган критериумите за утврдување на способност ги третираше како критериуми за доделување на договор, со што фазата на утврдувањето на способноста ја помешал со фазата на доделување на договор. ЕСП истакна дека според претходната судска пракса<sup>11</sup>, јасно е дека преиспитувањето на соодветноста на понудувачот и доделувањето на договорот може да се одвива истовремено, меѓутоа, дека двете постапки се сепак различни и се управувани според различни правила. Исто така, ЕСП истакна дека „во постапката за доделување на договор, според членовите 23(1), 32 и 36(1) од Директивата 92/50<sup>12</sup> на договорниот орган му се оневозможува искуството на понудувачот, персоналот и опременоста или способноста за реализација на договорот во одредениот рок да ги земе предвид како „критериуми за доделување на договорот“.<sup>13</sup>

## 2. Економски оператори

### 2.1 Индивидуални економски оператори

Што се однесува до законскиот облик на економските оператори кои се заинтересирани за можностите за поднесување на понуда, пристапот до јавните набавки е отворен и за компании и за поединци. Ова е резултат на дефиницијата за „економски оператор“ дадена во директивата која го покрива секое правно и физичко лице или група од такви лица и/или тела кои на пазарот нудат извршување на работи и/или работа, стоки или услуги<sup>14</sup>. Учество во постапките за јавни набавки е исто така отворено за јавните субјекти и фактот што тие можат да имаат корист од државната помош не ги исклучува да се натпреваруваат со приватните субјекти за доделување на јавни договори<sup>15</sup>. Тоа се потврдува и со дефиницијата за економските оператори дадена во Директивата за јавниот сектор која во дефиницијата за „економски оператор“ го вклучува и „секое физичко или правно лице или јавен субјект“.<sup>16</sup>

Исто така треба да се запомни дека во поглед на утврдувањето на способноста на економските оператори, односно изборот кој се заснова врз квалификуваноста на економските оператори, во контекстот на јавните набавки во ЕЗ, со директивите се обезбедува специфична примена на принципот на ЕУ во однос на правото на основање и слобода за давање на услуги. Во согласност со тие принципи, со одредбите на Директивата се бара договорниот орган да ја реализира јавната набавка во согласност со објективни критериуми. На тој начин, на договорниот орган не му е дозволено да елиминира кој било од економските оператори од постапките за набавки врз арбитражна основа, особено доколку е поврзано со националноста на економскиот оператор.

### 2.2 Групи економски оператори

Според Директивата за јавниот сектор, правото на учество во постапки за јавна набавка не им се дава само на физичките или правни лица, туку и на групите составени од такви лица. Економските оператори може да поднесат заедничка понуда затоа што поединечно не се во состојба да ги исполнат барањата на договорниот орган во однос на финансиската и економската состојба или професионалната/техничката способност. Доколку таквата група одлучи заеднички да достави понуда, договорниот орган не може да бара од членовите на оваа група да се организираат во посебна правна форма за да учествуваат во конкретната постапка. Меѓутоа, доколку на оваа група и се додели договорот, договорниот орган може да побара од нејзините членови да се поврзат во законска правна форма, како услов за потпишување на предвидениот договор, затоа што сепак тоа е

<sup>11</sup> Види 31/87 наведен погоре.

<sup>12</sup> Еден од претходниците од Директивата за јавниот сектор.

<sup>13</sup> Види став 32 од пресудата.

<sup>14</sup> Член 1 (8) од Директивата за јавниот сектор и член 1 (7) од Директивата за секторските дејности..

<sup>15</sup> Пресуда од ЕСП од 7 септември 2000 год во случајот Ц-94/99 (2000) ECR. Стр. I-11037

<sup>16</sup> Член 1 (8) од Директивата за јавниот сектор и член 1 (7) од Директивата за секторските дејности.

потребно за задоволително реализирање на договорот. Во согласност со одредбите на директивите и правото на ЕСП, за да ја докаже својата способност, групата економски оператори може да се потпре на капацитетите на своите учесници или други субјекти без оглед на природата на законските врски меѓу нив.

Во случајот на „*Баласт Г*“<sup>17</sup> ЕСП одговори на прашањето на национален суд за тоа дали е дозволено за целите на процената на критериумите кои треба да се исполнат од страна на изведувачот, доминантно правно лице во рамките на дадена група (холдинг) да биде одговорно за компаниите кои припаѓаат на таа група. Одговорот на ЕСП беше дека тоа е дозволено со оглед на тоа што правното лице во прашање може да докаже дека всушност му се достапни средствата на тие компании, а кои се потребни за извршување на такви работи.

Слично на тоа, во случајот на „*Холст Италија*“<sup>18</sup> ЕСП тврдеше дека одредена фирма не може да се елиминира од постапката за доделување на договор за јавни услуги само врз основа на тоа што со цел да го реализира договорот предлага користење на средства кои не му припаѓаа нему, туку на еден или повеќе субјекти. Во одредени околности, економскиот оператор кој не ги исполнува минималните услови потребни за учество во постапката за доделување на договор за јавни услуги, доколку му се додели договорот може да се потпре на состојбата на трети страни. Меѓутоа, ваквото средство мора да се подложи на исполнување на одредени услови:

1. Договорниот орган треба да ја провери соодветноста на давателот на услугите во согласност со утврдените критериуми, ваквата проверка е особено насочена кон тоа на договорниот орган да му се овозможи да се увери дали успешниот понудувач навистина ќе може да ги користи средствата врз кои се потпира во периодот покриен во договорот.
2. Компанијата која се потпира на ваквите средства со цел да ја докаже својата финансиска, економска и техничка состојба мора да докаже дека всушност располага со средствата на тие субјекти или фирми кои не се во нејзина сопствениот и кои се сметаат за неопходни за реализација на договорот.

Во случајот на „*Баласт II*“<sup>19</sup>, ЕСП на субјектите на земјите-членки кои се одговорни за собирање на листи на одобрени изведувачи им довери обврска при процената на техничките капацитети на матичната компанија за вклучување во листата, да бидат одговорни за докажувањето на техничките капацитети на компаниите кои припаѓаат на истата група. Кога дадена компанија дава упатување поврзано со своите фирми-ќерки со цел да ја докаже својата економска и финансиска состојба и техничко знаење, таа мора да докаже дека располага со средствата кои им припаѓаат на тие компании. Природата на законската врска меѓу доминантната компанија и нејзините фирми-ќерки е ирелевантна во овој случај. ЕСП нагласи дека, доколку може да докаже дека располага со средствата на своите фирми-ќерки потребни за реализирање на јавните работи, холдинг-компанија која јавните работи ги изведува преку фирми-ќерки, не смее да биде исклучена од регистрација во официјалната листа на признати изведувачи.

Со одредбите содржани во Директивата не се бара составот на групата да остане константен за време на целата постапка за набавка. Со истите одредби ниту една земја-членка не се исклучува од усвојување на одредби каде таквата промена не смее да се случи по поднесувањето на понудата. Ова прашање беше дискутирано во случајот „*Македонико Метро*“<sup>20</sup> каде на ЕСП му беше поставено прашањето дали националниот закон, во согласност со директивите, може да забрани промена на составот на конзорциумот кој учествува во постапката за јавни набавки, доколку таквата промена

<sup>17</sup> Пресуда на ЕСП од 14 април 1994 год. во случајот В – 389/93 ECR (1994) стр. I– 01289

<sup>18</sup> Пресуда на ЕСП од 2 декември 1999 год. во случајот 176/98 Холст Италија СпА против општината Каљари (1999 год) ECR. Стр. I-08607

<sup>19</sup> Пресуда на ЕСП од 18 декември 1997 год. во случајот Ц-5/97 *Ballast Nedam Groep* против *Belgische Staat* [1997] ECR стр. I-07549

<sup>20</sup> Пресуда на ЕСП од 23 јануари 2003 год. во случајот Ц – 57/01 *Makedoniko Metro and Michaniki AE* против *Elliniko Dimosio* [2003 год.] ECR стр. I-01091



настане по поднесувањето на понудите. ЕСП одговори дека законите<sup>21</sup> на ЕЗ не исклучуваат усвојување на национални правила со кои се забранува промена на составот на групата изведувачи која се случува по поднесувањето на понудата во однос на постапка за доделување на договор за јавни работи или концесија за јавни работи.

Исто така, изгледа дека за целите на докажување на својот капацитет, економските оператори може да се потпираат врз средствата на своите подизведувачи. Дадена одредба од тендерското досие со која се забранува средство за заштита за подизведување за материјалните делови на даден договор би била во спротивност со одредбите на Директивите за јавни набавки. Меѓутоа, со овие Директиви не се исклучува забрана или ограничување на примената на подизведување за реализирање на одредени суштествени делови од договорот особено во случај кога договорниот орган не е во состојба при разгледувањето на понудите да ги провери техничките и економските капацитети на подизведувачите. Таков беше заклучокот на ЕСП во случајот на „Сименс“<sup>22</sup>.

### 3. Општи принципи кои се применуваат при утврдување на способноста

#### 3.1 Недискриминација и еднаков третман

Еден од камен-темелниците на системот за јавни набавки во Европската унија е принципот за недискриминација на економските оператори. Без разлика на нивното потекло (националност), ним треба да им се даде еднаква шанса за натпреварување за можностите за доставување на понуда за договорите кои треба да се доделат. Договорните органи не смеат да ги исклучуваат економските оператори од учество на тендери врз арбитражна основа, особено во однос на националноста.

Постои релативно богата судска пракса на ЕСП која е поврзана со примената на принципите за недискриминација и еднаков третман при постапките за јавни набавки. Во случајот „Ди пон де Намур“<sup>23</sup> во однос на италијанското законодавство за јавни набавки со кое од сите јавни тела и власти, како и тела и компании во кои државата има свои акции, се бараше најмалку 30% од своите снабдувања да добијат од индустриски и земјоделски фирми и мали бизниси основани во јужна Италија. Целта на оваа одредба е да се промовира индустрискиот развој на тој неразвиен регион. Локалната здравствена институција постапката за набавка на радиолошки филмови и течности ја подели на два дела, притоа резервирајќи 30% од вкупниот износ на договорот за компании засновани во јужна Италија, а останатите 70% ги додели со постапка за јавни набавки. Прашањето упатено од страна на националниот суд се однесуваше на компатибилноста на италијанските одредби во однос на законите на Заедницата, а особено во однос на членот 30<sup>24</sup> од Договорот за ЕЗ со кој се поставуваат принципите на слободното движење на стоки. ЕСП истакна дека системот кој дава предност на добрата кои се преработуваат во даден регион на некоја земја-членка на субјектите и јавните органи им оневозможуваат набавки од фирми основани во други земји-членки. Како резултат на тоа, производите кои потекнуваат во друга земја-членка се дискриминирани во споредба со производите произведени во дадената земја-членка и како последица на тоа доаѓа до попречување на нормалниот тек на трговијата во рамките на Заедницата. На овој начин, мерките применети од страна на договорниот орган се вклучуваат во забраната содржана во членот 30.

Исто така, во случајот на „Лаборатори Бруно“<sup>25</sup>, ЕСП сметаше дека правилата во Италија за резервирање на одреден процент од договорите за јавни набавки за фирми лоцирани во одредени делови од националната територија се мерки со еднаков ефект во однос на квантитативните ограничувања на трговијата и се во спротивност со принципот за слободно движење на стоки.

<sup>21</sup> Во овој случај Директивата 93/37/ЕЕЗ претходник на Директивата за јавниот сектор.

<sup>22</sup> Пресуда на ЕСП од 18 март 2004 год. во случајот Ц – 314/01 (2004) ECR, стр. I-02549.

<sup>23</sup> Пресуда на ЕСП од 20 март 1990 год. во случајот 21/88 (1990 год.) ECR, стр. I– 00889.

<sup>24</sup> Моментално член 28 од Договорот за ЕЗ.

<sup>25</sup> Пресуда на ЕСП од 11 јули 1999 год. во случајот Ц – 351/88 (1991 год) ECR, I– 0364.

Во случајот „*Ре: Дата процесинг*“<sup>26</sup>, Европската комисија ја изведе Италија пред ЕСП поради италијанските законски одредби со кои италијанската државна администрација се овластува да склучува договори во бројни јавни активности, како оданочувањето, земјоделството и урбаната сопственост, и тоа само со компании во кои сите или мнозинството акции се директно или индиректно во државна или јавна сопственост. Според Комисијата, засегнатите одредби се во спротивност со законите на Заедницата, поради тоа што се дискриминачки и претставуваат бариера за слободата на основање и слободата на обезбедување услуги како што е утврдено со членот 52<sup>27</sup> и 59<sup>28</sup> од Договорот за ЕЗ. Прво, ЕСП забележа дека според утврдената судска пракса, со принципот на еднаков третман се забранува отворената дискриминација не само во однос на националноста, туку со него се покриваат и другите форми на дискриминација која со примена на други критериуми на диференцијација води кон истите резултати. Според Судот, и покрај тоа што законите и указите се однесуваат на сите компании без никаква разлика во однос на тоа дали се италијански или не, тие во суштина давале предност на италијански компании (во тој период немаше компании за обработка на податоци од други земји-членки во кои сите или мнозинството акции беа во италијанска јавна сопственост).

### 3.2 Транспарентност

Со цел да се обезбеди „поле за еднаков натпревар“ на сите економски оператори заинтересирани за давање понуда, договорниот орган треба однапред да ги информира за сите услови за утврдување на способноста кои треба да се исполнат од страна на економските оператори. Во контекстот на законите на ЕУ, сите барања на договорниот орган во однос на критериумите за утврдување на способност треба да бидат доставени до економските оператори и тоа со помош на оглас за јавна набавка. Што се однесува до критериумите поврзани со личната состојба на економскиот оператор, во огласот доволно е да се даде општо упатување на ситуациите истакнати во членот 45 од Директивата за јавниот сектор (за деталите види подолу)<sup>29</sup>. Во случајот на „Универсале Бау“<sup>30</sup>, ЕСП истакна дека какви и да се критериумите за утврдување на способноста, договорниот орган треба однапред да ги информира економските оператори. Во Директивата не се утврдува целосниот систем на закони на Заедницата, сепак, таа има за цел ваквите договори да ги отвори за вистинска конкуренција. Со цел да се исполни тоа, критериумите и условите кои кои се поставени во секој договор мора да бидат јавно објавени од страна на договорниот орган. Постапката за доделување на јавен договор мора во секоја фаза, а особено во фазата на утврдување на способноста на кандидатите во ограничена постапка, да биде во согласност со принципите на еднаков третман и транспарентност со цел да се обезбеди еднаквост при подготовката на пријавите за учество и понудите соодветно. ЕСП и натаму тврдеше дека во контекстот на ограничената постапка, во случај кога договорниот орган пред објавувањето на огласот за јавна набавка ги утврдил правилата за процена на критериумите за утврдување на способност, тој и натаму е обврзан претходно да им ги соопшти на кандидатите.

### 3.3 Пропорционалност на барањата и нивната поврзаност со предметот на јавна набавка

Во согласност со принципот на **пропорционалност**, степенот на информирање од страна на договорниот орган, како и минималното ниво на потребна способност за специфичен договор мора да бидат пропорционални со предметот на договорот (неговата сложеност, вредност). Исто така, тие треба да бидат поврзани со специфичните производи, услуги или работи кои се предмет на договорот за јавна набавка од страна на договорниот орган.

<sup>26</sup> Пресуда на ЕСП од 5 декември 1989 год. во случајот 3/88 Комисијата против Италија (1989 год.) ECR, стр. 04035..

<sup>27</sup> Моментално член 43 од Договорот за ЕЗ

<sup>28</sup> Сега член 49 од Договорот за ЕЗ.

<sup>29</sup> Спореди ставка 40 од преамбулата од Директивата за јавниот сектор.

<sup>30</sup> Пресуда од 12 декември 2002 год. во случајот Ц- 470/99 ECR (2002 год). стр. I-11617

## **4. Утврдување на способноста на економските оператори- Директива за јавен сектор**

### **4.1 Вовед**

Откако ги разгледавме општите принципи на критериумот за утврдување на способност на економски оператори, ќе продолжиме со анализа на соодветните детални барања на законите на ЕЗ. Анализата која се дава подолу се прави одделно во однос на одредбите на Директивата за јавниот сектор и Директивата за секторските дејности. Тоа се прави поради тоа што правилата и барањата се разликуваат и Директивата за секторските дејности му нуди поголема флексибилност на договорниот орган.

Во ставката 39 од преамбулата на Директивата за јавниот сектор се вели дека:

„Проверката на соодветноста на понудувачите во отворена постапка, и на кандидатите во ограничена постапка и постапките со преговарање со објавување на оглас за јавна набавка и со конкурентен дијалог и избор на тоа, треба да се изврши со транспарентни услови. За таа цел, треба да се назначат критериумите за недискриминирање кои договорните органи можат да ги применуваат при утврдување на способноста на кандидатите и средствата кои економските оператори може да ги користат за да докажат дека тие ги задоволиле критериумите. Во истиот дух на транспарентност, во моментот кога се објавува договорот за јавни набавки, од договорниот орган треба да се бара да ги назначи критериумите за утврдување на способноста кои ќе ги користи, како и нивото на специфична конкуренција што може да го бара од економските оператори пред да им се дозволи да учествуваат во постапката за јавна набавка“.

Во Директивите, утврдувањето на способноста на економските оператори се нарекува квалитативен избор. Деталните одредби во однос на квалитативниот избор се дадени во седмата глава од Директивата за јавен сектор.

Ова е структурата на седмата глава:

Прво, во неа се дефинираат општите барања во однос на проверката на економските оператори и изборот на учесници во постапките за јавни набавки. Потоа, во делот 2 се дефинираат критериумите за квалитативен избор, личната состојба на кандидатот или понудувачот (член 45), професионалната способност за вршење на деловна активност (член 46), економската и финансиската состојба (член 47), техничката и/или професионалната способност, стандардите за обезбедување на квалитет (член 49) и стандардите за управување со животната средина (член 50). На крајот се содржани одредбите во однос на можноста за доставување на дополнителни документи или документи за појаснување од страна на економските оператори и тоа во однос на утврдувањето на нивната способност. Во членот 52 се наведува официјалниот список на одобрени економски оператори и потврда од страна на органи основани во рамките на јавното или приватното право.

Во согласност со членот 44 од Директивата за јавен сектор, договорите се доделуваат врз основа на критериумите утврдени во членовите 53 и 55 (критериуми за доделување на договор за јавна набавка), имајќи го предвид членот 24 (во однос на примената на верзии), откако ќе се провери способноста на економските оператори што не е исклучено во рамките на членовите 45 и 46 од страна на договорниот орган и тоа во согласност со критериумите за економска и финансиска состојба, професионална и техничка способност или способноста наведена во членовите од 47 до 52 и кога е потребно, со правилата за недискриминација и критериумите наведени во ставот 3 од тој член.

Од наведеното во овој член, произлегува дека договорниот орган е обврзан да ги примени критериумите поврзани со исклучувањето на економските оператори (задолжителна и изборна основа за исклучување), пред процената на финансиската состојба и техничкиот капацитет на економските оператори.

Што се однесува до примената на критериумите за квалитативен избор, договорниот орган од кандидатите и понудувачите, во согласност со членот 47 (финансиска и економска состојба) и членот 48 (техничка и професионална способност), може да побара да исполнуваа минимални нивоа на капацитет. Степенот на информирање од страна на договорниот орган, како и минималното ниво на потребна способност за специфичен договор мора да бидат поврзани и пропорционални со предметот на договорот. Овие минимални услови се назначуваат во огласот за јавна набавка.

#### 4.2 Општа способност на економски операторите- основа за исклучување

Во Директивата за јавен сектор се наведуваат одредбите согласно со кои договорниот орган е обврзан и може да исклучи некој од економските оператори од учество во постапката за јавна набавка и тоа врз основа на околностите поврзани со општата способност на економскиот оператор. Првиот елемент во понатамошниот текст ќе се нарекува задолжителна основа за исклучување, а вториот како изборна основа за исклучување.

Директивата за јавниот сектор и Директивата за секторски дејности обезбедуваат задолжителна основа за исклучување на даден економски оператор (член 45 (1) од Директивата за јавниот сектор). Ова е новина во правото на ЕЗ, поради тоа што во поранешната законска рамка немаше задолжително исклучување. Во согласност со овој член, договорниот орган треба од постапка за јавна набавка да го исклучи секој кандидат или понудувач<sup>31</sup> кој бил осудуван за одредени прекршоци за што е запознат и договорниот орган. Така, економскиот оператор треба да се исклучи, доколку договорниот орган е свесен дека тој бил осуден за кој било од наведените прекршоци:

- (а) учество во криминална организација, дефинирано со членот 2(1) од Заедничката акција на Советот (98/733/ПВР)<sup>32</sup>;
- (б) корупција, дефинирана со членот 3 од Актот на Советот од 26 мај 1997 година<sup>33</sup> и членот 3(1) од Заедничката акција на Советот 98/742/ПВР<sup>34</sup>.
- (в) измама во рамките на значењето на членот 1 од Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на Европските заедници<sup>35</sup>;
- (г) перење на пари, дефинирано со членот 1 од Директивата 91/308/ЕЕЗ на Советот од 10 јуни 1991 година за спречувањето на користењето на финансискиот систем за целите на перење на пари<sup>36</sup>.

Понатаму во Директивата за јавниот сектор се наведува дека земјите-членки, во согласност со своето национално законодавство и имајќи го предвид правото на Заедницата, треба да ги прецизираат условите за примена на оваа одредба. Со нив може да се овозможи отстапување од барањето наведено погоре во однос на најважните барања во општиот интерес. Договорниот орган е обврзан да исклучи даден економски оператор само доколку има сознанија за фактот дека тој бил осуден. Со Директивата од договорниот орган не се бара поактивно да бараат информации во однос на сторените прекршоци. Меѓутоа, доколку е можно, се бара договорниот орган да побара од кандидатите или понудувачите да ги достават погоре наведените документи и може, доколку постои сомнеж во однос на личната состојба на таквите кандидати или понудувачи, да се обратат до надлежните органи за да добијат информации за кои тие сметаат дека се потребни и кои се однесуваат на личната состојба на засегнатите кандидати или понудувачи. Во случај кога

<sup>31</sup> Во говорот за Директивата „понудувач“ е дефиниран како економски оператор кој доставил понуда додека „кандидат“ е економски оператор кој добил покана да земе учество во ограничена постапка или постапка со преговарање или конкурентен дијалог (види на пример член 1 (8) од Директивата за јавниот сектор).

<sup>32</sup> Сл. весник L 351, 29.12.1998, стр. 1.

<sup>33</sup> Сл. весник C 195, 25.6.1997, стр. 1.

<sup>34</sup> Сл. весник L 358, 31.12.1998, стр. 2.

<sup>35</sup> Сл. весник C 316, 27.11.1995, стр. 48.

<sup>36</sup> Сл. весник L 166, 28.6.1991, стр. 77. Директивата изменета од директивата 2001/97/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 4 декември 2001 год. (Сл. Весник L 344, 28.12.2001, стр. 76).

информацијата се однесува на кандидат или понудувач основан во земја различна од онаа на договорниот орган, тој може да побара соработка со надлежните органи. Имајќи ги предвид националните закони на земјата-членка каде се основани кандидатите или понудувачите, барањата се поврзуваат со физичкото/правното лице, доколку е потребно вклучувајќи ги директорите на компанијата и кое било лице кое има надлежност за застапување, одлука или контрола во однос на кандидатот или понудувачот.

Што се однесува до доказот кој треба да се обезбеди во однос на тоа дека не се случила ниту една од забранетите активности, договорниот орган може да ја побара истата форма на доказ која се користи со цел да се докаже општата способност на економскиот оператор. Како валиден доказ договорниот орган треба да прифати дека ниту еден од случаите кои беа претходно наведени се однесува на економскиот оператор:

- доставување на извод од „судската архива“, или
- доколку не се обезбеди тоа, еквивалентен документ издаден од страна на надлежен судски или административен субјект во земјата на потекло или земјата од каде потекнува лицето, докажувајќи дека биле исполнети потребните услови.

Онаму каде земјата на потекло не издава такви документи или потврди или каде тие не ги покриваат сите случаи кои беа наведени погоре, истите може да се заменат со изјава или во земја-членка каде нема одредби за изјава, преку официјална изјава пред надлежен судски или административен орган, нотар или надлежно професионално или трговско тело дадена од страна на засегнатото лице во земјата на потекло или во земјата од која потекнува даденото лице.

Во согласност со членот 51, договорниот орган може да го повика економскиот оператор да ги комплетира или разјасни потврдите или документите доставени во согласност со членот 45

### Изборна основа за исклучување

Членот 45 (2) од Директивата за јавниот сектор обезбедува задолжителна основа за исклучување на даден економски оператор. Договорниот орган може, но не мора, да исклучи даден економски оператор доколку се случи некоја од наведените ситуации.

Така, даден економски оператор може да биде исклучен доколку:

- (а) банкротирал или престанал со деловна активност, во случај кога неговите работи се управуваат од страна на судот, во случај кога стапил во договор со доверители, во случај кога ги суспендирал деловните активности или се наоѓа во аналогна ситуација која произлегува од слична постапка во рамките на националните закони и прописи.

Оваа одредба се однесува на лична состојба на даден економски оператор и се применува со цел да се провери дали кандидатот или понудувачот е одржлив како економски оператор. Не постои сомнеж дека економскиот оператор кој престанува со работа нема да биде во состојба да го реализира договорот. Треба да се нагласи дека договорниот орган ја проценува способноста на економскиот оператор за реализација на специфичен договор кој треба да се додели преку примена на критериумите и условите поврзани со финансиската и економската состојба на економскиот оператор.

- (б) е предмет на постапки за објавување на банкрот, за наредба за задолжително престанување со дејноста или насока од судот или за договор со доверители или какви било слични постапки во рамки на националните закони и прописи.

Како и во случајот со претходната основа, и оваа не е задолжителна, договорниот орган може, но не мора, да исклучи даден економски оператор врз оваа основа. Во контекстот на постапките со преговарање, Директивата за јавниот сектор овозможува примена на постапка со преговарање без објавување на оглас за јавна набавка со прилично погодни услови од економски оператор кој дефинитивно престанал со деловните активности или од стечајни управители или ликвидатори на

банкрот, договор со доверители или слична постапка во рамките на националното законодавство или прописи<sup>37</sup>. Во таквите околности, со задолжителното исклучување на договорниот орган му се ускратува можноста за примена на постапката со преговарање.

(в) Бил осуден со одлука која има моќ на *res iudicata* во согласност со законските одредби на земјата за кој било прекршок во однос на неговото професионално однесување.

Овој прекршок се однесува на професионалното однесување на економските оператори. Дефинирањето на видовите прекршоци во однос на професионалното однесување на економските оператори зависи од законите за земјите-членки.

(г) бил прогласен за виновен за сериозна професионална злоупотреба на каков било начин, што може да биде докажано од страна на договорниот орган.

За разлика од случаите врз основата наведена под в), во Директивата не се бара кривично осудување од страна на надлежен суд. Така, договорниот орган може да избере средства за докажување барани од страна на економскиот оператор под услов да се оправдани.

(д) не ги исполнил обврските поврзани со исплатата на надоместоци за социјално осигурување во согласност со законските одредби на земјата во која бил основан или оние на земјата на договорниот орган.

Оваа основа не се однесува на способноста на економскиот оператор за реализација на договорот, туку на неговиот интегритет во смисла на усогласеноста со неговите обврски кои произлегуваат од националното законодавство.

(ѓ) не ги исполнил обврските поврзани со исплатата на даноци во согласност со законските одредби на земјата во која бил основан или оние на земјата на договорниот орган.

(е) бил прогласен за виновен за лажно прикажување при доставувањето на информациите потребни во рамките на овој дел или не доставил такви информации.

Оваа одредба не е предмет на средствата за докажување наведени во Директивата. Се остава на договорниот орган да одлучи во однос на тоа прашање, поради тоа што одредбата се однесува на „виновен“, но во никој случај не може да се работи за арбитарна одлука на договорниот орган. Во секој случај, поради тоа што договорниот орган е обврзан да го информира економскиот оператор во однос на неговото исклучување и причините за тоа, таквата одлука е предмет на мерки за преглед и постапки (може да се оспори од страна на незадоволен економски оператор).

Од земјите членки се очекува да усвојат услови за спроведување во согласност со нивните национални законодавства, притоа почитувајќи ги принципите на недискриминација, еднаков третман и транспарентност.

Особено, договорниот орган треба како доволен доказ да прифати дека ниту еден од случаите наведени во точка (а), (б), (в), (д) или (ѓ) не се однесува на економскиот оператор како што следи:

(а) што се однесува до точките (а), (б) и (в), доставување на извод од „судската архива,, или доколку не се обезбеди тоа, еквивалентен документ издаден од страна на надлежен судски или административен субјект во земјата на потекло или земјата од каде потекнува лицето, докажувајќи дека биле исполнети потребните услови.

(б) што се однесува до ставовите (д) и (ѓ), потврда издадена од страна на надлежен орган во засегнатата земја-членка.

Онаму каде земјата на потекло не издава такви документи или потврди или каде тие не ги покриваат сите случаи кои беа наведени во точките (а), (б) и (в), тие може да се заменат со изјава или во земја-членка каде нема одредби за изјава, преку официјална изјава пред надлежен судски или административен орган, нотар или надлежно професионално или трговско тело дадена од страна на засегнатото лице во земјата на потекло или во земјата од која потекнува даденото лице.

<sup>37</sup> Спореди член 31 (3) од Директивата за јавниот сектор

Земјите-членки се обврзани да ги назначат субјектите и органите надлежни за издавање на документите, потврдите или изјавите наведени погоре и за тоа да ја информираат Комисијата. Таквите известувања нема да бидат во спротивност со законот за заштита на податоци. Со цел да се олесни пристапот до информации во однос на барањата на сила во различни земји членки, Европската комисија подготви прашалник кој се однесува на земјите-членки. Информациите кои се добиваат на овој начин се објавуваат на веб-страницата на Комисијата<sup>38</sup>. Сега договорниот орган можат да проверат, зависно од земјата-членка каде е седиштето на кандидатот или понудувачот, кој тип на документи треба да ги поднесе и кои институции издаваат такви документи.

Со членот 51 од Директивата за јавниот сектор на договорниот орган му се овозможува да го повика економскиот оператор да ги комплетира или разјасни потврдите или документите доставени во согласност со членот 45.

Во случај на група економски оператори, условите во однос на задолжителната и изборната основа се исклучување се однесуваат на кој било член на групата. Со други зборови, доколку која било од околностите за задолжителна или изборна основа се применува во однос на кој било член на групата, тогаш треба или може да се исклучи целата група.

Листата на причини за исклучување на економскиот оператор поради неговата „неспособност“ треба да биде сеопфатна<sup>39</sup>. Земјите-членки не смеат да додаваат нови услови за исклучување. Меѓутоа, при примената на овие одредби, можат да ги разјаснат или да обезбедат помалку или повеќе строги услови за исклучување на економските оператори<sup>40</sup>. На пример, во националното може да се бара задолжително исклучување на економски оператор поради околностите кои според Директивата претставуваат изборна основа за исклучување. Во согласност со принципот на еднаков третман, договорниот орган треба да ги третираат на еднаков начин сите економски оператори кои се во слична ситуација.

Еден од случаите изведен пред ЕСП се однесуваше на белгиските одредби според кои лицата кои учествувале во подготовката на постапката за јавна набавка подоцна не можат да поднесат понуда или да учествуваат во постапките за јавни набавки во однос на дадената набавка („Фабриком“) <sup>41</sup>. ЕСП истакна дека лицата кои учествувале во одредени подготвителни работи може да имаат предност при подготовката на понудата благодарение на информациите во однос на јавната набавка со кои се стекнал за време на таквата работа. Сите понудувачи мора да имаат „еднаква можност при составувањето на своите понуди“. Меѓутоа, како што истакна ЕСП, примената на одредбите на одредбите во Белгија резултира со фактот што лицата кои извршувале одредени подготвителни работи се исклучуваат од постапката за доделување, дури и ако нивното учество не преставува никаков ризик за конкурентноста на понудувачите. Ваквите лица треба да имаат прилика да докажат дека искуството со кое се здобиле за време на подготвителните работи не може да влијае врз конкурентноста. ЕСП и натаму тврдеше дека со одредбите, како овие во прашање, со кои безусловно се исклучуваат лицата кои учествувале во подготвителните работи од учество во постапката за јавни набавки без да им се даде прилика да докажат дека учеството во постапката нема да влијае врз конкурентноста меѓу економските оператори не се во согласност со одредбите на Директивите за јавни набавки.

<sup>38</sup> Види „Сертификати издадени на основа на подобноста на понудувачите и официјалните списоци на економски оператори“ – [www.ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/2004\\_18/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/2004_18/index_en.htm).

<sup>39</sup> Како пример види пресуди на ЕСП од 10 февруари 1982 год. во случајот 76/81 Транспорут против Министерот за јавни работи (1982 год.) ECR 417, Ц – 71/92 Комисијата против Кралството Шпанија (1993 год) ECR – I – 5923.

<sup>40</sup> Пресуда на ЕСП од 9 февруари 2006 г. за случаите C-226/04 и C-228/04 Ла Касцина Соц. Цооп.арл и Зилч против Министеро дела Дифеса и други [2006] ECR I- 1347.

<sup>41</sup> Пресуда на ЕСП од 3 март 2005 г. за случаите C – 21/03 и C – 34/03 Фабриком СА против Етап белж [2005] ECR I-1091.

### 4.3 Способност за вршење на професионална дејност

Член 46 од Директивата за јавниот сектор се однесува на утврдување на способноста на економските оператори да вршат професионална дејност. Според тоа, може да се побара од кој било економски оператор кој сака да учествува во постапката за доделување на договор за јавни набавки да го докаже своето запишување/прием, како што е пропишано во земјата-членка од која потекнува, во еден од професионалните или трговски регистри или да достави изјава или потврда како што е опишано во Анекс IX А за договори за јавни работи, во Анекс IX Б за договори за јавни набавки и во Анекс IX В за договори за јавни услуги.

Во постапката за доделување на договорите за јавни услуги, како што кандидатите или понудувачите мора да поседуваат одредено овластување или да бидат членови на одредена организација со цел да можат да ја извршуваат услугата за која станува збор во нивната матична земја, договорниот орган може од нив да побара да докажат дека поседуваат такво овластување или членство.

Сепак, на договорниот орган не им е дозволено да бараат од економските оператори да се запишат во кој било трговски регистар во земјата на договорниот орган<sup>42</sup>.

### 4.4 Економска и финансиска состојба

Директивата не ги определува условите што може да се воведат со цел да се процени економската и финансиската состојба на економските оператори. Овие услови се определуваат од самите договорни органи, во врска со начелата за недискриминација, еднаков третман, транспарентност и пропорционалност. Директивата ги набројува само документите/потврдите што може да се набават со цел да му се докаже на договорниот орган дека овие услови се исполнети. Договорниот орган треба да го избере од списокот само доказот кој е потребен врз основа на случај по случај во врска со предметот на јавна набавка, неговата вредност или сложеност. Според тоа, како општо правило, доказот може да се достави во една или повеќе од наведените форми:

- (а) соодветни изјави од банките или, таму каде што е потребно, доказ за релевантно осигурување за обесштетување во случај на професионален ризик;
- (б) претставување на билансот на состојба или изводи од билансот на состојба, каде што се бара објавување на биланс на состојба во рамките на законот на земјата во која е воспоставен економскиот оператор;
- (в) изјава за преземање на целокупниот промет и, таму каде што е потребно, на прометот во областа опфатена со договорот за максимален период од последните достапни три финансиски години, во зависност од датата на која започнува преземањето или датата кога економскиот оператор започнал со тргување, доколку се достапни информациите за овие промети.

Списокот со докази за економската и финансиската состојба на економските оператори е отворен. Договорниот орган може да побара друг доказ, но однапред треба да го извести економскиот оператор. Во случајот „ИГП и Белини“<sup>43</sup> ЕСП ги разгледуваше прашањата за исклучување од постапката за јавна набавка на компанијата врз основа на фактот дека вкупната вредност на работите/изведбите, јавни и приватни, што компанијата ги имала во моментот на доделување на договорот го надминувала ограничувањето утврдено со одредбата од белгискиот закон. ЕСП донесе заклучок дека списокот со упатувања за финансиската и економската состојба не е детален што значи дека договорниот орган може да побара други документи покрај документите наведени во директивата. Вкупната вредност на работите доделени на изведувачот во одреден момент може да биде корисен фактор при определување на финансиската состојба на изведувачот во врска со

<sup>42</sup> Случај С-71/92 Комисијата на Европските заедници против Кралството Шпанија [1993] ECR I-5923.

<sup>43</sup> Пресуда од 9 јули 1987 г. за случаите од 27 до 29/86 ИГП против „Меѓуопштинското здружени за автопати на Ардените“ ECR [1987] стр. 3368.



неговите обврски. Бидејќи списокот со документи за финансиската и економската состојба на економскиот оператор е отворен, нема причина зошто на договорниот орган не би му било дозволено да побара документ во која е наведена вкупната вредност на сите работи доделени на економскиот оператор. Во врска со горната граница воведена со законски акти во Белгија, која доколку ја достигне економскиот оператор не може да конкурира за нов договор, ЕСП повтори дека овој услов е дозволен од правото на Заедницата.

Отворениот карактер на списокот се потврдува со член 47 (4) според кој договорниот орган наведува, во огласот за доделување на договор или поканата за учество, кое упатување или упатувања погоре наведени ги избрале и дополнителни упатувања кои треба да се обезбедат.

Доколку, од која било оправдана причина, економскиот оператор не може да обезбеди упатување побарано од телото на договорниот орган, тој може да ја докаже економската или финансиската состојба со кој било друг документ што договорниот орган го смета за соодветен.

Директивата, во врска со судската пракса на ЕСП, им дозволува на економските оператори, таму каде што е соодветно и за одреден договор, да се потпира на капацитетите на други лица, независно од правната природа на врсните што ги има со нив. Во тој случај економскиот оператор мора да му докаже на договорниот орган дека ќе ги има на располагање потребните средства, на пример, преку воведување на преземање од страна на тие лица за таа цел. Во истите услови, група економски оператори може да се потпираат на капацитетите на учесниците во групата или на други лица.

Член 51 од Директивата за јавен сектор му дозволува на набавувачот да покани економските оператори да го дополни или разјасни потврдите и документите поднесени согласно со член 47.

#### **4.5 Техничка и/или професионална способност**

Член 48 од Директивата за јавен сектор ги определува средствата со кои може да се процени или потврди техничката и/или професионалната способност на економскиот оператор. Како што е случај со економската и финансиската состојба, директивата содржи само упатување на законот што треба да се наведе во јавната набавка. Директивата ниту ги дефинира барањата ниту ги определува нивоата на капацитет, оставајќи истите да се дефинираат од самите договорни органи врз основа на случај по случај.

Може да се достави доказ за техничката способност на економските оператори од еден или повеќе од наведените докази според природата, количеството или важноста на стоките, работите или услугите. Не се бара договорните органи да ги бараат сите вакви упатувања. Напротив, треба да бараат само документи или потврди што се навистина потребни со цел да се направи проценка во посебен случај на набавка, земајќи ја предвид вредноста и сложеноста на јавната набавка.

Во согласност со начелото за транспарентност, договорниот орган треба да наведе, во известувањето или во огласот, кои услови ги бара од економските оператори.

Доказот наброен во директивата е како што следи:

1) Во случај на договор за јавна набавка на работи потребно е:

- список со работите изведени во последните пет години, придружен со потврди за задоволително извршување за најважните работи. Овие потврди укажуваат на вредноста, датата и местото на работите и наведуваат дали биле изведувани во согласност со правилата за трговија и соодветно завршени. Таму каде што е потребно, надлежното лице ги поднесува овие потврди директно до договорниот орган,

Договорниот орган може да користи доказ за претходните изведби на економските оператори со цел да се процени идната изведба. Како и со претходната изведба во договорите за набавка, искуството на економскиот оператор може да се користи само како критериум за утврдување на способноста, а не како критериум за доделување на договор.

## 2) Во случај на набавка на услуги

- список со извршените главни испораки или обезбедените главни услуги во последните три години, заедно со износите, датите и примателите што се вклучени, независно од фактот дали се јавни или приватни.

Ќе се достави доказ за испорака и обезбедени услуги:

- кога примателот бил тело на договорниот орган, во форма на потврди издадени или потпишани од надлежниот орган,
- кога примателот бил приватен купувач, со потврда од купувачот или, доколку ова не успее, едноставно со декларација од економскиот оператор;

Упатувањата за претходните изведби на економските оператори или давателите на услуга може да се употребуваат само како критериум за утврдување на способност, а не како критериум за доделување на договор. Во „ГАТ“<sup>44</sup> ЕСП не ја прифати претходната изведба како критериум за доделување на договор кога беше заснован на чисто нумеричка проценка на бројот производи доставени на низа клиенти без да се процени дали договорот беше изведен соодветно или не.

- опис на техничките објекти мерки користени од економскиот оператор или давателот на услуги за обезбедување на квалитет, како и објекти за проучување и истражување на преземањето;

- кога производите или услугите што треба да се набават се сложени или, особено, се бараат за посебна цел, проверка спроведена од договорните органи или во нивно име од надлежно официјално тело на земјата за која е одреден економскиот оператор или давателот на услуги, предмет на договор на телото, за производствените капацитети на економскиот оператор или техничките капацитети на давателот на услуги и, доколку е потребно, за средствата за проучување и истражување што се достапни и мерки за контрола на квалитетот со кои ќе работи;

## 3. Во случај на набавка на стоки:

- примероци, описи и/или фотографии, чија автентичност мора да се потврди доколку тоа го побара договорниот орган;

Во веќе дискутираниот случај „ГАТ“<sup>45</sup> договорниот орган побарал од понудувачите да обезбедат чистачот на улици, чија набавка беше предмет на јавна набавка, да биде достапен за инспекција во радиус од 300 km од седиштето на договорниот орган. Овој услов беше третиран како критериум за доделување на договор. ЕСП потенцираше дека овој услов не може да претставува легитимен критериум за доделување на договорот за јавна набавка. Според мислењето на ЕСП, доволно е директивата да дозволува примероци, описи и/или фотографии на производите што треба да се обезбедат како доказ за техничкиот капацитет. Потврдите составени од официјалните институти или агенции за контрола на квалитетот со признаена надлежност кои ја потврдуваат сообразноста на производите јасно идентификувана со упатување кон спецификациите или стандардите.

## 4. За работи и услуги

<sup>44</sup> Пресуда на ЕСП од 19 јуни 2003 г. за случајот С – 315/01 [2003] ECR I-6351.

<sup>45</sup> С – 315/01 погоре цитиран.

- за договорите за јавна набавка на работи и договорите за јавна набавка на услуги, и само во соодветни случаи, најавување/упатување на мерките за управување со животната средина што економскиот оператор ќе може да ги примени при спроведување на дело на договорот;
- изјава за просечната годишна работна сила на давателот на услуги или изведувачот и бројот на раководен персонал за последните три години;
- изјава за алатите, постројките или техничката опрема што се достапни за давателот на услуги или изведувачот за спроведување во дело на договорот;

Не е потребно економскиот оператор да поседува алати, опрема или постројки, односно во конкретниот случај доволно е истите да му бидат достапни. Договорниот орган може да не ги употребува овие барања на дискриминирачки начин или да ги употребува како критериум за доделување на договор за јавна набавка. Во случајот на „*Цонтсе*“<sup>46</sup> договорниот орган изјави дека во досието за понудата одреден број поени ќе се доделат доколку економскиот оператор во моментот на доставување на понудата поседува најмалку

- 1) две фабрики за производство на кислород сместени во радиус од 1000 km од засегнатата покраина
- 2) еден погон за кондиционирање на цилиндри и најмалку еден погон за полнење кислородни боци, во двата случаи во радиус од 1000 km од засегнатата покраина.

ЕСП заклучи овие критериуми дека се противречни на начелата на правото на ЕЗ.

- образовните и професионални квалификации за давателот на услуги или изведувачот и/или квалификациите на раководниот персонал на фирмата а, особено, квалификациите на лицето или лицата одговорни за обезбедување на услугите или раководење со работата;

## 5. Во случај на набавки што налагаат поставување

- Во постапките за доделување договори за јавни набавки, кои за предмет имаат набавки што бараат сместување или поставување, обезбедување услуги и/или изведување на работи, компетентноста на економските оператори да обезбедат услуги или да спроведат поставување или работата може да се процени особено во врска со нивните вештини, ефикасност, искуство и доверливост.

## 6. Во случај на сите договори

- упатување/означување на делот од договорот за кој давателот на услуги најверојатно има намера да склучи поддоговор;

Списокот со докази за техничката или професионалната способност на економските оператори е детален. За разлика од случајот со финансиската и економската состојба, директивата не пропишува дека договорниот орган може да побара поинаков доказ од доказите дефинирани во директивата. Ваков заклучок донесе и ЕСП во „*Траспорум*“<sup>47</sup> кој се однесува на одбивањето на понуда од страна на договорниот орган од Луксембург врз основа на фактот дека економскиот оператор не поседувал валидна дозвола за основање во Луксембург. ЕСП му пристапи на прашањето дали договорниот орган може да побара од економскиот оператор основан во друга земја—членка како услов за доделување на договорот за јавна набавка, како дополнување кон запишувањето во професионалниот или трговскиот регистар на земјата во која е основан и дозвола за основање во земјата во која е јавно доделен договорот. ЕСП заклучи дека директивата за јавните работи содржи глава која се занимава со критериумите врз основа на кои изведувачот може да се исклучи од учеството во постапката за јавна набавка и во која се наведени документите што може да се побараат од страна на договорниот орган со цел да се докаже дека

<sup>46</sup> Случај С – 234/03 Контсе СА и другите против „Институто национал де гестион санитариа“ [2005] ECR I-9315.

<sup>47</sup> Пресуда на ЕСП од 10 февруари 1982 г. ECR [1982] стр. 00417.

изведувачот ги исполнува условите за учество во постапката. Во врска со дозволата за основање во Луксембург, ЕСП забележа дека таков документ беше побаран не како доказ за финансиската и економската состојба на изведувачите, туку како доказ за нивните квалификации за извршување на работата што е предмет на јавната набавка. Според ЕСП, списокот со документи што може да се побараат во врска со техничката способност и квалификациите е затворен, за разлика од списокот со упатувања за економската и финансиската состојба. Побараната дозвола не влегува во списокот со документи одобрен со директивата. ЕСП исто така го одби аргументот поднесен од Владата на Луксембург дека доделувањето на таков вид дозвола за основање е еднакво на регистрација во списокот со признати изведувачи и како таков е усогласен со директивата. Понатаму, Судот заклучи дека барањето на договорниот орган исто така е противречен на одредбите од Договорот за слободата на давање услуги. Судот изјави дека бидејќи целта на одредбите од Договорот за слободата на давање услуги е да се укине ограничувањето на слободата да се даваат услуги од лица што не се основани во земјата во која се дава услугата, барањето што го прави условно давањето услуги при поседување на дозвола за основање, ќе и ја одземе ефикасноста на релевантната одредба од Договорот.

Договорниот орган во известувањето или во поканата за поднесување понуда треба да наведе чии упатувања сака да добива. Со членот 51 од Директивата на договорниот орган му се дозволува да ги покани економските оператори да ги комплетираат или разјаснат потврдите и документите поднесени согласно со член 48.

Како во случајот на економската и финансиската состојба, економскиот оператор може, таму каде што е потребно и за одреден договор, да се потпира на капацитетите на други лица, независно од правната природа на врските што ги има со нив. Во тој случај економскиот оператор мора да му докаже на договорниот орган дека ќе ги има на располагање потребните средства, на пример, преку воведување/основање на преземање/фирма од страна на тие лица за таа цел. Во истите услови, група економски оператори може да се потпираат на капацитетите на учесниците во групата или на други лица.

#### **4.6 Стандарди за обезбедување квалитет**

Доколку договорните органи бараат потврди издадени од независни тела за потврдување усогласеноста на економскиот оператор со одредени стандарди за обезбедување квалитет, истите се повикуваат на системите за обезбедување квалитет засновани на релевантните европски стандарди потврдени од тела усогласени со европските стандарди за сертификација (Член 49). Тие треба да признаат исти потврди од тела основани во други земји-членки. Исто така ќе прифатат и друг доказ за исти мерки за обезбедување квалитет од економските оператори.

#### **4.7 Стандарди за управување со животната средина**

Во согласност со член 50 од Директивата за јавен сектор доколку бараат договорните органи, особено во случаите наведени во член 48(2)(f), сертификатите издадени од независни тела за потврдување на усогласеноста на економскиот оператор со одредени стандарди за управување со животната средина, договорните органи треба да се повикуваат на Шемата за управување со животната средина и ревизија (EMAS) или на стандардите за управување со животната средина засновани на релевантни европски или меѓународни стандарди потврдени тела што се усогласени со правото на заедницата или на релевантните европски или меѓународни стандарди за сертификација. Тие треба да признаат исти потврди од тела основани во други земји-членки. Исто така, треба да прифатат од економските оператори друг доказ за исти мерки за управување со животната средина.

#### **4.8 Официјални списоци на одобрени економски оператори и сертификација**

Директивата за јавен сектор исто така им дозволува на земјите членки да:

- ги задржат официјалните списоци на одобрени економски оператори или
- да обезбедат сертификација на економските оператори од сертификационите тела.

Земјите-членки што употребуваат или официјални списоци со одобрени изведувачи, добавувачи на стоки или даватели на услуги или сертификационите тела основани во јавното или приватното право треба да се усогласени со барањата предвидени со член 52 од Директивата за јавен сектор. Според тоа, земјите-членки треба да ги прилагодат условите за регистрација на овие списоци, а за издавањето на потврди од сертификационите тела на одредбите за:

- задолжителни основи за исклучување (член 45(1),
- изборни основи за исклучување, со исклучок на неисполнување на обврските, во врска со исплатата на придонесите и даноците за социјално осигурување,
- способност за вршење на професионална дејност (член 46),
- економска и финансиска состојба (член 47 (1), (4) и (5)),
- техничка и/или професионална способност 48(1), (2), (5) и (6),
- стандарди за обезбедување квалитет (член 49) и, таму каде што е потребно,
- стандарди за управување со животната средина член 50.

Земјите-членки исто така ги прилагодуваат овие одредби на барањата од член 47(2) и член 48(3) во врска со барањата за регистрација поднесени од економски оператори што припаѓаат на група и барање средствата да им се направат достапни од други компании во групата. Во тој случај, овие економски оператори мора да му докажат на лицето што го воведува официјалниот список дека ќе ги имаат овие средства на располагање за време на периодот на важење на потврдата со која се потврдува дека се регистрирани во официјалниот список и дека за време на истиот период овие компании продолжуваат да ги исполнуваат барањата утврдени со критериумот за утврдување на способност

Пристапот кон списокот, доколку истиот постои, треба да е постојано отворен. Економските оператори може во кое било време да побараат да бидат внесени во официјалниот список или да им се издаде потврда. Мора да се информираат во соодветно краток рок за одлуката на лицето што го составува списокот или на надлежното сертификационо тело.

Сертификационите тела се тела што се усогласени со европските стандарди за сертификација.

Економските оператори кои се заведени во официјалните списоци или поседуваат потврда можат, за секој договор, да му достават на договорниот орган потврда за регистрација издадена од надлежно лице или потврда издадена од надлежно сертификационо тело. Во сертификатите се вклучуваат упатувањата кои им овозможиле да се регистрираат на списокот/да добијат сертификат и класификација дадена во тој список.

Информацијата што може да се изведе од запишувањето во официјалните списоци или сертификацијата не мора да се доведува во прашање без основаност. За целите на договорните органи на другите земји-членки, таа нема да претставува претпоставка за способноста/соодветноста, со исклучок на:

- Членови 45(1) и 2)(а) до (г) и (е),
- Член 46,
- Член 47(1)(б) и (в), и
- Член 48(2)(а)(i), (б), (д), (е) и (ж) во случај на изведувачи, 2)(а)(ii), (б), (в), (г) и (с) во случај на економски оператори и 2)(а)(ii) и (в) до (з) во случај на даватели на услуги.

Во врска со исплатата на придонесите и даноците за социјална заштита, може да се побара дополнителна потврда од кој било регистриран економски оператор секогаш кога договорот е предмет на постапка за доделување на договор за јавна набавка.

Договорните органи од други земји-членки применуваат одредби само во корист на економските оператори основани во земјата-членка сопственичка на официјалниот список. За која било

регистрација на економските оператори од други земји-членки во официјалниот список или за нивна сертификација, покрај доказите или изјавите побарани од националните економски оператори и во секој случај предвиден со членовите 45 до 49 и таму каде што е потребно со членот 50, не може да се бара дополнителен доказ или изјави. Сепак, економските оператори од други земји-членки не се обврзани да се подложат на овој вид регистрација или сертификација со цел да учествуваат во договор за јавни набавки. Договорните органи признаваат исти потврди од тела основани во други земји-членки. Исто така прифаќаат други исти доказни средства.

На крај, земјите-членки што имаат официјални списоци или сертификациони тела се обврзани да ја известат Комисијата и другите земји-членки за нивните адреси.

## **5. Утврдување на способноста на економските оператори – Директива за секторски дејности**

### **5.1 Утврдување на способност – минимални барања**

Директивата за секторските дејности предвидува поголема флексибилност во врска со примената на критериумите за утврдување на способност во споредба со Директивата за јавниот сектор. Директивата за секторските дејности исто така ја предвидува можноста за формирање и ракување со системите за квалификација, кои не се предвидени во Директивата за јавниот сектор. Понатаму, во рамките на Директивата за секторски дејности, огласот за систем за квалификација се разгледува како една од формите на повик за прибирање понуди.

Основното барање за утврдување на способноста се состои во тоа што договорните органи што ги воведуваат критериумите за избор во отворена, ограничена постапка или постапка за преговарање треба да го сторат ова во согласност со објективните правила и критериуми, достапни за економските оператори (Член 54 (1) и (2)). Самата Директива не дефинира што се подразбира под поимот „објективни критериуми“, но наместо тоа се повикува на одредбите од Директивата за јавниот сектор. Член 54 (4) изнесува дека овие критериуми може да ги вклучуваат критериумите за исклучување наведени во Член 45 од Директивата за јавниот сектор (задолжителни и незадолжителни основи за исклучување) за условите изнесени во оваа Директива. Во случај кога набавувачот е „договорен орган“ во рамките на значењето на критериумите за избор од Директивата се вклучуваат и критериумите за исклучување наведени во член 45(1) од Директивата за јавниот сектор. Член 2(1) ги дефинира „договорните органи“ како „државни, регионални или локални органи, тела управувани од јавното право, здруженија формирани од еден или повеќе вакви субјекти или едно или повеќе вакви тела управувани од јавното право“. Овие субјекти се обврзани меѓу критериумите за утврдување на способност да ги вклучат критериумите што ги образуваат задолжителните основи за исклучување на економските оператори во рамките на Директивата за јавен сектор.

Директивата не ги дефинира детално критериумите што може да се применат за утврдување на способноста. Не постои сомневање дека овие критериуми може, а во одредени случаи мора да ги вклучуваат основите за исклучување на економските оператори. Исто така, може да вклучуваат други критериуми предвидени со Директивата за јавниот сектор како што е способноста за вршење на професионална дејност, економската и финансиската состојба, техничката и/или професионалната способност итн. Бидејќи една од целите за донесување на оваа Директива беше да им се понуди на договорните органи што дејствуваат во секторските дејности поголема флексибилност во постапките за доделување на договори, се претпоставува дека овие дополнителни критериуми за флексибилност што може да се применат се пообемни од критериумите наведени во Директивата за јавниот сектор<sup>48</sup>. Договорните органи, на пример, може да земат предвид други видови на општествени и еколошки интереси кога избираат

<sup>48</sup> П. Трепте „Јавните набавки во ЕУ“ стр.364.

економски оператори. Сепак, сите применети критериуми не може поинаку да се забранат од Директивата и треба да се применат во согласност со општото начело за еднаков третман.

Во ограничената постапка на преговарање, критериумите за утврдување на способноста може да се засноваат на објективната потреба на договорниот орган да го намали бројот на кандидатите на ниво оправдано со потребата од урамнотежување на одредените карактеристики на постапката за набавка со средствата што се потребни за нејзино спроведување. Во секој случај, договорниот орган кога одлучува за бројот на избраните кандидати треба да ја земе предвид потребата да обезбеди вистинска конкуренција (член 45 (3)). За разлика од случајот со Директивата за јавниот сектор, во Директивата за секторските дејности нема барање за минималниот број на кандидати што треба да се избераат и поканат да поднесат понуди во ограничената постапка или постапката на преговарање<sup>49</sup>.

Во врска со општиот пристап кон можноста економските оператори да се потпираат на капацитетите на другите лица, Директивата за секторските дејности исто така содржи одредба според која:

„Кога критериумите за утврдување на способност вклучуваат барања што се однесуваат на економскиот и финансискиот капацитет на економскиот оператор, второнаведениот, таму каде што е потребно и за одреден договор, може да смета на капацитетот на другите лица, независно од правната природа на врската меѓу него и лицата. Во тој случај економскиот оператор му докажува на договорниот орган дека ќе му бидат на располагање потребните средства, на пример, преку испорака и преземање од страна на тие лица за таа цел (член 54 (5) прв потстав). Како што е и случајот со јавната набавка во рамките на Директивата за јавниот сектор, група економски оператори може да смета на капацитетите на учесниците во групата или од други лица (член 54 (5), втор потстав).

## 5.2 Системи за квалификација

Поголемата флексибилност понудена од Директивата за секторските дејности се одразува и во можноста договорните органи да основаат и управуваат со систем за квалификација на економските оператори. Системите за квалификација се слични со списоците на квалификувани економски оператори во рамките на Директивата за јавниот сектор, но се управувани од самите договорни органи.

Правилата за системите за квалификација се предвидени со член 52 од Директивата за секторските дејности. Според тоа, договорните органи кои основаат или управуваат со систем за квалификација обезбедуваат економските оператори да можат во секое време да побараат квалификација. Се води писмена евиденција за квалификуваните економски оператори, истата може да се подели во категории според видот на договорот за кој важи квалификацијата.

При основање или управување со систем за квалификација, договорните органи се придржуваат до следните одредби:

- во врска со известувањата за постоењето на систем за квалификација член 41(3),
- информацијата што треба да му се достави на економскиот оператор кој се пријавил за квалификација член 49(3), (4) и (5).
- во врска со изборот на учесниците кога повикот за прибирање понуди се врши врз основа на известување за постоењето на систем за квалификација (член 51(2)) и
- заедничко признавање во врска со административните, техничките или финансиските услови, потврди, тестови и докази (член 52).

---

<sup>49</sup> Цф. Член 44 (3) втор потстав од Директивата за јавниот сектор,

За да воведете систем за квалификација, договорниот орган прво треба да го објави огласот, чија минимална содржина е дефинирана во Анекс XIV од Директивата, со кој се означува целта на системот за квалификација и како да се има пристап кон правилата за негово управување. Кога системот трае повеќе од три години, известувањето се објавува еднаш годишно. Кога системот трае пократко време, доволно е почетното известување (член 41 (3)).

Критериумите и правилата за квалификација мора да се направат достапни за економските оператори на нивно барање. Заинтересираните економски оператори мора да се известат за секоја измена на овие критериуми и правила. Кога договорниот орган смета дека системот за квалификација на одредени лица или тела ги исполнува барањата, на заинтересираните економски оператори ќе им ги соопшти називите на лицата или телата.

Една од предностите да се поседува систем за квалификација е во тоа што договорните органи може да сметаат на известувањето на нивното постоење како еден од методите за повик за прибирање понуди во рамките на Директивата за секторските дејности. Одредбите за методите за поканување на економските оператори да поднесат понуди обезбедуваат огласот за прибирање понуди во рамките на Режимот на Директивата за секторските дејности може да се создадат со објавување на:

- оглас за јавни набавки, или
- претходен оглас за известување или
- оглас за постоењето на систем за квалификација (член 42),

Кога повикот за прибирање понуди се врши преку известување за постоењето на системот за квалификација, учесниците што учествуваат во ограничена постапка или во постапката со преговарање се избираат од квалификуваните кандидати во согласност со овој систем.

Системот за квалификација може да вклучува различни фази на квалификација. Во секој случај, со него мора да се управува врз основа на објективни критериуми и правила за квалификација кои ги поставува договорниот орган. Критериумите и правилата може да се изменат по потреба. Кога овие критериуми и правила вклучуваат технички спецификации, важат одредбите од член 34 од Директивата за секторските дејности.

Како што е случајот со критериумите за квалитативен избор опишани погоре, Директивата за секторските дејности не ги дефинира детално критериумите и правилата што може да се применат од договорните органи во врска со економските оператори што сакаат да се вклучат во системот. Директивата тврди дека само овие критериуми може да ги вклучуваат критериумите за исклучување наведени во член 3 од Директивата за јавниот сектор (задолжителни и незадолжителни основи за исклучување) за условите изнесени во оваа Директива (член 53 (3), прв потстав). Кога набавувачот е договорен орган во рамките на значењето на член 2(1)(а), овие критериуми и правила ги вклучуваат задолжителните основи за исклучување наведени во член 45(1) од Директивата за јавниот сектор.

Кога критериумите и правилата за квалификација вклучуваат барања што се однесуваат на економскиот и финансискиот капацитет или техничката и/или професионалната способност на економскиот оператор, второнаведениот, таму каде што е потребно, може да се смета на капацитетот на другите лица, независно од правната природа на врската меѓу него и лицата. Во овој случај, економскиот оператор мора да им докаже на договорните органи дека овие средства ќе им бидат достапни за време на важењето на системот за квалификација, на пример преку основање фирми на лицата за таа цел. Во истите услови, група економски оператори може да сметаат на капацитетите на учесниците во групата или на други лица.



## Глава II – Утврдување на способноста на економски оператори – Оперативна и практична перспектива во ЕУ

---

### 1. Вовед

Правилата на ЕЗ поставени во Директивата за јавниот сектор и Директивата за секторските дејности во врска со квалитативниот избор на економските оператори<sup>50</sup> на различни начини се пренесува од различни земји-членки во нивните национални закони. Практиките исто така варираат од една земја-членка во друга.

Општо земено, правилата за набавка на ЕЗ (со исклучок за основите за задолжително исклучување поради корупција, како што е на пример, учеството во организиран криминал, измама и перење пари, наведени во Директивата за јавниот сектор), не ги обврзуваат договорните органи да ги исклучат понудувачите токму на оваа основа: главно ова прашање им се остава на земјите-членки да го уредат.

Очигледно главниот интерес на националниот законодавец е да се погрижи за учество на способните (квалификуваните) економски оператори да исполнат одреден договор во процесот на набавка, како и за исклучување на економските оператори што не можат да го сторат ова. Правилата за набавка на ЕЗ го признаваат овој интерес, но општо земено, се имаат ограничено на определување кои упатувања или докази земјата-членка може да побара да и се достават со цел да потврди дека се исполнети поставените критериуми за утврдување на способност<sup>51</sup>. Ова се должи претежно на фактот дека главната цел на правилата за набавка на ЕЗ за критериумите за критериумите за квалитативен избор, во главни црти, е осигурување дека, доколку земјите-членки одлучат да се погрижат за исклучувањето на одредени економски оператори, ова се врши со почитување на сите одредби од правото на заедницата, особено со почитување на слободата за основање и слободата за обезбедување услуги, како и на објективен недискриминирачки начин. Од ова произлегува дека националната надлежност и дискреција во уредувањето на критериумите за утврдување на способност не се ограничени.

Целта на оваа глава е, во главни црти, да се согледа од теоретска и практична перспектива, колку критериумите за утврдување на способност се исправно определени и проценети и колку фазата на утврдување на способност е општо структурирана, и според тоа, што би било требало да претставува придобивка во овие посебни области во ЕУ.<sup>52</sup> Сепак, треба да се забележи дека оваа анализа се врши главно во врска со набавката во јавниот сектор (без да се навлегува во специфичноста на секторските договори), иако истите главни начела подолу испитани важат и за секторските договори.

### 2. Фаза на утврдување на способност и нејзината поврзаност со користените постапки за поднесување понуди

Процесот на оценување главно се карактеризира со две фази кои мора да се третираат во одделни фази и вклучува:

---

<sup>50</sup> Директивата за секторските дејности, иако се однесува на критериумите за утврдување на способност поставени во Директивата за јавни набавки, обезбедува поголема флексибилност во изборот кои критериуми за утврдување на способност да се користат. За детали види погоре глава II.

<sup>51</sup> Директивата за јавниот сектор, главно, содржи детални списоци на овие докази и упатувања. За детали види погоре глава II.

<sup>52</sup> Сепак, треба да се има предвид дека придобивките треба секогаш да се ставаат во контекст на барањата, практичните околности и ограничувања на посебните набавки што треба да се извршат.

- проценка/оценка на квалификациите на економските оператори врз основа на претходно воведените критериуми за утврдување на способност (фаза на утврдување на способност);
- Оценување на понудувачите врз основа на најниска цена или врз основа на економски поволен критериум \*фаза на доделување) (оценувањето на понудувачите е опфатено со посебни Упатства за оценување на повикот за јавна набавка).

Фазата на утврдување на способноста може да се спроведе во различни периоди во зависност од користената постапка за поднесување понуди, Според тоа, пред сè, важно е да се воспостави прецизна врска на фазата на утврдување на способноста на економските оператори со користената постапка за поднесување понуди. За да се изврши ова, треба накратко да се испитаат основните постапки за поднесување понуди предвидени во Директивата за јавниот сектор и Директивата за секторските дејности.

## 2.1 Главни постапки за прибирање понуди – краток опис

И Директивата за јавниот сектор и Директивата за секторските дејности предвидуваат три главни постапки за прибирање понуди. Општо, (без навлегување во разликите кои ги карактеризираат овие постапки во јавниот сектор и секторот за комунални услуги, односно) тие можат да се карактеризираат како што следи:

- *Отворена постапка*, под која договорот се објавува и сите заинтересирани економски оператори можат да одговорат на огласот доставувајќи понуда.
- *Ограничена постапка*, според која договорот се објавува со цел да се поканат економските оператори да ги достават своите пријави за учество. Потоа, договорниот орган избира, помеѓу оние кои поднеле пријава за учество кого да покани да достави понуди.
- *Постапка со преговарање*. Оваа постапка може да биде со претходно објавување на оглас или без претходно објавување на оглас. *Постапката со преговарање со претходно објавување на оглас* е слична со ограничената постапка во однос во која договорниот орган го објавува договорот со цел да добие изјави за учество од економските оператори и тогаш избира кого да покани да преговара. Оваа постапка, меѓу другото е пофлексибилна од ограничената постапка, особено во однос на делокругот на преговорите. Во *постапката со преговарање без претходно објавување на оглас*, договорниот орган може да избира со кого да преговара без да го објавува договорот.

Директивата за јавниот сектор исто така предвидува:

- *Постапка со конкурентен дијалог*, според која по објавувањето на огласот и постапката на преквалификација, договорниот орган влегува во дијалог со потенцијалните понудувачи, за да развие едно или повеќе погодни решенија за своите потреби и според кои избраните економски оператори ќе бидат поканети да достават понуди. Оваа постапка од една страна е на половина од отворената и ограничена постапка, и од друга страна од *постапката со преговарање со претходна објава на оглас*. Всушност, таа е повеќе флексибилна од отворената и ограничена постапка, а процедурално е повеќе структурна од *постапката со преговарање*.

Како генерално правило, под **Директивата за јавниот сектор**, договорните органи се **слободни** да изберат помеѓу отворената постапка и ограничената постапка. *Постапката со преговарање со претходна објава на оглас* може да биде користена само кога се исполнети специфични услови. Постапката со конкурентен дијалог може да се користи само во утврдени околности (во основа за сложени договори). Под **директивата за секторските дејности**, договорните органи се слободни да изберат помеѓу отворената постапка, ограничената постапка и постапка на преговори со претходно објавување на оглас. Под директивата за секторски дејности, како факт, постапката со

переговори со претходна објава на оглас може да се користи без какво било оправдување како во случајот со отворената или ограничената постапка. **Во двете директиви**, договорните органи можат да доделат договор по пат на постапка со преговарање без објавување на оглас само при постоење на утврдени и уредно оправдани околности.

## 2.2 Фаза на утврдување на способност во отворената постапка

Во **отворената постапка**, договорните органи објавуваат оглас преку кој тие обично покануваат економски оператори да достават информации за своите квалификации и исто така да достават понуди. **Сите** економски оператори кои доставиле понуда (доколку не биле исклучени од други причини) се оценуваат според претходно поставените критериуми за утврдување на способност, и единствено **понудите** на оние економски оператори кои ќе се квалификуваат ќе бидат разгледани. Со тоа, под отворената постапка, и фазата на утврдување на способност и фазата на доделување на договор се спроведуваат во **една постапка**, или една по друга или во исто време.<sup>53</sup>

Во отворената постапка, оценувањето на способноста на понудувачите нормално ќе се изведува на основа на пристап поминал/не поминал. Понудите на оние кои ги задоволуваат критериумите за утврдување на способноста ќе бидат разгледани; оние кои не ги задоволуваат условите поставени во тие критериуми ќе бидат одбиени а нивните понуди нема да се евалуираат. Системот на евалуација, во поширока смисла, не се препорачува за користење со цел оценување на способностите на понудувачите во случај на отворена постапка.

Отворената постапка овозможува максимална конкуренција и транспарентност. Меѓутоа, вкупните трошоци за оваа постапка и за понудувачите (на пример за набавка на документи, за учествување во теренски посети, за подготовка на доставување понуди итн.) и за договорните органи (на пример за оценување на голем број на понуди и во услови на подолго времетраење на процесот на оценување) можат да бидат многу високи.

## 2.3 Фаза на утврдување на способноста во ограничена постапка

Договорните органи се **слободни** да ја користат **ограничената постапка** наместо отворената постапка.

Во случај на ограничената постапка, договорните органи го објавуваат огласот за доделување на договор за јавна набавка и ги покануваат економските оператори да достават информации за нивните квалификации (преку таканаречената изјава за учество). Во оваа фаза не е потребно доставување на понуди.

Ограничената постапка се спроведува во **две фази**. Генерално, за време на **првата фаза** (таканаречениот процес на **претквалификација**) договорните органи ги оценуваат способностите на економските оператори и ги избираат оние кои ќе бидат поканети да достават понуди. Единствено оние економски оператори кои ги исполнуваат претходно утврдените критериуми за утврдување на способност и кои според тоа се квалификувани можат да бидат поканети да достават понуда. **Втората фаза** се состои од издавање на покана за учество во доставувањето понуди до избраните економски оператори .

Во ограничените постапки, фазата на утврдување на способност и фазата на доделување договор се спроведуваат одвоено а не во една единствена постапка.

И отворените и ограничените постапки вклучуваат формално конкурентно доставување на понуди. Меѓутоа, ограничената постапка со својот процес на претквалификација му овозможува на договорниот орган да го контролира бројот на квалификувани економски оператори кои ќе бидат поканети да достават понуда. Со тоа на договорните органи, земајќи ја предвид вредноста на

---

<sup>53</sup> Особено види случај Ц-31/87, „Гебродерс Бентиес“ против државата Холандија (1988 година), Е.Ц.Р. 4631 став. 16.

специфичниот договор, неговата специфична природа и сложеност, и трошоците поврзани со оценувањето на голем број на понуди, им стои на располагање можноста да го ограничат максималниот број на економски оператори за преквалификација преку ограничената постапка со цел процесот да го направат полесен за управување и да ги намалат трошоците.<sup>54</sup> Изборот на користење на ограничената постапка нормално е поврзан со анализата на трошоци и приходи.

## **2.4 Фаза на утврдување на способност во постапката со преговарање со претходна објава на оглас и во конкурентен дијалог**

Постапката со преговарање со претходна објава на оглас и постапката со конкурентен дијалог исто така се спроведуваат **во две фази**, слично како ограничената постапка. Во многу слични услови, во првата фаза (процес на претквалификација), економските оператори преку изјави за учество доставуваат информации за утврдување на нивните способности и врз основа на овие информации, договорните органи ги избираат економските оператори кои се поканети да преговараат или да водат дијалог; во втората фаза, се доставуваат поканите за преговори или поканите за водење на дијалог до избраните економски оператори .

\*\*\*\*\*

Во случај на **ограничена постапка, постапка со преговарање со претходна објава на оглас и постапка на конкурентен дијалог**, договорните органи можат да одлучат да го определат максималниот број на економски оператори кои се поканети да достават понуда или на преговори или водење дијалог. Доколку тоа е случајот, договорните органи најпрвин утврдуваат кој меѓу оние кои доставиле пријава за учество се квалификувани, т.е. ги исполниле претходно утврдените услови со критериумот за утврдување на способност (ова вообичаено се прави на основа на пристап поминал/не поминал). Како второ, доколку бројот на квалификувани економски оператори ја надмине максималната бројка на поканети, договорните органи избираат кој меѓу економските оператори кои се сметаат за квалификувани ќе биде поканет да достави понуда или на преговори или на водење дијалог (ова исто така може да се нарече потесен избор). Ова значи дека дури оние економски оператори кои се оценети како способни можат да бидат одбиени.

### **3. Утврдување на стратегијата за оценување на фазата на утврдување на способност: Главни практични точки кои се земаат предвид**

Една од главната грижа на договорните органи е да се осигури дека понудувачите се способни да го спроведат и завршат специфичниот договор. Ова генерално може да вклучува проверки на нивната **економска и финансиска состојба** и на нивната **техничка и/или професионална способност** да доставуваат стоки, работи или услуги кои треба да се набават. Договорниот орган исто така може да побара да се исклучат оние понудувачи кои се сметаат како **генерално непогодни** заради нивната **лична состојба** (на пример: тие објавиле банкрот, не платиле социјално осигурување и даноци итн.).

Придобивката од ова е дека критериумите за утврдување на способност се утврдени во моментот на дефинирањето на **стратегијата за оценување**. Генерално, стратегијата на оценување го утврдува целокупниот пристап кон оценувањето кој ќе се преземе за одреден специфичен проект со цел да се осигури дека договорниот орган ќе го избере најповолниот понудувач кој го нуди најдоброто решение кое ги исполнува неговите потреби. Особено, стратегијата на оценување ги изнесува фазите кои треба да се следат во процесот на оценување и критериумите кои треба да се применат за утврдување на способноста на понудувачи и за оценување на нивните понуди. Уште една придобивка е тоа што таа исто така утврдува како тимот за оценување треба да биде доволно стручен.

---

<sup>54</sup> П. Трепте, *Јавни набавки во ЕУ, Практичен водич* – Второ издание (Издаелство на Оксфордскиот Универзитет, 2007 година), стр. 376.

Општо, стратегијата за оценување мора да биде доследна со постапката за прибирање понуди, со природата на проектот, неговите побарувања и приоритети. Што се однесува до времето, се препорачува стратегијата на оценување да се утврди набргу по донесувањето на одлуката за тоа која постапка за прибирање понуди ќе се примени, т.е. на почетокот на проектот.

Главните прашања кои треба да се разгледаат од страна на договорните органи на ниво на формулирање на стратегијата на оценување за фазата на квалитативен избор, нормално и генерално зборувано се следните:

- Утврдување на критериумите за утврдување на способност кои треба да се користат.
- Идентификување на доказите/документите и информациите кои ќе се побараат од економските оператори за да се документира исполнувањето на критериумите за утврдување на способноста .
- Одлука за бројот на економски оператори кои треба да се поканат да достават понуди/на преговори/на водење дијалог (ова се применува само во случаи кога избраната постапка за прибирање понуди е ограничената постапка, или постапката со преговарање со објавување оглас, или конкурентен дијалог).

### **3.1 Утврдување на критериумите за утврдување на способност кои треба да се користат**

При утврдувањето на критериумите за утврдување на способност кои треба да се користат, за договорните органи се препорачува:

- како прво, да ја идентификуваат **категоријата** на критериуми за утврдување на способност која тие ќе ја применат во конкретниот проект (на пример, општа погодност/лична состојба; економска и финансиска состојба; техничка и/или професионална способност).
- како второ, во рамките на секоја категорија на избрани критериуми за утврдување на способност, да ги идентификуваат **специфичните критериуми** кои ќе ги применат.
- како трето, во однос на специфичните критериуми за економската и финансиската состојба и на техничката и/или професионалната способност да идентификуваат кое било **минимално ниво на капацитет** кое економските оператори ќе мораат да го исполнат за да се квалификуваат. Доколку минималните нивоа на капацитет се воспоставени, тие мора да се поврзани и сразмерни со предметот на договорот. Прецизирањето на минималните нивоа на капацитет ја намалува дискрецијата, можноста за дискриминаторска оценка, и исто така го олеснува процесот на оценување. Во исто време, им овозможува на економските оператори навреме да бидат информирани, на многу јасен начин дали да учествуваат во специфична постапка за прибирање понуди.

Изборот на критериуми за утврдување на способност кои треба да се применат го утврдува бројот и типот на економските оператори кои ги поканува договорниот орган, и според тоа интензитетот и ефективноста од конкуренцијата во постапката за прибирање понуди. Општо, несоодветните критериуми можат од една страна да ги одвратат економските оператори од учеството во постапката за прибирање понуди, а од друга страна да водат кон избор на економски оператори кои во практиката не се способни да го спроведат и извршат специфичниот договор.

При избирањето на критериуми за утврдување на способност кои треба да се користат, се препорачува набавувачите, генерално да ги земат во предвид следните главни практични точки:

- Критериумите за утврдување на способност мора да се **релевантни** за специфичната набавка. Со тоа, избраните критериуми за утврдување на способност мора да бидат во врска со предметот на набавката. Доколку, на пример предметот на набавката е купување на автомобили, претходното искуство во набавката на автомобили би претставувало релевантен критериум за утврдување на способноста на економскиот оператор.
- Избраните критериуми за утврдување на способност мора да се **соодветни и сразмерни** со специфичната набавка. Предност ќе биде ако посебно се земат во предвид побарувањата на специфичната набавка, нејзината сложеност, нејзината вредност, чувствителност, делокруг, природа и проценет ризик итн. Како пример, за многу набавки на стандардни предмети од мала вредност или едноставни услуги, оценката на економските оператори може да не биде посложена од добивањето потврда од нив дека се искусни во своите бизниси и дека можат да ги набават побарувањата. Исто така, набавките со мала вредност можат да вклучуваат одредени услови на оценување на економските оператори, доколку предметот, на пример е од стратегиско значење.
- **Значително познавање на пазарот** е од суштинско значење. Ова помага при воспоставувањето на типовите на тоа колку многу економски оператори на специфичниот предмет на набавка се присутни на пазарот.
- Претходно **искуство со договори во истото специфично поле на набавка** треба да се земе во предвид.
- Критериумите за утврдување на способност мора да се утврдени на начин на кој економските оператори (вклучувајќи би малите и средните претпријатија МСП)<sup>55</sup> кои би биле вистински или важечки партнери **нема да бидат одвратени** од доставување на понуда или на изјава за учество.
- Неопходната **стручност** (на пример финансиска, техничка, законска итн.) мора да се вклучи во проектирањето на специфични критериуми за утврдување на способност.

Исто така од голема важност е **сите** релевантни критериуми за утврдување на способност за специфичен проект треба да се земат во предвид. Ова се прави со цел да се осигури дека економските оператори кои навистина можат да го завршат договорот се избрани.

Во однос на горенаведеното, многу е јасно дека критериумите за утврдување на способност не можат да се утврдат само врз на основа на претходно воспоставените апстрактни формули, туку при нивното утврдување потребно е да се земе во предвид и нивната специфичност. Тие исто така мора да бидат утврдени во однос и според одредбите од националното законодавство и начелата на правото на заедницата (на пример за недискриминација и еднаков третман).

Генерално, за договорните органи обично би било важно да ја оценат **економската и финансиската состојба** на економските оператори. Ова се прави со цел да се избегне доделување на договори на економски оператори чија финансиска ситуација или чиј обем на активности не гарантира дека тие ќе останат во бизнисот за време на договорниот период, и според тоа, не го гарантира реализирањето на специфичниот договор. Специфичните финансиски критериуми кои се користат, вообичаено се наменети за обезбедување дека економските оператори имаат соодветни финансиски ресурси за времето кое е предвидено за реализација на договорот (на пример да исплатат стручни лица, работна рака, набавки, опрема итн.) без разлика дали е тоа во готовина на рака или на кредитна линија или на кој било друг начин. Во повеќето случаи, и во зависност од сложеноста на проектот, мора да се разгледа широк опсег на фактори и различни финансиски статистики, односи и бројки кои е потребно да се анализираат.

<sup>55</sup> Во овој контекст, не треба да се заборави дека политиката на ЕЗ го охрабрува учеството на МСП во јавните набавки.

Општи **примери** на само дел од критериумите за економската и финансиска состојба кои можат да се користат во практиката се дадени подолу:

- *Промет* – Овој избран критериум може да биде целокупниот промет на економскиот оператор или прометот од активностите кои се слични со оние кои се објавени во понудата (обично договорните странки го фиксираат минималниот годишен промет или минималниот просечен промет за одреден период на години кој економскиот оператор мора да го постигне).

Прометот може да биде корисен показател кој треба да се воспостави, посебно доколку економските оператори:

- o поседуваат финансиска сила да излезат на крај со големината на договорот објавен во понудата (големината на договорот кој се смета за „безбеден“ за доделување на економски оператор се заснова на едноставна споредба на годишната вредност на договорот со годишниот (или просечниот годишен) промет на економскиот оператор;
  - o поседуваат ресурси за да го спроведат договорот;
  - o се премногу зависни од специфичниот договор (економскиот оператор чиј „опстанок“ зависи од специфичниот договор обично не е добар знак).
- *Вредност на превземените работи* во „ИГП и Белини“<sup>56</sup> ЕСП потенцирање дека вкупната работа доделена на изведувачот во одреден момент може да биде корисен фактор во утврдувањето на специфичен пример, на финансиската и економската состојба на изведувачот во однос на неговите/нејзините обврски. Од тука произлегува дека договорните органи може да ја фиксираат максималната вредност на работите кои економските оператори може да ги извршат во исто време.
  - *Добивка од работење* – Употребата на овој критериум им овозможува на договорните органи да ја оценат профитабилноста на економските оператори.
  - *Пари и парични еквиваленти* – Употребата на овој критериум им овозможува на договорните органи да ја утврдат позицијата на ликвидност на економскиот оператор.

За договорните органи исто така ќе биде важно да ја оценат **техничката и/или професионалната способност** на економските оператори. Ова е со цел да се избегне доделување договори на економски оператори кои немаат капацитет успешно да го реализираат договорот. Специфичните критериуми за техничката и професионалната способност, според ова, типично целат кон осигурување дека економските оператори се способни да го спроведат договорот.

Општи примери на само дел од критериумите за техничка и/или професионална способност кои можат да се користат во практиката се дадени подолу:

- *Претходно искуство* – Овој критериум може да се користи и обично се користи во случај на набавка на работи, услуги и добра. Употребата на овој критериум им овозможува на договорните органи да ја оценат техничката подготвеност на економските оператори и тој може да се користи при оценувањето на слични идни изведби. Договорните органи обично сакаат да знаат доколку економските оператори ги исполниле обврските од сличен тип, размер и/или сложеност и дали изведбата била задоволителна. Во практиката, договорните органи можат да побараат од економските оператори да исполнат одреден минимален број на слични договори за одреден период од неколку години и дека се присутни во одреден деловен сектор за одреден период од неколку години.

---

<sup>56</sup> Здружени случаи 27-29/86, С.А. Индустриски градби и претпријатија (ИГП) и други против Коперативната компанија „Меѓуопштинска компанија за автопатите во Ардените“ („ИГП и Белини“) (1987 година), Е.Ц.Р. 3347, став. 12-18

- *Достапност на алати, механизација и техничка опрема* – Овој критериум типично се користи за набавка на работи. Во зависност од специфичната природа на договорот, договорните органи може да дознаат дали економските оператори имаат специфична техничка опрема, алати и механизација кои се достапни за спроведување на договорот. Договорните органи исто така можат да добијат сознанија за деталите за староста и условите на потребните алати, механизација и техничка опрема. Ова е со цел да се утврди дали тие се соодветни за спроведување на договорот.
- *Квалификација на персоналот на економскиот оператор итн.* – Овој критериум обично се употребува за набавка на работи и услуги. Во практиката, договорните странки може да ги фиксираат минималните квалификации за персоналот на економскиот оператор за обезбедување на услуги или раководење на работите.
- *Просечна годишна работна сила* - Овој критериум обично се употребува за набавка на работи и услуги. Во зависност од утврдениот случај, ова се однесува на целиот персонал или на персоналот во одредени специјализирани области кои се од важност за делокругот на проектот.

### **3.2 Идентификација на доказите/документите и информациите кои се побарани од економските оператори**

Од особено значење е доколку договорните органи обрнат внимание на:

- доказите/документите и информациите кои се побарани од економските оператори со цел да се документира исполнувањето на сетот критериуми за утврдување на способноста, и
- оценувањето на овие докази/документи и информации..

Предност е доколку договорните органи од економските оператори ги побараат **само** оние докази/документи и информации кои се **строго неопходни** за да се утврди дали критериумите за утврдување на способност се задоволени и сите овие докази се темелно оценети.

Договорните органи треба да имаат во предвид дека екстензивните барања на докази/документација и информации можат да бидат од товар на економските оператори и да ја подигнат цената на понудите.

Ова може да резултира со одвраќање на економските оператори од доставување пријави за учество, како и често непотребно исклучување на одредени типови на економски оператори (на пример МСП) кои би биле способни за спроведување на ефективна изведба. На пример, критериумите за утврдување на способност кои побаруваат дополнителни документи/информации за законската и финансиската состојба на економски оператор можат да бидат значително лесни за обезбедување од страна на голема компанија, но тие може да се исклучително тешки и скапи за (МСП), кои на тој начин создаваат бариера за МСП да влезат на пазарот. Договорните органи исто така треба да имаат во предвид дека зголемените трошоци за доставување на понуда поврзани со дополнителните барања на докази/документи и информации на крај ќе се покријат од самите договорни органи.

### **3.3 Одлука за бројот на економските оператори кои се покануваат да достават понуда/со преговори/со водење дијалог**

Во случај на **ограничена постапка, постапка со преговарање со претходна објава на оглас и постапка со конкурентен дијалог** (кога се случува процес на претквалификација), договорните органи:



а) треба да одлучат за **минималниот број** на економски оператори кои имаат намера да ги поканат да достават понуда или на преговори или на водење дијалог. Овој минимален број мора да биде, по секоја основа таков да обезбедува автентична конкуренција,<sup>57</sup> и треба да се објави во огласот за договорот.

б) **можат** да одлучат да го фиксираат **максималниот број** на економски оператори кои се поканети да достават понуда/со преговори/со водење дијалог (овој број треба да се објави во огласот за договорот).

Во поглед на **точка б) погоре**, договорните органи обично не се обврзани да го ограничат бројот на економските оператори кои се покануваат да достават понуди/на преговори/на водење дијалог. Меѓутоа, тие може да сметаат дека е **соодветно** да направат така. Ова може да биде случај на пример со **сложените договори**, каде доколку фазата на утврдување на способноста пропушти многу економски оператори, подоцнежните фази ќе бидат премногу сериозни и долгорочни за сите засегнати, вклучувајќи ги и економските оператори (повеќе економски оператори ќе сносат трошоци при доставувањето на понудата, без меѓу другото да го добијат договорот). На договорните органи им се препорачува внимателно да ги разгледаат предностите и недостатоците во ограничувањето на бројот на економски оператори кои се покануваат да достават понуда/на преговори/на водење дијалог, пред да донесат таква одлука, и да го земат во предвид специфичниот контекст за набавка.

Доколку договорниот орган смета дека е погодно да го фиксира максималниот број на економски оператори кои се покануваат да достават понуда/на преговори/на водење дијалог, ова, во практиката може да резултира во ситуација во која вистинскиот број на економски оператори кои ги исполните критериумите на утврдување на способност е поголем од фиксниот број според кој можат да се поканат да достават понуди или на преговори или на водење дијалог (**види дел 2 од оваа глава**). Во овој поглед, многу е важно да се истражи кои **критериуми** и **методологии** можат да се применат **за да се направи изборот кој од тие квалификувани економски оператори да се покани**.<sup>58</sup>

При **селекцијата на квалификуваните економски оператори**, изгледа дека договорните органи можат да ги применат **единствено** критериумите за личната ситуација на изведувачот и критериумите за економската и финансиската состојба и професионалната и/или техничката способност. Ова е ставот на ЕСП во **Комисијата против Италија**<sup>59</sup>. Овој случај за еден италијански закон според кој, доколку повеќе од 15 претприемништва добиле покани за договор за работа, најмалку 15 мора да бидат поканети и при изборот на претприемништвата кои треба да се поканат да достават понуди, предност треба да им се даде на привремените компании и конзорциуми за претприемништва кои ги извршуваат своите главни активности во регионот во кој треба да се изведе работата. ЕСП донесе одлука дека оваа одредба од италијанскиот закон ја прекршува Директивата за извршување работи затоа што во ограничени постапки, субјектите кои доделуваат договори мораат да ги изберат кандидатите кои ќе ги поканат да достават понуди **само** врз основа на „**информации за личната состојба на изведувачот и минималните економски и технички стандарди кои субјектите кои доделуваат договори ги побаруваат од изведувачите за**

<sup>57</sup> Според Директивата за јавниот сектор, договорните органи треба да поканат не помалку од 5 економски оператори во случај на ограничени постапки, не помалку од 3 економски оператори во случај на постапка со преговарање со претходно објавување на оглас и во случај на конкурентен дијалог. Според Директивата за комунални услуги, за разлика од Директивата за јавниот сектор, не постои услов да се покани минимален број на економски оператори да достават понуди или да преговараат туку бројот мора да биде таков со кој се осигурува природна конкуренција. Меѓутоа, малку е веројатно дека имајќи помалку од 3 економски оператори ќе осигури соодветна конкуренција.

<sup>58</sup> Треба да се забележи дека Директивата за јавниот сектор и Директивата за секторските дејности не прецизираат ништо во однос на овие критериуми и методологии. Оваа ситуација има создадено многу несигурност и отворено дискусии за темата.

<sup>59</sup> Случај Ц-360/89, *Комисијата против Италија (1992 година)*, Е.Ц.П. И-3401 (особено види ставови 14-18).

нивен избор“. Ова резултира во една ситуација во која изборот за тоа кој квалификуван економски оператор ќе биде поканет да достави понуда или на преговори или на водење дијалог се прави земајќи го во предвид нивниот **релативен** финансиски или технички капацитет (или пак релативната лична ситуација). На овој начин, оние кои во најголем дел го исполнуваат сетот на критериуми за утврдување на способност ќе бидат избрани. Овој пристап исто така изгледа дека е потврден од Европската Комисија во необврзувачките насоки за старите Директиви за јавниот сектор.<sup>60</sup> Исто така е сугерирано дека критериумите кои се разгледуваат во оваа фаза не мора да бидат истите како оние кои се користени за утврдување дали економските оператори се квалификувани, туку, можат да се користат **дополнителни критериуми** (избрани помеѓу прифатените критериуми за утврдување на способност).<sup>61</sup> Во секој случај, кој било критериум користен во оваа фаза мора да се однесува на целта на утврдување кои економски оператори се најмногу способни да го спроведат односниот договор. Според тоа, во однос на горенаведеното, сите економски оператори кои се квалификувани (врз основа на системот поминал/не поминал) тогаш – со цел да се избере кој да биде поканет да достави понуда, на преговори или на водење дијалог – последователно се рангираат на основа на критериумите за нивниот релативен финансиски или технички капацитет или на дополнителни критериуми.

Со особен поглед кон сложените договори и ПФИ договорите, за време на процесот на претквалификација обично се користи систем на бодување, според кој сите економски оператори добиваат бодови за секој од утврдените критериуми за утврдување на способност. Само оние економски оператори кои добиваат одреден минимум на бодови за секој сет на критериуми се квалификувани. Оние економски оператори (во зависност од фиксниот максимален број) кои достигнуваат највисоки севкупни оценки тогаш се избираат да достават понуда или да преговараат или да водат дијалог.

Непредвиден избор и систем на ротација нема да бидат прифатливи методи кои ќе се користат со цел да се избере економскиот оператор кој ќе се покани на доставување понуда/со преговори/со водење дијалог помеѓу оние кои се квалификувани. Ова е главно затоа што овие методи нема да имплицираат каква била професионална пресуда, туку обична среќа.<sup>62</sup>

Со цел да се зачуваат начелата за еднаков третман и транспарентност, и да се ограничат можностите на злоупотреба на дискрецијата од страна на набавувачите, критериумите и методологијата кои се применуваат за да се избере кој помеѓу квалификуваните економски оператори ќе биде поканет да достави понуда/со преговори/со водење дијалог треба да се објават во огласот за договорот и/или во документација за постапката за прибирање понуди. Во овој контекст, многу е важна одлуката на ЕСП во случајот „**Универсале-Бау**“<sup>63</sup>. Овој случај е за договор понуден во ограничена постапка од страна на австриски договорни органи за изградба на дел од канализациска фабрика. Договорните органи ги информираат економските оператори дека петте највисоко ранжирани кандидати ќе бидат поканети да достават понуди и дека за рангирање на пријавите во предвид ќе се земе техничкиот оперативен капацитет од изминатите пет години (со упатување на 5 наведени, различни видови работа во следниот редослед: фабрики за канализациски третман, пренапрегнати компоненти, големи фондации поддржани со колони од чакал, осцилаторска збиеност под притисок, консолидација на земјата под висок притисок) на кандидатот, од секој член од конзорциумот на изведувачи и од наведените подизведувачи. Договорниот орган исто така ги информирал кандидатите дека потребните упатувања ќе бидат оценувани според метод на бодување заверен кај нотар. ЕСП донел одлука според која, онаму каде во контекстот на ограничената постапка, договорниот орган однапред ги утврдил правилата за мерење на

<sup>60</sup> Водич во правилата на заедницата за договори за јавни работи (1997 година), стр. 52; Водич во правилата на заедницата за договори за јавна набавка (1997 година), стр.45; Водич во правилата на заедницата за јавна набавка на услуги (1997 година), стр. 48.

<sup>61</sup> С. Ароусмит, *Закон за јавни набавки и набавка на комунални услуги (Свит и Максвел 2005 година)*, стр. 469-470.

<sup>62</sup> П. Трепте, *Јавни набавки во ЕУ, Практичен водич – Второ издание* (Издаелство на Оксфордскиот Универзитет, 2007 година), стр. 381-382.

<sup>63</sup> Случај В-470/99 *Универсале – Бау против ЕБС* (2002 година), Е.Ц.П. И-11617 (особено види став 100).

критериумите за утврдување на способноста на кандидатите кои ќе бидат поканети да достават понуди, тој е обврзан да ги наведе истите во огласот за договорот или во документација за постапката за прибирање понуди.

#### **4. Информации за квалификациите на економските оператори: Примената на прашалници за претквалификација (ППК)**

Во случај на **ограничена постапка, постапка со преговарање со претходна објава на оглас и постапка со конкурентен дијалог** (каде се одвива процес на претквалификација), информациите за способноста и состојбата на економските оператори и личната состојба/општата погодност можат, генерално зборувано да се разгледаат во два правци:

- **Оглас за договорот** - Огласот за договорот самиот по себе може да ги специфицира информациите кои треба да се достават од страна на економските оператори заедно со нивните пријави за учество.
- **Прашалник за претквалификација ((ППК)** - За сложените и стратегиски набавки вклучувајќи ПФИ, можеби е подобро да се објави огласот за договорот со што, ќе се издаде посебен прашалник за претквалификација (ППК) до оние економски оператори кои пројавуваат интерес.

Се препорачува правецот кој треба да се преземе да биде утврден кога се дефинира планирањето на набавката.

Главните предности од ППК пристапот се:

- им овозможува на договорните органи да обезбедат поголемо ниво на детали за потребите на проектот отколку што е можно во огласот за договорот, кој според својата природа неопходно треба да е краток;
- им овозможува на договорните органи да ги утврдат форматот, должината или природата на одговорите од економските оператори за своите квалификации, во директна врска со потребите на специфичен проект, и да избегнат да работат со помалку корисни или неважни општи информации;
- одговорите од економските оператори се средени, структурирани, доследни и разбирливи, на тој начин правејќи го процесот на оценување/вреднување полесен.

Едно ограничување во ППК пристапот е тоа што може да ги насочи одговорите на економските оператори. Тие обично имаат мал опсег на барања за појаснувања, предлози и приспособувања: обично тие можат да одговорат на она што е таму. Генерално, според тоа од голема важност е сите ППК прашања да:

- се формулирани на едноставен начин;
- работат со предмети кои економските оператори можат веднаш да ги разберат;
- не побаруваат информации кои нема да се оценуваат и имаат критериуми за утврдување на способност поврзани со нив (во спротивно, економските оператори ќе имаат непотребна работа);
- се доследни со она што е дозволено во правилата за набавка на ЕЗ и применливите национални законодавства.

ППК обично се дели на неколку дела. Се препорачува ППК секогаш да содржи дел во потрага по информации за составот на конзорциумите (доколку има) (на пример, нивните членови, кој е раководителот, како ќе се подели работата помеѓу членовите итн.). Во многу ситуации, всушност и особено во однос на сложените договори (каде се потребни различни вештини и стручност), многу

е веројатно понудите или изјавите за учество да бидат доставени од страна на **конзорциуми**<sup>64</sup>. За договорните органи е важно (особено во поглед на сложените договори) да го разберат начинот на кој се структурирани, организирани и раководени конзорциумите.

ППК обично се издава на заинтересираните економски оператори заедно со специфичните инструкции како ќе се одвива процесот на претквалификација и за процедуралните правила кои раководат со истиот. Тогаш, ППК треба прописно да се потполни и врати (со сите побарани документи во прилог) до односниот договорен орган.

Кога се применува **отворена постапка** информациите за способноста и капацитетот на економските оператори и за личната состојба/општа погодност обично се бараат преку огласот за договорот и во документацијата за прибирање понуди. Со цел да се осигури дека одговорите од економските оператори се средени, структурирани, доследни и лесни за оценување, предност ќе се смета доколку се посвети специфичен дел од документите за прибирање понуди на специфични прашања за задоволството на економските оператори од сетот на критериуми за утврдување на способност (онаму каде е можно, проследени со стандардни обрасци кои треба прописно да се пополнат и вратат од понудувачите до односниот договорен орган).

### **5. Оценување/вреднување на квалификациите на економските оператори**

Оценувањето/вреднувањето на квалификациите на економските оператори мора да се изврши од страна на **овластен тим за оценување**. Во овој контекст, улогата на тимот за оценување е да оцени дали економските оператори кои доставиле изјава за учество (во случај на ограничена постапка, постапка со преговарање со претходно објавување на оглас и конкурентен дијалог) или понуда (во случај на отворена постапка) имаат способност да го спроведат договорот на основа на сетот на критериуми за утврдување на способност.

Добра придобивка за набавката е дека секој член од тимот за оценување **независно** го спроведува оценувањето/вреднувањето. Меѓутоа, договорните органи мора да се осигурат дека истите критериуми за оценување на способноста на економските оператори се применуваат од секој член на тимот за оценување со цел да се осигури доследноста на пристапот и значајно оценување/вреднување. Во извршувањето на своите задачи, тимот за оценување може да побара појаснувања од страна на економските оператори за кои било точки за нивните способности за кои може да има потреба од појаснување. Исто така придобивка за набавката е тоа што секој член од тимот за оценување потпишува изјава за непристрасност и доверливост.

За назначувањето и составот на типот за оценување, за предметите за конфликт на интереси меѓу своите членови, за општите начела кои управуваат со процесот на оценување и за барањето на појаснување за време на процесот на оценување се прават упатувања кон *Упатство за оценување на понудите за јавни набавки*.

Договорните органи мора да се осигурат дека целата фаза за утврдување на способноста е документирана во писмена форма. Во случај на **отворена постапка**, меѓу другото, фазата на утврдување на способноста обично е документирана во самиот Извештај за оценување на понудата. Во случај на **ограничена постапка, постапка со преговарање со претходна објава на оглас и конкурентен дијалог** (кога се случува процес на претквалификација), наместо тоа, мора да се подготви **Извештај за утврдување на способност**. Преку овој Извештај тимот за оценување дава **препорака** до договорниот орган на списокот на економски оператори кои треба да се поканат да

---

<sup>64</sup> Со особено упатување кон ПФИ договорите, доколку конзорциумот е успешен, неговите членови обично формираат Субјект за специјални намени (SPV), кое е нов законски субјект одговорен за спроведување на проектот. Меѓу другото, треба да се спомне дека се советува да се направат одредби во документите за доставување понуди или во документите за претквалификација за сите идни промени во членството на конзорциумот. Пред да се одобри каква било промена во составот на конзорциумот, обично е прифатливо договорниот орган да го даде првичното одобрение. На крај, ќе биде неопходно да се исполнат сите минимум услови од економска или од техничка природа и конзорциумот да не добие никаква предност во споредба со другите економски оператори .

достават понуди/на преговори/на водење дијалог. Извештајот мора да биде **одобрен** од овластен службеник на договорниот орган пред да се достави покана за доставување понуди, за преговарање или за водење дијалог.

Се препорачува следните **главни** информации за фазата на утврдување на способност да бидат вклучени барем во Извештајот за утврдување на способност (или документирани како дел од Извештајот за евалуација, во случај на отворена постапка):

- точна оценка за квалификациите на секој економски оператор;
- преглед на секое барање за објаснување и одговарање;
- список на оние економски оператори кои ги исполнуваат критериумите за утврдување на способност и на оние избраните (и она што треба да се понесе во следната фаза во случај на ограничена постапка, постапка со преговарање со објава на оглас и конкурентен дијалог);
- список на оние економски оператори кои треба да бидат одбиени со јасни показатели на причините за одбивањето.

Многу е важно причините за одбивањето на економските оператори да се јасно документирани во писмена форма бидејќи тоа ќе ги поддржи извештаите дадени на неуспешните економски оператори. Во случај на претквалификација, придобивка за набавката е да се испитаат неуспешните економски оператори по одобрувањето на Извештајот за утврдување на способност од страна на договорниот орган. Генерално, главните бенефиции од испитувањето можат да се сумираат како што следи:

- се овозможува утврдување и одржување на репутацијата на јавниот сектор како фер, чесен, отворен и етички клиент;
- на неуспешните економски оператори им се дава можност да ја научат лекцијата согледувајќи ги силните страни и на слабостите на своите кандидатури (ова обично ќе им помогне да бидат поуспешни во иднина).

Во случај на претквалификација, неуспешните економски оператори исто така мора да бидат известени за донесувањето на одлуката за доделување на договорот. Задолжителниот период на мирување мора да се почитува – за деталите за задолжителниот период на мирување треба да се направат упатувања во *Упатствата за оцена на понудите за јавни набавки*.

## **Глава III – Критериум за утврдување на способноста на економски оператори – од аспект на македонските прописи за јавни набавки**

Секој економски оператор има право да учествува, самостојно или како член на група на економски оператори, во постапката за доделување на договор за јавна набавка.

Од наведеното произлегува дека, во секоја постапка за доделување на договор за јавна набавка, договорниот орган оценува дали економскиот оператор (кандидат, односно понудувач) е компетентен, односно способен да го реализира конкретниот договор. Оценувањето на способноста се врши во согласност со критериумите за утврдување на способност, односно минималните барани квалификациони услови кои економските оператори (кандидатите, односно понудувачите) требаат да ги исполнат, а кои се утврдени во огласот и тендерската документација.

Битно е да се напомене дека со критериумите за утврдување на способност се оценуваат економските оператори кои учествуваат во постапката за доделување на договор за јавна набавка, а не нивните понуди.

Легислативата за јавни набавки во Република Македонија како и во Европската унија, јасно разликува два вида на критериуми и тоа:

- Критериуми за утврдување на способноста на економските оператори за реализирање на договорот за јавна набавка (квалификација на кандидатите, односно понудувачите) и
- Критериуми за доделување на договорот за јавна набавка, односно избор на најповолната понуда.
- 

Имено, договорниот орган во текот на постапката за доделување на договор за јавна набавка треба да спроведе два различни вида на дејствија и тоа:

Прво: да ја оцени способноста на економските оператори за реализација на конкретниот договор (квалификација на кандидатите, односно понудувачите), и

Второ: да ги оцени понудите и да ја избере најповолната понуда, односно да го додели договорот.

Во процесот на квалификација, договорниот орган ја оценува способноста на економските оператори (кандидатите, односно понудувачите) и утврдува дали истите ги задоволуваат минималните услови за способност кои се наведени во огласот и тендерската документација. Резултат од процесот на квалификација е поделбата на економските оператори (кандидатите, односно понудувачите) во две групи, и тоа:

- Економски оператори (кандидати, односно понудувачи) кои се способни да го реализираат договорот за јавна набавка (квалификувани кандидати, односно понудувачи кои ќе учествуваат во постапката на евалуација на понудите) и
- Економски оператори (кандидати, односно понудувачи) кои не ги задоволите барањата за способност наведени во тендерската документација и кои нема да учествуваат во постапката на евалуација на понудите.

Со цел да им овозможи на заинтересираните економски оператори да учествуваат во постапката за доделување на договор за јавна набавка, а воедно да обезбеди доследно почитување на принципите на конкуренција, еднаков третман и недискриминација на економските оператори, договорниот орган е должен во тендерската документација прецизно да ги наведе критериумите за утврдување на способност, односно минималните условите кои треба да се исполнат. При тоа, договорниот орган во тендерската документација треба јасно да ги наведе документите кои му се потребни во

конкретната постапка за доделување на конкретниот договор за да може да ја утврди способноста на економските оператори (кандидатите, односно понудувачите).

Со законот всушност се воспоставува обврска за договорниот орган, кога ќе ги дефинира доказите со кои се утврдува способноста на економските оператори (кандидатите, односно понудувачите), да ги наведе и минималните услови кои истите треба да ги исполнат за да се квалификуваат како способни за реализација на договорот.

Договорниот орган во огласот и во тендерската документација ги наведува критериумите за утврдување на способност на економските оператори (кандидатите, односно понудувачите) во поглед на нивната:

- лична состојба,
- способност за вршење професионална дејност,
- економска и финансиска состојба,
- техничка или професионална способност,
- имплементација на стандардите за системи за квалитет и
- имплементација на стандардите за управување со животната средина.

### ***1. Лична состојба на економскиот оператор***

Согласно со Законот за јавните набавки при спроведување на постапка за доделување на договор за јавна набавка, договорниот орган задолжително ја проверува личната состојба и способноста за вршење на професионална дејност на економските оператори, додека утврдувањето на економската и финансиската состојба и техничката или професионалната способност се опционални и се утврдуваат во зависност од вредноста и специфичноста на предметот на договорот за јавна набавка. Кога договорниот орган одлучува дали ќе ја утврдува економската и финансиската состојба и техничката или професионалната способност на економскиот оператор, тој треба да има предвид дали е тоа потребно во конкретната постапка за доделувањето на конкретниот договор.

Договорниот орган, ќе го исклучи од постапката за доделување на договор за јавна набавка економскиот оператор доколку има информација дека во последните пет години му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење на пари.

Во однос на прашањето кој вид на доказ е веродостоен за договорниот орган да го исклучи економскиот оператор по овој основ, логично би било да се има докази за истото во облик на пресуда од суд или потврда од друг надлежен орган дека економскиот оператор учествувал во такви активности.

Економскиот оператор може да биде исклучен од постапката за доделување на договор за јавна набавка доколку е во постапка на стечај или на ликвидација, бидејќи ваквиот економски оператор не е способен да ја реализира набавката. Имено, на овие економски оператори не може да им се додели договорот бидејќи постои ризик да се потрошат јавните средства а при тоа да не дојде до реализација на доделениот договор. Друг услов за исклучување е не исполнување на обврските спрема државата или општината, односно немањето платено даноци, придонеси или други јавни давачки. Во овој случај, би било нерационално државата да им додели јавни средства на ваквите економски оператори, кај кои постои неодговорен однос кон обврските кои истите треба да ги исполнат.

Исто така, основ за исклучување на економскиот оператор од постапката за доделување на договорот за јавна набавка може да биде и изречената прекршочна санкција - забрана за вршење на професија, дејност или должност, односно привремена забрана за вршење одделна дејност. Од постапката може да биде исклучен и економски оператор кој дава лажни податоци или не ги

доставува податоците кои се бараат. Економскиот оператор својата лична состојба може да ја докаже со доставување на следнава документација:

- за докажување дека во последните пет години не му била изречена правосилна пресуда за учество во злосторничка организација, корупција, измама или перење на пари, доставува изјава дадена под морална материјална и кривична одговорност потпишана и заверена од самиот економски оператор за изминатите пет години, сметајќи наназад од крајниот рок за доставување на понуди,
- за докажување дека не е отворена постапка за стечај доставува потврда од надлежен орган, како и за докажување дека не е отворена постапка за ликвидација,
- за докажување дека ги има платено даноците, придонесите и другите јавни давачки доставува потврда од надлежен орган од земјата каде што економскиот оператор е регистриран, и
- за докажување дека нема изречено забрана за вршење на професија, дејност или должност, односно привремена забрана за вршење одделна дејност доставува уверение дека со правосилна пресуда не му е изречена прекршочна санкција.

Истовремено, треба да се напомене и фактот дека за утврдување на личната состојба и способноста за вршење на професионална дејност, не се определуваат минимални услови бидејќи со нив се докажува одредена фактичка состојба во однос на регистрацијата на субјектот и неговата моментална состојба.

Наведената документација, економските оператори задолжително ја доставуваат кај отворената постапка, ограничената постапка, постапката со преговарање со и без претходно објавување на оглас и конкурентниот дијалог. Кај постапката со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас, економскиот оператор согласно со член 102 став 4 доставува изјава со која ја потврдува својата способност. Во тој случај, економскиот оператор чија понуда е избрана за најповолна е должен до договорниот орган дополнително да ги достави документите за докажување на неговата способност. Ова е само кај постапката со барање за прибирање на понуди со објавување на оглас со цел да се олесни учеството на економските оператори.

Исто така, треба да се напомене дека во случај на група на економски оператори, личната состојба ја докажуваат сите членови на групата, односно сите членови треба да ги достават документите за докажување на личната состојба, како и доказ за вршење на професионална дејност.

Воедно, документите со кои се докажува личната состојба не смеат да бидат постари од шест месеци и се доставуваат во оригинал или копија. Доколку наведените документи се доставени во копија истите треба да бидат заверени од економскиот оператор. Сепак, договорниот орган има право самиот да ја верификува веродостојноста на документите за докажување на личната состојба доколку се сомнева дека истите не се автентични со тоа што ќе побара информации директно од надлежниот орган во земјата или странство кој го издал документот.

## ***2. Способност за вршење професионална дејност на економскиот оператор***

Во постапката за доделување на договор за јавна набавка, договорниот орган е обврзан да побара од економскиот оператор, односно кандидат или понудувач да ја докаже својата способност да ја врши дејност поврзана со предметот на договорот за јавна набавка. Со тоа, практично, економскиот оператор ја докажува својата регистрација во соодветниот регистар или во релевантни професионални или трговски регистри, во зависност од прописите на земјата каде што е регистриран. Договорниот орган овој услов го наведува во огласот и во тендерската документација. Наједноставен начин за утврдување на регистрацијата е преку поднесување на документ за регистрирана дејност издаден од надлежен орган. Во Република Македонија ваков документ издава Централниот регистар на Република Македонија.



Но, во постапката може да учествува и економски оператор кој е основан и ја врши својата дејност според други прописи и притоа нема обврска да се регистрира во Централниот регистар или друг орган од слична природа. Во ваков случај треба да се земат предвид другите документи со кои се докажува правото на економскиот оператор да ја врши соодветната професионална дејност.

Во овој вид на способност може да се вклучат и посебните барања за вршење на одредена дејност кои се пропишани со прописите кои ја регулираат таа област. На пример, доколку за вршење на дејноста е потребна посебна дозвола, тогаш економскиот оператор ќе ја докаже својата способност со доставување на дозволата, покрај документот за регистрирана дејност.

Кај постапката со барање за прибирање на понуди без објавување на оглас, економските оператори ја докажуваат само оваа способност со поднесување на документот за регистрирана дејност.

### ***3. Економска и финансиска состојба на економскиот оператор***

Економската и финансиската состојба, може да се користи како опционен критериум за утврдување на способноста на економските оператори (кандидатите, односно понудувачите).

При дефинирање на овој критериум треба да се води сметка за следните аспекти:

- минималните барани услови треба да бидат поврзани и пропорционални со предметот на договорот, и
- поставените минимални услови не смеат да имаат ограничувачки ефект на конкуренцијата.
- 

Целта на овој критериум е да се утврди дали економските оператори се доволно способни финансиски да го издржат договорот доколку бидат избрани за носители на набавката.

Кога договорниот орган одлучува дали ќе ја оценува економската и финансиската состојба на економските оператори, треба да има предвид дали е тоа потребно во конкретната постапка. Во случај кога договорниот орган ќе одлучи да ја утврди економско-финансиската состојба тој мора да утврди минимални параметри кои смета дека се неопходни економските оператори да ги исполнуваат за да можат да го извршат договорот. Со Законот за јавните набавки, се пропишани документите кои може да се бараат како доказ со кој економскиот оператор ќе докаже дека ги задоволува минималните параметри наведени во тендерската документација. За таа цел договорниот орган може да бара:

-Соодветни изводи од банки, кои се издаваат од страна на банките чиј клиент е економскиот оператор, а со нив се докажува солвентноста и ликвидноста;

-Доказ за релевантно осигурување за надомест при професионален ризик, се издава од страна на осигурителни компании, а се докажува дека економскиот оператор поседува важечко осигурување од професионален ризик;

-Извештај за билансот на состојба заверен од надлежен орган, односно ревидиран биланс на состојба, или извадоци од извештајот за билансот на состојба, во случаи кога објавување на билансот на состојба е пропишано со закон во земјата каде што економскиот оператор е регистриран, се издава од страна на Централен регистар или самиот економски оператор, доколку годишните сметки биле предмет на ревизија, а се докажува финансиска состојба, средствата и обврските, и

-Извод од целокупниот промет на претпријатието -податок од билансот на успех издаден од надлежен орган, и овој документ се издава од страна на Централен регистар или самиот економски оператор, а се докажува вкупниот годишен промет, прометот во соодветната област и билансот на успех.

Доколку договорниот орган бара соодветни изводи од банки, треба да воспостави одредени општи параметри во однос на ликвидноста или солвентноста на економскиот оператор, на пример ликвидно да работи во одреден временски период. Соодветните изводи од банки практично ќе бидат изводи од сметката на економскиот оператор во бараниот период, или пак тековна состојба на

сметката на економскиот оператор. При тоа, треба да се има предвид и доверливоста на податоците во однос на извршените трансакции.

Осигурување од професионален ризик се бара кај одредени **договори за јавна набавка на услуги**, и тоа само во оние случаи каде со прописите кои ги регулираат соодветните области се бара од вршителот на дејноста да поседува осигурување за надомест од професионален ризик за да може да ги пружа услугите. Во другите случаи овој услов е неприменлив и не треба да се бара. Пример за ова би биле услугите од адвокати, нотари и сл.

Извештај за билансот на состојба како и извод од билансот на успех се бараат за да се утврдат одредени факти во однос на финансиската состојба, средствата, обврските, прометот, остварената добивка и слично.

Во секој случај потребно е да се напомене дека бараната економска и финансиска состојба треба да биде пропорционална со обемот и сложеноста на конкретниот договор.

Актуелниот Закон за јавни набавки дава можност економската и финансиската состојба на економскиот оператор да биде подржана со финансиски средства на друг субјект. Имено, економскиот оператор не мора да ја има економската и финансиската способност за реализација на договорот. Тој може да се потпре на финансиските средства на друг субјект, под услов тие средства да се достапни во текот на реализација на договорот. Правните врски со другиот субјект не се важни, важна е само вистинската достапност на овие средства.

Воедно, договорниот орган пожелно е да наведе во тендерската документација каков конкретен доказ очекува да добие за да се увери дека финансиските средства ќе бидат на располагање. Во спротивно е должен да го прифати кој било доказ кој ќе го достави економскиот оператор.

Во ваков случај треба да се има предвид и обврската на субјектот кој го подржува економскиот оператор, дека треба да достави изјава дека против него не е изречена правосилна пресуда за учество во криминална организација, корупција, измама или за перење на пари во последните пет години, аналогно на изјавата која ја дава самиот економски оператор кој учествува во постапката за доделување на договор за јавна набавка.

#### ***4. Техничка или професионална способност***

Исто како и економската и финансиската состојба, така и техничката или професионалната способност може да се користи како опционен критериум за утврдување на способноста на економските оператори (кандидатите, односно понудувачите). Целта на овој критериум е да се утврди дали економските оператори ги имаат потребните технички средства или професионални капацитети да го реализираат договорот доколку бидат избрани за носители на набавката.

Кога договорниот орган одлучува дали ќе бара или не докази за утврдување на техничката или професионалната способност, тој треба да има предвид дали е тоа потребно во конкретната постапка и дали знае кој технички или професионален капацитет е доволен за извршување на договорот.

Договорниот орган може да ги користи подолу наведените видови на докази, со цел да ја утврди техничката или професионалната способност на економските оператори кои учествуваат во постапката за доделување на договор за јавна набавка на стоки, и тоа;

-листа на главни испораки на понудувачите или кандидатите извршени во последните три години, со вредности, датуми, купувачи (договорни органи или економски оператори), со обезбедување на потврда за извршени испораки издадени од примателите или, доколку такви потврди не можат да се обезбедат од причини вон контрола на економскиот оператор, само со негова изјава за извршени испораки, оваа листа ја издава самиот економски оператор а може и да се издаде потврда од договорниот орган или економски оператор кој бил примател на стоката која

била испорачана од страна на економскиот оператор, а со овој документ се докажува искуство од релевантни претходни испораки кои успешно се реализирани;

-опис на техничката опременост и оспособеност на економскиот оператор, мерки за осигурување на квалитет и негова опременост и оспособеност за испитување и истражување, овој доказ го издава самиот економски оператор, а со него се докажува адекватна техничка опременост, објекти и мерки кои ги користи економскиот оператор со цел обезбедување квалитет и опис на неговата опременост и оспособеност за анализа и истражување;

-изјава за ангажиран технички персонал и технички органи без оглед на тоа дали тие непосредно му припаѓаат на економскиот оператор, ја издава самиот економски оператор или кога техничкиот персонал не му припаѓа на економскиот оператор се доставува и доказ за нивната достапност, со оваа изјава се докажува достапност на техничкиот персонал кој ќе биде вклучен во реализација на договорот;

-мостри, опис и/или фотографии на производи кои се предмет на испорака, а чија веродостојност економскиот оператор е должен да ја потврди доколку тоа го побара договорниот орган, ги дава самиот економски оператор а во одредени случаи договорниот орган може да бара економскиот оператор да достави потврди од овластени институти и агенции за контрола на квалитетот со признаена надлежност, со нив се докажуваат техничките карактеристики на стоките;

-уверенија издадени од надлежни органи за контрола за квалитет со признаена компетентност, а кои ја тестираат погодноста на производите што јасно била утврдена со упатувањата кон спецификациите и стандардите, ги издаваат надлежни органи за контрола на квалитет, а со нив се докажува дека понудените стоки се во согласност со условите, спецификациите и/или стандардите;

-во случај кога се набавуваат сложени стоки, или во исклучителни случаи за посебни намени, се обезбедува проверка на производствените капацитети на економскиот оператор, или ако е тоа потребно и на неговите капацитети за проучување и истражување, како и на мерките за контрола на квалитетот, оваа проверка ја спроведува договорниот орган или надлежен орган во земјата каде е регистриран економскиот оператор, а со неа се утврдува состојбата на производствените капацитети на економскиот оператор (доколку е потребно и на неговите капацитети за проучување и истражување и на мерките за контрола на квалитетот), и

-известување за елементите на договорот кој економскиот оператор има намера да ги отстапи на подизведувач, ова известување го дава самиот економски оператор, а со него се утврдува дали економскиот оператор има намера да ангажира подизведувач и за кој дел од договорот.

При утврдување на техничката или професионалната способност на економските оператори кои учествуваат во постапката за доделување на договор за јавна набавка на услуги, договорниот орган освен погоренаведените докази маже да бара и еден од подолунаведените докази, и тоа;

-доказ за образовните и професионалните квалификации на економскиот оператор или на неговиот стручен кадар и особено на лицата кои се одговорни за давање на конкретната услуга, овој доказ го издава самиот економски оператор, а со него се докажуваат образовните и професионалните квалификации на економскиот оператор или на неговиот стручен кадар, а особено квалификациите на лицето/лицата одговорни за обезбедување на услугите, и

-изјава на економскиот оператор за просечниот годишен број на вработени и за бројот на раководен кадар во последните три години, ја издава самиот економски оператор, а со неа се докажува бројот на вработени лица и раководен кадар.

Погоренаведените докази договорниот орган може да ги користи и при утврдување на техничката или професионалната способност на економските оператори кои учествуваат во постапката за доделување на договор за јавна набавка на работи.

Слично како и кај економската и финансиската состојба, законот дава можност за дополнување на техничката или професионалната состојба на економскиот оператор со технички и професионални ресурси на друг субјект. Што значи дека економскиот оператор може да се потпре на техничките и професионалните ресурси на друг субјект, под услов тие ресурси да се достапни во текот на реализацијата на договорот.

Доколку економскиот оператор има намера да се потпре на техничките и професионалните ресурси од друг субјект, тој мора да има доказ за вистинската достапност на тие ресурси за времето на реализацијата на договорот.

И во овој случај потребно е да се наведе во тендерската документација каков конкретен доказ договорниот орган очекува да добие за да се увери дека техничките и професионалните ресурси ќе бидат на располагање.

Субјектот кој ги става на располагање своите технички и професионални капацитети, односно ресурси на економскиот оператор, е должен да достави изјава дека против него не е изречена правосилна пресуда за учество во криминална организација, корупција, измама или за перење на пари во последните пет години, аналогно на изјавата која ја дава самиот економски оператор кој учествува во постапката.

### ***5. Стандарди за системи за квалитет***

Со стандардите за системите за квалитет детално се опишани системите кои треба да бидат користени од страна на економските оператори со цел да се обезбеди квалитетот на производствениот процес.

Законот дава можност во соодветни случаи каде што природата на предметот на договорот за набавка го оправдува користењето на стандардите за гаранција на квалитет, договорниот орган да бара од економските оператори да се придржуваат кон тие стандарди.

Во тој случај, договорниот орган е должен во огласот да ги наведе конкретните системи за квалитет кои се засновани на релевантните европски или меѓународни стандарди.

Не треба да се заборава дека овие сертификати се користат за утврдување на способноста на економскиот оператор и преку нив се утврдува дали економскиот оператор се придржува на определени стандарди за системи на квалитет за целокупниот производствен или деловен процес.

Принципот на заемно признавање значи дека земјата ги признава еквивалентните сертификати издадени од овластени институции од други земји како да се издадени од овластени институции во Република Македонија, како што и другите земји ги признаваат сертификатите издадени во државата. Тоа значи дека нема потреба домашна институција да потврдува дека сертификатот е валиден за домашна употреба. Со овој член се воспоставува општо правило дека сертификатите издадени од овластени институции од земјите – членки на ЕУ може директно да се користат во Република Македонија без дополнителни потврди.

### ***6. Стандарди за управување со животната средина***

Стандардите за управување со животната средина претставуваат низа на интернационални стандарди за управување на животната средина со кои се обезбедува рамка за развој како на системот така и на програмите за контрола.

Законот за јавните набавки дава можност во соодветни случаи каде што природата на предметот на договорот за набавка го оправдува користењето на стандардите за заштита на животната средина, договорниот орган да се повика на шемата за управување со животната средина и ревизија на Заедницата (EMAS) или на стандардите за управување со животната средина засновани на релевантните европски или меѓународни стандарди.

Доколку договорниот орган одлучи да бара одредени стандарди за управување со животната средина, тој треба во огласот да ги наведе конкретните стандарди кои треба да бидат потврдени од институции за акредитација или оценување на сообразност или од релевантните европски или меѓународни тела акредитирани за сертификација.

Овие стандарди се користат за утврдување на способноста на економскиот оператор, а не на самиот предмет на договор

Принципот на заемно признавање значи дека земјата ги признава еквивалентните сертификати издадени од овластени институции од други земји како да се издадени од овластени институции во Република Македонија, како што и другите земји ги признаваат сертификатите издадени во земјава. Тоа значи дека нема потреба домашна институција да потврдува дека сертификатот е валиден за домашна употреба. Со овој член се воспоставува општо правило дека сертификатите издадени од овластени институции од земјите – членки на ЕУ може директно да се користат во Република Македонија без дополнителни потврди.