



Europska
komisija

JAVNA NABAVA – SMJERNICE ZA PRAKTIČARE

o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova

***Europe Direct je usluga koja vam omogućuje pronaći odgovore
na pitanja o Europskoj uniji***

**Besplatni telefonski broj (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy
Competence centre Administrative Capacity Building; Solidarity Fund
Pascal Boijmans
Avenue de Beaulieu 1
1160 Brussels
BELGIUM
E-mail: regio-publication@ec.europa.eu
Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

ISBN 978-92-79-51754-9 doi:10.2776/421421 KN-02-15-758-HR-N

© Europska unija, 2015.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.



Javna nabava -

Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova

Ovaj su dokument izradile službe Komisije uz savjetovanje s Europskom investicijskom bankom.

**Smjernice za praktičare
o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u
postupcima javne nabave u okviru
projekata financiranih iz europskih
strukturnih i investicijskih fondova**

IZJAVA O OGRANIČENJU ODGOVORNOSTI

Ovaj dokument sadržava smjernice o tome kako izbjeći najčešće pogreške u postupcima javne nabave za projekte financirane iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Namijenjen je olakšavanju provedbe operativnih programa i poticanju dobre prakse. Nije pravno obvezujući, već mu je cilj dati opće preporuke u kojima se odražava najbolja praksa.

Konceptima, idejama i rješenjima predloženima u smjernicama ne dovodi se u pitanje nacionalno zakonodavstvo, a potrebno ih je tumačiti te ih se smije prilagoditi uzimajući u obzir nacionalni pravni okvir.

Ovim se smjernicama ne dovodi u pitanje tumačenje koje Komisija u budućnosti može dati u pogledu bilo koje odredbe primjenjivog zakonodavstva.

Sadržaj

Sadržaj	4
Popis skraćenica	6
Predgovor	7
Kako se služiti ovim smjernicama?	8
1. Priprema i planiranje	11
1.1. Prethodno određivanje područja primjene	11
1.2. Upravljanje ugovorima/projektima	15
1.3. Izrada prikaza poslovne opravdanosti (engl. <i>business case</i>)	17
1.4. Odabir postupka	18
1.5. Pragovi i objava	21
1.6 Operativni zahtjevi za pokretanje javnog nadmetanja	23
2. Objava	26
2.1. Objava obavijesti EU-a	26
2.2. Postupci i rasporedi	27
2.2.1. Minimalni rokovi	27
2.2.2. Ubrzani postupak	29
2.3. Dokumentacija za nadmetanje	30
2.3.1. Utvrđivanje kriterija odabira	30
2.3.2. Uspostava pretkvalifikacijskog upitnika (PQQ)	31
2.3.3. Uspostava kriterija dodjele i njihovih pondera	32
2.3.4. Cjenik	32
2.3.5. Ugovor	33
2.4. Specifikacija i norme	34
2.4.1. Izrada specifikacije	34
2.4.2. Standardi koji se upotrebljavaju pri izradi specifikacije	35
2.4.3. Socijalni etički i ekološki kriteriji	35
2.4.4 Varijante	36
2.5. Dobivanje dokumentacije za nadmetanje i podnošenje ponuda	36
2.6. Pritužbe, pravni lijekovi i odgovornost	37
3. Podnošenje ponuda i odabir ponuditelja	41
3.1. Dostava ponude u skladu s uputama	41
3.2. Postupanje po uputama za nadmetanje	41
3.3. Sigurno pohranjivanje dokumentacije za nadmetanje	41
3.4. Svečanost otvaranja	42

4. Ocjenjivanje ponuda	44
4.1. Najniža cijena.....	44
4.2. Ekonomski najpovoljnija ponuda.....	44
4.3. Postupanje s neuobičajeno niskim ponudama	45
4.4. Pojašnjenja.....	45
4.5. Pregovori nakon završetka nadmetanja.....	45
4.6. Odluka Odbora za ocjenjivanje.....	46
5. Odabir ponude.....	49
5.1. Obavijest o sklopljenom ugovoru.....	49
5.2. Rok mirovanja i obavještanje ponuditelja.....	49
6. Provedba ugovora	51
6.1. Odnos s dobavljačem/izvođačem.....	51
6.2. Izmjene ugovora.....	51
6.3. Okončanje ugovora	51
SKUPOVI ALATA.....	54
SKUP ALATA 1. – PRIKAZ POSLOVNE OPRAVDANOSTI	55
SKUP ALATA 2. – PLANIRANJE RIZIKA I PLANIRANJE ZA SLUČAJ NUŽDE.....	57
SKUP ALATA 3. – KLJUČNE TOČKE.....	59
SKUP ALATA 4. – UŽI IZBOR.....	61
SKUP ALATA 5. – OSMIŠLJAVANJE KRITERIJA ODABIRA I FAZA ODABIRA PONUDITELJA.....	63
SKUP ALATA 6. – OSMIŠLJAVANJE KRITERIJA DODJELE I FAZA DODJELE.....	67
SKUP ALATA 7. – IZRADA SPECIFIKACIJE.....	75
SKUP ALATA 8. – IZMJENA UGOVORA.....	81
SKUP ALATA 9. – POPIS ZA KONTROLU USKLAĐENOSTI.....	86
SKUP ALATA 10. – KORISNE POVEZNICE	89
Zahvala.....	91

Popis skraćenica

CA: javni naručitelj (engl. *contracting authority*)

CN: poziv na nadmetanje (engl. *contract notice*)

DG GROW: Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike

DG ENV: Glavna uprava za okoliš

ESI fondovi: europski strukturni i investicijski fondovi

EU: Europska unija

MEAT: ekonomski najpovoljnija ponuda (engl. *most economically advantageous tender*)

SLEU: Službeni list Europske unije

PIN: prethodna obavijest (engl. *Prior Information Notice*)

JPP: javno-privatno partnerstvo

PQQ: pretkvalifikacijski upitnik (engl. *Pre-Qualification Questionnaire*)

SIMAP: informacijski sustav javne nabave (iz francuskog: *Système d'information sur les Marchés Publics*)

MSP: mala i srednja poduzeća

VFM: vrijednost za novac (*value-for-money*)

Predgovor

Javna nabava ključni je aspekt javnih ulaganja: ona je važan element za jačanje jedinstvenog tržišta te se njome potiče gospodarski razvoj u Europi. Javna nabava je važna: ona predstavlja oko 19 % BDP-a Unije te je dio našeg svakodnevnog života. Javne uprave kupuju robu i usluge za svoje građane: to se mora učiniti na najučinkovitiji način. Javnom nabavom također se otvaraju prilike poduzećima, čime se potiču privatna ulaganja i pridonosi rastu te otvaranju novih radnih mjesta na terenu. Konačno, javna nabava ima važnu ulogu pri usmjeravanju europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Procjenjuje se da se oko 48 % sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova troši u okviru javne nabave. Projekti u državama članicama, koji se sufinanciraju iz fondova EU-a, moraju biti u skladu s primjenjivim pravilima o javnoj nabavi kojima se osiguravaju vrijednost za novac i pravedno tržišno natjecanje. Transparentnost, pravednost i poštenje u provedbi odgovarajućih postupaka također su ključni za održavanje povjerenja građana u vladu.

Zbog svih prethodno spomenutih razloga, ispravnom i dosljednom primjenom pravila javne nabave ostvaruju se koristi u smislu učinkovitosti i djelotvornosti za sve: javne uprave na nacionalnoj i regionalnoj razini, poduzeća i građane. Takvom se nabavom pomaže iskorištavanju javnih ulaganja na najbolji mogući način te jamči najveća moguća korist od fondova EU-a. Ipak, podaci pokazuju da je uzrok velikog broja ukupnih pogrešaka pri trošenju sredstava iz fondova EU-a nepravilna primjena pravila EU-a o javnoj nabavi.

Cilj je ovog dokumenta dati upute javnim službenicima koji sudjeluju u upravljanju europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESIF), kako bi im se pomoglo da izbjegnu česte pogreške i primijene najbolje prakse pri provedbi postupaka javne nabave. Iako ne sadržava pravno tumačenje direktiva EU-a, ovaj je dokument koristan alat kojim se praktičare usmjerava kroz područja u kojima se najčešće pojavljuju pogreške te daju praktični savjeti o načinu njihova izbjegavanja i rješavanja svake situacije. U ovom se dokumentu navodi i niz dobrih praksi, primjera iz stvarnog života, pojašnjenja određenih tema, studija slučaja i predložaka. Konačno, prezentacijom koju sadržava, a koja obuhvaća upozorenja i interaktivne elemente s poveznicama na relevantne zakonodavne tekstove i druge korisne dokumente, nastoji se olakšati korištenje ovim priručnikom.

Ove upute dio su prioritetnog djelovanja Komisije kojima se državama članicama pomaže pri jačanju njihovih administrativnih kapaciteta poboljšanjem načina ulaganja sredstava EU-a i upravljanja tim sredstvima. One su rezultat zajedničkih napora službi Komisije koje su se savjetovale s Europskom investicijskom bankom. Željeli bismo se zahvaliti svim osobama koje su sudjelovale u njihovoj izradi.

Nadamo se da će ove upute biti korisna podrška.

Corina Crețu,
Europski povjerenik za regionalnu politiku



Elżbieta Bieńkowska,
Europski povjerenik za unutarnje tržište,
Industrija, poduzetništva i malih i srednjih poduzeća



Kako se služiti ovim smjernicama?

Kome su ove smjernice namijenjene?

Ove su smjernice prvenstveno namijenjene službenicima za nabavu koji rade za javne naručitelje i koji su odgovorni za planiranje te provedbu učinkovite i isplative nabave javnih radova, robe ili usluga kojom se ispunjavaju pravni uvjeti postupka javne nabave. Smjernice mogu biti korisne i upravljačkim tijelima, posebno kontrolni popis iz [Skupa alata 9](#), pri provjerama postupaka javne nabave koje provode korisnici bespovratnih sredstava EU-a.

Struktura smjernica

Dokument se sastoji od dva dijela:

- **smjernica** koje su strukturirane na temelju šest faza postupka javne nabave, od planiranja do provedbe ugovora, pri čemu su istaknuta pitanja na koja treba obratiti pozornost i moguće pogreške koje treba izbjeći te su navedene poveznice na detaljniji skup alata.
- **skupa alata** koji čini zbirka pomoćnih dokumenata u kojima se detaljnije obrađuju određene teme. Oni sadržavaju i primjere dobre prakse o tome što treba, a što ne treba činiti u ciklusu nabave.

U praksi se postupak nabave dijeli na šest faza:

1. priprema i planiranje;
2. objava;
3. podnošenje ponuda i odabir ponuditelja;
4. ocjenjivanje ponuda;
5. dodjela ugovora;
6. provedba ugovora.

U smjernicama se službenika za javnu nabavu vodi korak po korak kroz postupak, uključujući iznimno važnu fazu planiranja, pri čemu su istaknuta područja u kojima obično nastaju pogreške te način kako ih izbjeći. Na kraju svakog odjeljka naveden je popis s najčešćim pogreškama i primjerima. Ako su dostupni dodatni izvori, skup alata ili drugi korisni dokumenti dostupni na internetu sadržavaju hiperpoveznicu na te izvore.

Smjernicama su obuhvaćeni ugovori koje financira EU, za nabavu radova, robe i usluga definiranih u Direktivi 2004/18/EZ¹. Direktiva, primjenjivi pragovi i komunikacije o tumačenju određenih tema (poput „Okvirnih sporazuma i nabave čija je vrijednost manja od pragova”) nalaze se na *web*-mjestu EU-a – vidjeti [Skup alata 10](#).

¹ Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, 30.4.2004., str. 114.)

Objašnjenje simbola

Sljedećim se simbolima u smjernicama ističu kritična područja:



Upozorenje! Korak pri kojem nastaju najčešće i najozbiljnije pogreške.



Oprez! Područje rizika kojeg treba biti svjestan kako bi se postigla ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost postupka nabave.



Pomoć! Područje za koje su osigurani dodatni izvori u okviru skupa alata ili poveznica na druge dokumente.

Radovi, roba ili usluge?

Postoje tri vrste ugovora o javnoj nabavi na koje se primjenjuje Direktiva 2004/18/EZ: ugovori o javnim radovima, ugovori o javnoj nabavi robe te ugovori o javnim uslugama. Ugovori o javnim radovima su ugovori o javnoj nabavi čiji je predmet izvođenje, ili projektiranje i izvođenje radova vezanih uz jednu od djelatnosti navedenih u Prilogu I. Direktivi 2004/18/EZ., ili posao ili realizacija bilo kakvim sredstvima posla koji odgovara zahtjevima što ih je naveo naručitelj. Pojam »posao« znači rezultat gradnje ili građevinskih radova uzetih u cjelini koji je sam po sebi dovoljan da ispuni gospodarsku ili tehničku funkciju, poput ceste ili postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda. Ugovori o javnoj nabavi robe su ugovori o javnoj nabavi čiji je predmet kupnja, najam, zakup ili leasing s pravom kupnje, sa ili bez mogućnosti kupnje, proizvoda, poput vozila ili računala. Ugovori o javnim uslugama su ugovori o javnoj nabavi koji nisu ugovori o javnim radovima ni ugovori o javnoj nabavi robe, čiji je predmet pružanje usluga navedenih u Prilogu II. Direktivi 2004/18/EZ, poput savjetodavnih usluga i osposobljavanja.

Upravljanje ugovorima u odnosu na upravljanje projektima

Svaki javni naručitelj primjenjuje svoje postupke i načine organiziranja upravljanja projektima i ugovorima. U kontekstu financiranja iz ESI fondova, ugovori podliježu nabavi u okviru projekta koji podupire EU, a koji može i ne mora biti izvršen na temelju jednog ugovora. Projekti s više ugovora zahtijevaju pažljivu koordinaciju. Bilo je mnogo, često vrlo istaknutih, revizija radi odgovora na pitanje „gdje smo pogriješili?“ u kojima je zaključeno da je za pogreške krivo loše planiranje, posebno u početku postupka nabave. Stoga javni naručitelji za obavljanje složenih i riskantnih postupaka javne nabave velike vrijednosti sve češće zapošljavaju posebne voditelje projekata, što se smatra najboljom praksom. Tako se stapaju načela i prakse dobrog upravljanja projektima i dobrog upravljanja ugovorima. U ovim se smjernicama pojam upravljanja projektima ponekad upotrebljava u istom značenju kao i upravljanje ugovorima.

Poštovanje internih pravila i nacionalnog zakonodavstva

Naravno, nužno je da svaki javni službenik koji sudjeluje u postupku nabave poštuje odredbe nacionalnog zakonodavstva te pravila svoje organizacije i EU-a. To se jednako odnosi na ugovore čija je vrijednost veća i manja od pragova koji se objavljuju u SLEU-u.

Ovaj dokument ima status „smjernice”. Namjena mu je na praktičan način pomoći službenicima za javnu nabavu da izbjegnu neke od najčešćih pogrešaka i financijske korekcije². On nije priručnik s uputama kako ispuniti zahtjeve utvrđene u Direktivi 2004/18/EZ, a nipošto ne predstavlja konačno tumačenje prava EU-a. Ove su smjernice predviđene kao podrška, a ne kao zamjena za interna pravila i postupke. U nedostatku istovrijednih nacionalnih smjernica ili smjernica za određeni fond, upravljačka tijela mogu dobrovoljno usvojiti dokument kao smjernice za korisnike bespovratnih sredstava EU-a.

Nove direktive EU-a o javnoj nabavi

Nove direktive o javnoj nabavi³ donesene su u veljači 2014., a države članice moraju ih prenijeti u svoje nacionalno pravo do travnja 2016. (osim za e-nabavu za koju rok istječe u rujnu 2018.).

Više informacija o novim direktivama dostupno je na:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index_en.htm

² Pojmom „financijske korekcije” (financijski ispravci) obuhvaćene su mjere koje Komisija ili država članica poduzima kako bi iz financiranja iz proračuna EU-a isključila rashode koji ne ispunjavaju uvjete financiranja zbog nepravilnosti. Vidjeti smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija koje su odobrene Odlukom Komisije C(2013) 9527 od 19. prosinca 2013.:

http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/

³ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji i Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ.

1. Priprema i planiranje

Svrha je ove faze osmisлити pouzdan postupak za izvršenje potrebnih radova, usluga ili robe.

Općenito, postupkom konkurentnog nadmetanja provedenog na otvoren, objektivan i transparentan način trebalo bi postići najbolju vrijednost za novac u javnoj nabavi. To je u skladu s načelima Ugovora o EU-u i Direktivom 2004/18/EZ. Ključna načela koja treba poštovati pri provedbi postupka nabave za ugovor o javnoj nabavi uključuju: nediskriminaciju, jednako postupanje, transparentnost, uzajamno priznavanje, razmjernost, slobodu pružanja usluga te slobodu poslovnog nastana za potencijalne ponuditelje. Direktivom 2004/18/EZ javnim su tijelima uvedene pravne obveze u odnosu na objavu ugovora iznad određenih vrijednosnih pragova.

Prva faza postupka je ključna i utjecat će na sve buduće aktivnosti u pogledu ugovora. Ako se ovaj dio postupka javnog nadmetanja ispravno provede, tada bi se preostali dio postupka trebao odvijati bez poteškoća, ali isto vrijedi i u suprotnom slučaju. Često se događa da javni naručitelj (CA) podcijeni fazu planiranja postupka ili je uopće ne provede. Upravljačka tijela i revizori vjerojatno će detaljno razmotriti ovu fazu kako bi osigurali da su bespovratna sredstva dobro potrošena i da je javni naručitelj stručno izvršio svoje odgovornosti.

Ovisno o veličini i složenosti ugovora, ova faza postupka može potrajati mjesecima prije nego što je potrebno objaviti poziv na nadmetanje. Dobro bi planiranje trebalo smanjiti rizik potrebe za izmjenama ili verzijama ugovora. Najveće (i potencijalno najskuplje) i najčešće pogreške u pogledu ugovora posljedica su neodgovarajućeg planiranja. Za javne planove ili programe većih razmjera potrebno je razmotriti izradu studije izvedivosti, provođenje faze analitičkog pregleda/određivanja područja primjene, osvještavanje javnosti i javno savjetovanje. Vidjeti i [Skup alata 10](#).

✘ Planiranje je ključno. Ako javni naručitelj pogriješi u ovom dijelu postupka, najvjerojatnije će uslijediti pogreške i problemi. Brojne se pogreške mogu pripisati neodgovarajućem planiranju. U ovoj se fazi preporučuje razraditi standardne predloške za komunikaciju s ponuditeljima, evidentirati ključne odluke (tj. zabilježiti informacije poznate u ovoj fazi, raspoložive opcije i opravdanost odabrane opcije) te utvrditi pravila o planiranju, provedbi i nadzoru postupaka nabave.

1.1. Prethodno određivanje područja primjene

Od samog je početka potrebno uzeti u obzir sljedeće korake i pitanja. Elementi navedeni u nastavku nisu navedeni po redoslijedu važnosti.

Uključivanje ključnih dionika: Prepoznavanje (vanjskih) dionika ključni je aspekt ugovora te je za uspjeh ugovora važno da su oni pravilno prepoznati i da se njima pravilno upravlja. Dionici mogu biti pojedinci, skupine ili podskupine klijenata (uključujući interne klijente), kupci/korisnici ili druge strane (npr. komunalna poduzeća na koje utječe ugovor) koje imaju neki interes u ugovoru. Kako ugovor napreduje i njegov se fokus mijenja, tako se mogu promijeniti i dionici i njihove potrebe. Savjetovanje s kupcima/korisnicima i ostalim dionicima jednako je važno kao i provjera tržišta te je oba aspekta savjetovanja potrebno

provesti zajedno. Savjetovanje s dionicima omogućit će im da izraze svoje mišljenje o tome kako bi trebalo utvrditi ugovor.

⚠ Neprepoznavanje potrebe za uključivanjem (vanjskih) dionika uobičajena je kritika brojnih ugovora što često nepovoljno utječe na njihov uspjeh, a ponekad može dovesti do dodatnih troškova za ispravljanje propusta ili pogrešaka. Međutim, iako je uključivanje dionika i savjetovanje s njima važno, ono ne bi trebalo ugroziti neovisnost javnog naručitelja u postupku donošenja odluka i/ili stvoriti situacije mogućeg sukoba interesa te izazvati kršenje načela jednakog postupanja i transparentnosti; opaske dionika ne smiju utjecati na sadržaj i cilj javnog nadmetanja.

Utvrđivanje i procjena potreba: Što se nabavlja i zašto? Koje su značajke nužne, a koje su sporedne? Koji je ključni pokretač nabave? Koji su ključni faktori uspjeha? Koji se ishodi žele postići? Trebamo li nabaviti taj rad/uslugu/robu? Tko kaže da trebamo? Postoji li mogućnost kupnje gotovih rješenja? Kritička procjena temeljnog razloga za nabavu često se najbolje provodi na sastanku interaktivne skupine koja uključuje sve ključne dionike.

Ocjenjivanje opcija: Je li provedeno ocjenjivanje opcija kako bi se razmotrili različiti načini ispunjenja utvrđenih potreba? Na primjer, razmotrimo hoćemo li kupiti, uzeti u najam ili zakup ono što namjeravamo nabaviti; trebamo li primijeniti tradicionalni postupak nabave ili odabrati javno-privatno partnerstvo (JPP)? Trebamo li tražiti inovativno rješenje za naše potrebe?

Proračun i financiranje: Jedna od ključnih aktivnosti je i definiranje realnog proračuna kako bi se ugovorom mogli postići željeni rezultati te zatim osiguranje sredstava za financiranje ugovora. To bi trebalo biti utemeljeno na jasnom opsegu zahtjeva i najnovijim informacijama o tržišnim cijenama. Ovisno o naravi ugovora, potrebno je uključiti odgovarajuću razinu nepredviđenih troškova. Proračun i nepredviđeni troškovi trebali bi biti preispitivani u ključnim fazama tijekom cijelog životnog ciklusa ugovora. U ovoj se fazi mogu uzeti u obzir troškovi životnog ciklusa u smislu metode za procjenu potrebnog proračuna.

Priuštvost: Ima li javni naručitelj potrebna sredstva za ugovor kako je trenutačno procijenjen? Priuštvost se odnosi i na činjenicu da troškovi ugovora mogu narasti do razine koja može prijeći raspoloživa sredstva, što je potrebno riješiti s pomoću planova za nepredviđene troškove.

Vrijednost za novac: Kako će javni naručitelj dokazati vrijednost za novac? Koliko su točno procijenjeni troškovi? Koji su resursi potrebni za izvršenje ugovora? Koji su očekivani troškovi životnog ciklusa? Postoje li druge gospodarske posljedice/posljedice u pogledu resursa (na primjer, dodatno održavanje, operativni troškovi ili specifične licence)?

Utvrđivanje pokazatelja: Javni naručitelj trebao bi unaprijed utvrditi pokazatelje koji određuju što se može smatrati prihvatljivom ponudom, odnosno unaprijed pripremiti optimalnu teoretsku ponudu. Ovo je korisno u slučaju ponuda s neuobičajeno niskim cijenama jer postoji obveza da se od ponuditelja zatraži objašnjenje onih dijelova ponude koji se smatraju neuobičajenim. Ponuda može biti odbijena ako objašnjenja ponuditelja nisu potkrijepljena tako da je javni naručitelj uvjeren da ponuditelj može izvršiti ugovor (vidjeti i

[odjeljak 3.2.](#)). To je potrebno razmotriti u fazi prije nabave kako bi se osiguralo da su prikupljeni nužni podaci.

Ostvarivost: Uobičajeno je područje za pogreške kada javni naručitelj pretpostavi da tržište može izvršiti neki ugovor, a da se nije savjetovao na tržištu u pogledu ponuda. Sve nabave nisu nužno ostvarive. Problemi se mogu odnositi na razvijenost tehnologije, prezasićenost potražnje ili neprihvatljive razine prijenosa rizika. Može li tržište izvršiti ugovor? Traži li javni naručitelj nešto što je izvan (trenutačnih) sposobnosti tržišta? Jesu li rokovi realni?

Istraživanje tržišta: Pri određivanju predmeta kupnje, procjeni troškova te prije izrade kriterija odabira (gospodarskih subjekata) - uvjeti sposobnosti⁴ i kriterija dodjele u postupku nabave, često je korisno da kupci razumiju tržište. Istraživanjem tržišta mogu se osigurati informacije o dostupnosti proizvoda ili usluga kojima se ispunjavaju zahtjevi javnog naručitelja, čime se omogućuje određivanje najprikladnijeg pristupa postupku nabave. Dijalog s tržištem prije početka postupka nabave može pomoći u prepoznavanju inovativnih rješenja ili novih proizvoda ili usluga s kojima javno tijelo možda nije bilo upoznato. Osim toga, može pomoći tržištu u ispunjavanju kriterija koji će se primjenjivati na postupak nabave pružanjem informacija o očekivanim zahtjevima javnog tijela. Međutim, tržištu se mora pristupiti tako da se osigura poštovanje načela transparentnosti i jednakog postupanja, izbjegavajući otkrivanje povjerljivih informacija i/ili povlaštenog položaja na tržištu. Ako je natjecatelj ili ponuditelj ili gospodarski subjekt⁵ povezan s natjecateljem ili ponuditeljem savjetovao javnog naručitelja ili je bio uključen u pripremu postupka nabave, javni naručitelj mora poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurao da nadmetanje nije narušeno sudjelovanjem tog natjecatelja ili ponuditelja, u svrhu izbjegavanja njegova isključenja iz postupka nadmetanja (vidjeti spojene predmete C-21/03 i C-34/03, *Fabricom*).

Postupkom pretkomercijalne nabave⁶ (engl. *pre-commercial procurement*, PCP) i postupkom natjecateljskog dijaloga koji je uveden Direktivom 2004/18/EZ javnim tijelima pruža se više mogućnosti za stupanje u dijalog s tržištem.

⁴ U ZJN 2011 izraz iz Direktive "selection criteria" se prevodi kao "uvjeti sposobnosti". U prijevodu nove Direktive kao prijevod "selection criteria" koristi se pojam "kriterij odabira", dok se "award criteria" prevodi kao "kriteriji dodjele" a ponegdje i kao "kriteriji za odabir ponude" te stoga u ovom dokumentu koristimo "kriteriji odabira" (što je isto što i "uvjeti sposobnosti" iz ZJN 2011) kao prijevod "selection criteria" te "kriteriji *dodjele*" kao prijevod "award criteria".

⁵ Prema članku 1, točka 8 Direktive 2004/18/EZ, "Izraz „gospodarski subjekt” obuhvaća u jednakoj mjeri pojmove izvoditelja radova, dobavljača i pružatelja usluga. On se koristi samo zbog pojednostavljenja.

Gospodarski subjekt koji dostavlja ponudu određuje se kao „ponuditelj”. Onaj koji traži poziv za sudjelovanjem u ograničenom ili pregovaračkom postupku ili natjecateljskom dijalogu određuje se kao „natjecatelj”. U ovim smjernicama ponekad u svrhu pojednostavljenja koristimo jedan izraz kao zamjenu za druge. O kojem konkretnom izrazu je riječ proizlazi iz tipa i faze procedure javne nabave.

⁶ Komunikacija Komisije „Pretkomercijalna nabava: poticanje inovacija u cilju osiguranja održivih visokokvalitetnih javnih usluga u Europi”, COM(2007) 799, 14.12.2007.)

- ✚ **Dobra praksa pokazuje da istraživanje tržišta 6 – 12 mjeseci prije objave poziva na nadmetanje (CN) može biti iznimno korisno.**
- ✚ **Vidjeti poveznicu na *web*-stranicu Digitalne agende za Europu (DAE) o javnoj nabavi inovativnih rješenja: [Skup alata 10.](#)**
- ✚ **Vidjeti poveznicu na *web*-mjesto platforme za javnu nabavu inovativnih rješenja (PPI): [SKUP ALATA 10. – KORISNE POVEZNICE](#)**

Utvrđivanje predmeta ugovora / posla / objave u obliku jedinstvenog ugovora ili u grupama:

Prvi je korak jasno utvrditi predmet ugovora.

Drugi je korak utvrditi predstavlja li predmet ugovora posao kako je definiran u članku 1. stavku 2. točki (b) Direktive 2004/18/EZ i u sudskoj praksi – vidjeti predmete C-16/98, *Komisija protiv Francuske*, C-574/10 *Komisija protiv Njemačke*, T-358/08 *Španjolska protiv Komisije* i T-384/10 *Španjolska protiv Komisije*.

Treći je korak utvrditi je li vrijednost ugovora veća od praga za objavu u SLEU-u. Preciznije, javni naručitelj ne smije umjetno podijeliti veće radove/robu/usluge na manje jedinice kako bi izbjegao te pragove. U slučaju radova, svi zasebni ugovori koji su međusobno povezani u pogledu funkcija i rokova moraju biti spojeni. Općenito, ako se ugovori zajedno odnose na isti predmet, njihove se vrijednosti moraju zbrojiti. Ako su zbrojene vrijednosti veće od utvrđenih pragova, ugovori moraju biti objavljeni u SLEU-u. Suradnički projekti u koje je uključeno više partnera moraju razmotriti zahtjeve za javnu nabavu na razini projekta, a ne na razini pojedinačnih partnera. [vidjeti [odjeljak 1.5.](#) o umjetnoj podjeli ugovora]

Nakon provedbe prethodno spomenutih koraka javni naručitelj može odlučiti želi li imati samo jedan ugovor ili ga podijeliti na grupe. Jedan ugovor može dovesti do ekonomija razmjera i opsega te javni naručitelj njime može lakše upravljati. Nedostatak je da visoki financijski ili tehnički kriteriji postavljeni za ponuditelje mogu smanjiti ili spriječiti sudjelovanje manjih ili specijaliziranih izvođača na tržištu. Prednost je podjele ugovora na grupe da se većem broju potencijalnih ponuditelja omogućuje sudjelovanje u nadmetanju. Nedostatak je da javni naručitelj teže upravlja većim brojem ugovora.

Mora biti potvrđena utemeljenost odluka o predmetu ugovora i načinu njegove objave i te odluke mogu biti pregledane tijekom revizija projekta. Za više informacija vidjeti [skupove alata 7. i 9.](#) te [odjeljak 1.5.](#)

Okvirni sporazumi: Okvirni su sporazumi u širokoj upotrebi u određenim državama članicama. Okvirni sporazum je općeniti izraz za sporazume s ponuditeljima u kojima su utvrđeni uvjeti pod kojima se može izvršiti kupnja određenih radova robe ili usluga (engl. *call-offs*) tijekom trajanja sporazuma. Okvirni sporazum sam po sebi nije ugovor, ali procedura nabave za sklapanje okvirnog sporazuma podliježe pravilima EU-a o javnoj nabavi.

Okvirni sporazumi mogu se primijeniti na sve vrste ugovora. Međutim, to ne znači da je okvirni sporazum najprikladnija metoda za dodjelu svih ugovora. Zato bi javni naručitelj trebao procijeniti prikladnost korištenja okvirnog sporazuma uzimajući u obzir njegove prednosti i nedostatke u odnosu na okolnosti na ciljanom tržištu. Upotreba okvirnih sporazuma prikladnija je za ugovore kojima se ispunjavaju utvrđene potrebe koje se ponavljaju, a čiji iznos kao i točno vrijeme nastanka tih potreba nisu unaprijed poznati.

To može dovesti do znatnih ušteda vremena, troškova proizvoda i resursa. Ako je namjera sklopiti okvirni sporazum, tada dokumentacija za nadmetanje mora sadržavati barem uvjete u pogledu trajanja ugovora, proizvoda/usluga, broja dobavljača te načina sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma u skladu s člankom 32. stavcima 3. i 4. Direktive 2004/18/EZ i Prilogom VII. toj Direktivi. Povijesni podaci o količinama ključni su faktor u svim nabavama, ali još više pri sklapanju okvirnog sporazuma. Što dobavljači mogu biti sigurniji u očekivanu količinu narudžbi, to je vjerojatnije da će moći dostaviti ponude s konkurentnim cijenama.

✚ **Vidjeti poveznicu na objašnjenje Glavne uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove o okvirnim sporazumima: [Skup alata 10.](#)**

Vremenski raspored: U fazi planiranja treba izraditi realan vremenski raspored za cijeli postupak nabave, uključujući moguće postupke traženja pravnog lijeka, sve do faze dodjele i provedbe ugovora. Pretjerano optimistični rasporedi su uobičajeni i dovode do pogrešaka u kasnijim fazama provedbe. Primjerice, nerealni rokovi za pripremu ponude, čime se ograničava broj ponuda i utječe na njihovu kvalitetu, mogu za posljedicu imati neuspješan postupak nabave ili ozbiljne probleme u provedbi.

Javna nabava radova, robe ili usluga koja uključuje bespovratna sredstva iz ESI fondova često se odvija u okviru većeg projekta financiranog bespovratnim sredstvima EU-a koji se može izvršiti koordinacijom nekoliko ugovora. Kašnjenja u pogledu jednog ugovora mogu utjecati na provedbu drugih ugovora. Vrijeme odobravanja i isplate bespovratnih sredstava može utjecati na odobrenje proračuna i cjelokupni postupak ugovaranja, što javni naručitelj mora uzeti u obzir. Bespovratna sredstva EU-a mogu utjecati i na rokove u pogledu prihvatljivosti izdataka na koje se odnosi ugovor te time i na njihovu nadoknadu.

1.2. Upravljanje ugovorima/projektima

Organizacija i resursi projekta: Oblik organizacije ugovora ovisi o veličini i složenosti ugovora i uključenih rizika. Svi ugovori bilo koje veličine ili složenosti zahtijevat će barem službenika za javnu nabavu koji može biti i voditelj ugovora/projekta ili može biti stručnjak doveden u tim kako bi upravljao određenim procesima (što se preporuča za ugovore velike vrijednosti, složenosti ili rizika). Uloge i odgovornosti tijekom postupka nabave trebaju biti jasno definirane u radnim priručnicima javnog naručitelja. Ovisno o planiranom broju i složenosti ugovora, može biti potrebno u tim uključiti vanjske stručne savjetnike za određene aspekte nabave kao što su pravna pitanja.

Kontrole i ključne točke: Za pomoć u kontroli i upravljanju projekta može se upotrijebiti niz alata i tehnika za upravljanje, poput kontrole dokumenata i vođenja zabilješki o problemima. Ti alati i tehnike imaju ulogu osiguranja organizacije projekta. Upotreba ključnih točaka snažna je tehnika upravljanja projektima koja se sve više koristi u složenijim postupcima nabave. Mehanizam pregleda ključnih točaka u postupku nabave (*Procurement Gateway Review*) je kontrolni postupak koji javni naručitelj može upotrijebiti kako bi osigurao da su aktivnosti koje čine svaku fazu ugovora završene na zadovoljavajući način prije nego što javni naručitelj odobri prelazak na sljedeću fazu. Pregledi ključnih točaka u postupku nabave postavljaju se na ključnim točkama u cjelokupnom životnom ciklusu ugovora. Službeni pregledi ključnih točaka prvenstveno se koriste za ugovore velike vrijednosti/složenosti/rizika.

Vidjeti [Skup alata 3. o upotrebi ključnih točaka](#)

Ljudski resursi: Jesu li za izvršenje nabave dodijeljeni odgovarajući ljudski resursi? Jesu li osobe odgovarajućeg profila koje rade za javnog naručitelja, kao i osobe s vještinama u upravljanju projektima, nabavi, pravnom, financijskom i tehničkom području, reviziji i sl. raspoložive za sudjelovanje u Odboru za ocjenjivanje?⁷ Tko snosi konačnu odgovornost za ključne odluke i za raspodjelu proračunskih sredstava? Je li takva osoba već određena, obaviještena i je li prihvatila ulogu vlasnika ugovora/projekta? Ako je ugovor složen ili postoji rizik od nastanka visokih troškova, potrebno je razmotriti osnivanje Upravljačkog odbora u svrhu nadgledanja ugovora. Upravljački odbor odobrava sve ključne odluke i obično se sastoji od osoba koja nisu uključene u stvarno izvršenje ugovora.

Odbor za ocjenjivanje: Najbolja je praksa osnovati Odbor za ocjenjivanje odmah nakon donošenja odluke o pokretanju postupka nabave kako bi se osiguralo da se taj postupak provodi na najstručniji način uključivanjem svog potrebnog osoblja s odgovarajućim kvalifikacijama od samog početka. Odbor treba imati određeni broj stalnih članova. Osobe zadužene za nabavu, financije i pravna pitanja trebale bi biti stalni članovi. Članstvo tehničkog osoblja u Odboru ovisi o vrsti ugovora. U najboljem slučaju, Odbor bi se trebao sastojati od članova s iskustvom u svakom od područja koja će biti razmotrena u ponudi. Voditelj ugovora/projekta često je predsjednik Odbora koji je obavezan raditi po pravilima i postupcima koji će dovesti do uravnotežene odluke koja proizlazi iz pojedinačnih ocjena njegovih članova. U nekim državama članicama samo javni naručitelj (jedno tijelo – član / kolektivno tijelo) ima ovlasti za odlučivanje o prethodno navedenom. Isto je tako moguće imati predstavnike iz vanjskih organizacija koje su dionici u ishodu ugovora, koje imenuje javni naručitelj. Odluke bi trebale biti utemeljene isključivo na objavljenim kriterijima te dokazivo slobodne od političkog ili bilo kojeg drugog nedopuštenog utjecaja. Rad Odbora za ocjenjivanje potrebno je evidentirati (barem popis prisutnih i sažetak/zapisnik sastanka).

Časno i savjesno postupanje i sukobi interesa: Koncept sukoba interesa obuhvaća barem one situacije kada osobe koje rade za javnog naručitelja ili pružatelja usluga nabave koji djeluje u ime javnog naručitelja, a koje su uključene u provedbu postupka nabave ili mogu utjecati na ishod tog postupka imaju, izravno ili neizravno, novčani, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka nabave.

Financijski izvršitelji i druge osobe uključene u izvršavanje proračuna i upravljanje njime, uključujući pripremne radnje, kao i osobe koje se bave revizijom i kontrolom ne smiju poduzimati radnje koje bi mogle dovesti do sukoba njihovih interesa s interesima Unije. Sukob interesa postoji ako je nepristrano i objektivno obnašanje funkcije financijskog izvršitelja ili druge osobe ugroženo iz obiteljskih, emocionalnih, političkih ili nacionalnih razloga, ekonomskog interesa ili zbog bilo kojeg drugog zajedničkog interesa s primateljem. Najbolje prakse su:

- da svaki član Odbora za ocjenjivanje potpiše izjavu o nepostojanju sukoba interesa (iako to nije obvezno prema Direktivi 2004/18/EZ, obvezno je prema Zakonu o

⁷ Ovlašteni predstavnici naručitelja koji pripremaju i provode postupak javne nabave ne moraju biti zaposlenici naručitelja, no najmanje jedan ovlašten predstavnici naručitelja mora posjedovati važeći certifikat u području javne nabave.

javnoj nabavi, članak 13). Svaka osoba s potencijalnim sukobom interesa ne bi smjela imati nikakvu ulogu u postupku nabave;

- da trebaju biti uspostavljeni sustavi, kontrole i obuka kako bi se osiguralo da su svi ključni izvršitelji koji mogu utjecati na odluke o opsegu ili dodjeli ugovora svjesni svoje odgovornosti da moraju djelovati nepristrano, časno i savjesno, te su potpisali izjavu o nepostojanju sukoba interesa. Na početku postupka nabave od članova Odbora za ocjenjivanje trebalo bi zatražiti da prijave svaki stvarni ili potencijalni sukob interesa. Te izjave potrebno je evidentirati i pohraniti u spis ugovora. Svaki javni naručitelj trebao bi imati utvrđene odgovarajuće postupke u tu svrhu;
- da se pri podnošenju ponuda od ponuditelja zatraži da prijave svaki sukob interesa (kao i svaki sukob interesa s rodbinom ponuditelja). Ta je izjava minimalni uvjet određen u dokumentaciji za nadmetanje.

Za više informacija vidjeti predmet C-538/13, *eVigilo*, u kojem je presuđeno da je javni naručitelj obavezan utvrditi postojanje potencijalnog sukoba interesa i poduzeti odgovarajuće mjere za sprečavanje i otkrivanje sukoba interesa te njegovo otklanjanje (vidjeti osobito točke od 42. do 44. tog predmeta).

Novim je direktivama definiran pojam sukoba interesa i u njima je načelno naveden kao osnova za isključenje.

Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) izradio je praktični vodič „Utvrđivanje sukoba interesa u postupcima javne nabave za strukturne mjere” Pristup smjernicama dostupan je osoblju država članica.

✘ **Otkrivanje neprijavljenog sukoba interesa može dovesti u sumnju nepristranost postupka nabave i dovesti do financijskih korekcija.**

✚ **Vidjeti poveznicu na načela OECD-a o časnom i savjesnom postupanju u javnoj nabavi: [poveznica](#)**

✚ **Vidjeti više o mjerama protiv prijevара i protiv korupcije u članku 125. Uredbe (EU) br. 1303/2013 u [Skupu alata 10.](#)**

Dokumentacija i vođenje evidencija: Dokumentiranje cijelog postupka nabave i opravdavanje svih ključnih odluka ključni su zahtjevi kojima se osigurava naknadna provjera ili revizija iskazanih izdataka. Sustavi evidentiranja podataka mogu biti ručni, elektronički ili mješoviti, ali postoji tendencija ka potpuno elektroničkoj obradi i pohrani podataka na način koji osigurava transparentnost u donošenju odluka. Javni naručitelj trebao bi voditi evidenciju svih svojih radnji u postupku nabave te čuvati svu povezanu dokumentaciju koja obuhvaća sve dokumente svih sudionika u postupku.

1.3. Izrada prikaza poslovne opravdanosti (engl. *business case*)

Prikaz poslovne opravdanosti: Prikaz poslovne opravdanosti mora navesti opravdanje za izvršenje ugovora i koristi koje se trebaju ostvariti. Javni naručitelj trebao bi se pobrinuti da prikaz poslovne opravdanosti pripremi odjel koji je podnio zahtjev za nabavu te da ga odobri tim viših rukovoditelja tog odjela. U slučaju visokorizičnog ugovora o javnoj nabavi, vlasnik projekta možda bi trebao prikaz poslovne opravdanosti uputiti timu organizacije zaduženom za menadžment. U slučaju nabava velike vrijednosti, prikaz poslovne opravdanosti treba uključivati registar rizika.

✚ **Vidjeti [Skup alata 1.](#) za kontrolni popis prikaza poslovne opravdanosti.**

Planiranje za slučaj nužde, planovi za upravljanje rizicima i eskalaciju rizika: Koji su ključni rizici i kako će oni biti raspodijeljeni? Može/treba li se njima upravljati putem ugovora? Koji bi bio učinak neuspjeha? Voditelj ugovora/projekta trebao bi provesti procjenu rizika za cijeli ugovor te uspostaviti odgovarajuće planove za slučaj nužde i eskalaciju rizika. Voditelj ugovora/projekta trebao bi osigurati izradu plana za slučaj nužde u ranim fazama životnog ciklusa ugovora te uvrštavanje plana u registru rizika. U planu se trebaju navesti aktivnosti koje se trebaju provesti u slučaju da se projekt prekine, ne završi na vrijeme ili ne uspije tijekom faze provedbe, odgovornost za financiranje u slučaju nužde te mjere potrebne za aktivaciju plana.

+ Vidjeti [Skup alata 2. o izradi Registra rizika i Plana za slučaj nužde](#)

1.4. Odabir postupka

Odluka o tome koji postupak primijeniti ključna je i strateška odluka koja utječe na cijeli postupak nabave. Tu odluku treba donijeti i opravdati u fazi planiranja.

Postoji nekoliko mogućnosti, a tri su navedene u nastavku.

- **Otvoreni:** Ovo je postupak u kojem svi gospodarski subjekti koji su zainteresirani za ugovor i odgovorili su na objavu mogu dostaviti ponudu. Sve takve ponude moraju se razmotriti bez ikakvog postupka prethodnog odabira. Odabir i ocjenjivanje provode se nakon podnošenja ponuda.
- **Ograničeni:** To je postupak u dvije faze u kojem ponudu mogu podnijeti samo oni gospodarski subjekti koji su pozvani. Odabir natjecatelja koji ulaze u užu izbor obično se provodi na temelju pretkvalifikacijskog upitnika (PQQ). Direktivom je utvrđen broj od najmanje pet natjecatelja. Javni naručitelj može ograničiti broj natjecatelja u određenom postupku.
- **Pregovarački postupak/natjecateljski dijalog u iznimnim okolnostima:** Ovo je slučaj kada organizacija, u određenim iznimnim okolnostima, može pregovarati o uvjetima ugovora s jednim ili više dobavljača po izboru. U načelu, pregovarački postupak/natjecateljski dijalog trebalo bi voditi s najmanje tri natjecatelja, pod uvjetom da postoji dovoljan broj raspoloživih natjecatelja. Natjecatelji s kojima se vodi natjecateljski dijalog mogu se odabrati u ograničenom postupku.

Otvoreni ili ograničeni postupci uobičajene su metode za nabavu radova, usluga ili robe rutinske naravi. Otvoreni se postupak uglavnom primjenjuje kada je natjecanje ograničeno na nekoliko kandidata, a specifikacija nabave može biti složena i zahtijevati tehničko stručno znanje. Ograničeni postupak općenito se koristi kada na tržištu postoji velika konkurencija (nekoliko potencijalnih ponuditelja), poput usluga čišćenja, nabave IT opreme, usluga ili namještaja, a javni naručitelj želi izraditi popis kandidata u užem izboru. U prvom se koraku zahtjevi javnog naručitelja navode u pozivu na nadmetanje koji se objavljuje (u SLEU-u ako je vrijednost veća od odgovarajućih pragova) te se potencijalnim ponuditeljima upućuje poziv za iskaz interesa. U pozivu na nadmetanje mogu se navesti bitne informacije koje treba dostaviti ili se takve informacije traže putem detaljnog pretkvalifikacijskog upitnika (PQQ) koji se dostavlja zainteresiranim stranama. Drugi je korak izdavanje dokumentacije za nadmetanje s pozivom za podnošenje ponuda (engl. *invitation to tender*, ITT) koji se šalje samo unaprijed odabranim kandidatima koji posjeduju potrebnu razinu stručnog, tehničkog i financijskog znanja i sposobnosti.

Prednosti i nedostaci otvorenog i ograničenog postupka sažeti su u sljedećoj tablici:

POSTUPAK	Prednosti:	Nedostaci:
OTVORENI	<ul style="list-style-type: none"> • velika konkurencija zbog neograničenog broja ponuditelja, • sva se dokumentacija ponuditelja istovremeno dostavlja na ocjenu, tj. postiže se ušteda vremena, • kriteriji odabira kao i kriteriji dodjele unaprijed se navode u pozivu na nadmetanje, • brzina postupka; • manja je vjerojatnost za pritužbe kojima se traži pravni lijek jer se mjere i odluke javnog naručitelja odnose samo na „jednoprocesni” postupak, • lakše je obraniti odluku zbog neposrednog fokusa na dodjelu. 	<ul style="list-style-type: none"> • može se činiti da postupak dugo traje jer javni naručitelj mora pregledati sve ponude koje su u skladu sa zahtjevima. To može odgoditi postupak dodjele. • zahtijeva intenzivan rad/resurse javnog naručitelja i ponuditelja,
OGRANIČENI	<ul style="list-style-type: none"> • ograničeni broj ponuda za ocjenjivanje te stoga zahtijeva manje posla/resursa od Odbora za ocjenjivanje/javnog naručitelja, • mogućnost ograničenja sudjelovanja samo na tržišne subjekte s visokim stupnjem specijalizacije (u slučaju složenih ugovora za koje priprema ponude uključuje znatne troškove, ograničenje broja ponuditelja u pretkvalifikacijskom postupku može javno nadmetanje učiniti privlačnijim jer je za pretkvalificirane ponuditelje prilika za dodjelu ugovora veća nego u otvorenom postupku), 	<ul style="list-style-type: none"> • manja konkurencija zbog ograničenog broja ponuditelja, • veća je vjerojatnost za pritužbe kojima se traži pravni lijek jer se mjere i odluke javnog naručitelja odnose na „dvoprocesni” postupak, • teži postupak, stroži zahtjevi u pogledu transparentnosti.

Pregovarački postupak može se primijeniti samo u iznimnim okolnostima utvrđenima u Direktivi 2004/18/EZ. Primjena ovog postupka mora se opravdati u svakom slučaju. Javni naručitelj mora osigurati jednako postupanje prema svim ponuditeljima. Teret dokazivanja okolnosti u kojima je dopuštena primjena pregovaračkog postupka na strani je javnog naručitelja.

Direktivom 2004/18/EZ utvrđene su dvije vrste pregovaračkog postupka:

- 1) Pregovarački postupak s prethodnom objavom poziva na nadmetanje (članak 30. Direktive 2004/18/EZ):

Javni naručitelji objavljuju uvjete ugovora te pregovaraju o njima. Ovaj postupak uključuje podnošenje službenih ponuda od strane najmanje tri natjecatelja (koji su prethodno kvalificirani na istoj osnovi kao u prethodno opisanom ograničenom postupku, pod uvjetom da najmanje taj broj natjecatelja ispunjava najniže kvalifikacijske kriterije) te pregovore o konačnim uvjetima ugovora u konkurentnom postupku. Ovaj se postupak može primijeniti:

- kada priroda zahtijeva ne omogućuje određivanje ukupne cijene;

- kada nije moguće utvrditi zahtjeve za neku uslugu s dovoljnom preciznošću koja bi ponuditeljima omogućila podnošenje ponuda s cijenom;
- kada su potrebni radovi koji se izvršavaju isključivo za potrebe istraživanja, ispitivanja ili razvoja, a ne s ciljem stjecanja profita ili povrata troškova istraživanja i razvoja i
- kada u otvorenom ili ograničenom postupku ili natjecateljskom dijalogu nisu podnesene pravilne ili prihvatljive ponude (u smislu članka 30. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/18/EZ, **nepravilne ponude** su ponude koje nisu u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, koje su primljene nakon roka za predaju, za koje postoji dokaz za tajni sporazum ili korupciju ili za koje je javni naručitelj ustanovio da su neuobičajeno niske vrijednosti. U smislu članka 30. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/18/EZ, **neprihvatljive ponude** su ponude koje su neprihvatljive sukladno nacionalnim odredbama koje su u skladu s člancima 4., 24., 25., 27. i poglavljem VII. (npr. ponude koje su dostavili ponuditelji koji nemaju potrebne kvalifikacije).

Javni naručitelji ne moraju objaviti poziv na nadmetanje (CN) ako u pregovarački postupak uključuju sve ponuditelje, i samo njih, koji zadovoljavaju kriterije članka od 45. do 52. Direktive 2004/18/EZ, ako se izvorni uvjeti ugovora bitno ne mijenjaju.

- 2) Pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na nadmetanje (članak 31. Direktive 2004/18/EZ):

Javni naručitelji, pregovaraju o uvjetima ugovora bez njihove objave, izravno s jednom ili više strana. Time se odstupa od osnovnih načela otvorenosti, transparentnosti i natjecanja te se zato smatra vrlo iznimnim postupkom. Teret dokazivanja okolnosti u kojima je dopuštena upotreba pregovaračkog postupka na strani je javnog naručitelja.

Ovaj se postupak može upotrijebiti prvenstveno u sljedećim slučajevima:

- u slučajevima iznimne žurnosti koji su izazvani nepredvidivim okolnostima. Postupak se odnosi na slučajeve iznimne žurnosti koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti na početku postupka nadmetanja, a koji se ne mogu pripisati ponašanju javnog naručitelja (poput prirodnih katastrofa, poplava...);
- za dodatne radove/usluge/robu, opravdane nepredviđenim okolnostima koje su nastupile iako je javni naručitelj pažljivo pripremio projekt ili opis posla (vidjeti predmete T-540/10 i T-235/11 *Španjolska protiv Komisije*);
- ako se iz tehničkih ili umjetničkih razloga ili iz razloga povezanih s postojanjem posebnih ili isključivih prava, ugovor može sklopiti samo s jednim dobavljačem ili pružateljem usluga;
- ako u otvorenom ili ograničenom postupku nije podnesena nijedna ponuda ili nijedna prikladna ponuda – (pod uvjetom da su u pregovore uključeni svi ponuditelji koji su dostavili ponudu te da se specifikacije ugovora bitno ne mijenjaju. U smislu članka 31. stavka 1. točke (a) Direktive 2004/18/EZ, **neprikladne ponude** su ponude koje nisu upotrebljive i nisu relevantne za ugovor jer se njima očito ne može ispuniti potrebe i zahtjeve javnog naručitelja navedene u dokumentaciji za nadmetanje, vidjeti predmet C-250/07 *Komisija protiv Grčke*);
- pod određenim uvjetima, za produljenje postojećih ugovora i ugovora koji se ponavljaju i

- za kupnju robe po posebno povoljnim uvjetima, od dobavljača koji je trajno obustavio poslovne djelatnosti, ili od stečajnog povjerenika ili likvidatora u okviru nagodbe s vjerovnicima, ili drugog sličnog zakonskog ili regulatornog postupka.

Primjena tih postupaka predstavlja odstupanje od općih pravila te zato mora biti opravdana. Prije donošenja odluke o upotrebi ovog postupka, javni naručitelji trebaju utvrditi postojanje točno onih okolnosti koje opravdavaju pregovore, kako je utvrđeno u Direktivi. Iznimno je važno da je svaki prijedlog za primjenu pregovaračkog postupka obrazložen detaljnim upućivanjem na Direktivu. U slučaju dvojbe preporučuje se potražiti pravni savjet (i pisani dokaz o tome). Potrebno je uzeti u obzir strogo tumačenje definicija „iznimki” i „žurnosti”. Teret dokazivanja okolnosti u kojima je dopuštena upotreba pregovaračkog postupka na strani je javnog naručitelja.

Svrha je postupka **natjecateljskog dijaloga** osigurati određenu fleksibilnost tijekom nabave za „osobito složene” projekte kada javni naručitelj nije objektivno u mogućnosti:

- odrediti tehnička sredstva koja su sposobna udovoljiti njegovim potrebama ili ciljevima i/ili
- odrediti pravne i/ili financijske uvjete projekta.

Primjerice, ovaj se postupak može primijeniti na projekte koji nikad prije nisu izvođeni/izrađeni, poput složenih novo razvijenih informatičkih sustava, projekata JPP-a, upravljanja infrastrukturom ili objektima (vidjeti članak 1. stavak 11. točku (c) Direktive 2004/18/EZ). Teret dokazivanja okolnosti u kojima je dopuštena primjena tog postupka na strani je javnoga naručitelja.

Tehnička složenost postoji kada javni naručitelj nije u mogućnosti odrediti sredstva za ispunjenje njegovih potreba i/ili za postizanje njegovih ciljeva. Moguća su dva slučaja: ili javni naručitelj nije u mogućnosti odrediti tehnička sredstva koja bi trebalo upotrijebiti za postizanje zadanog rješenja (rijetko); ili javni naručitelj nije u mogućnosti odrediti koje bi od nekoliko mogućih rješenja bilo najprikladnije za ispunjenje njegovih potreba (češće). U oba se slučaja dotični ugovor treba smatrati posebno složenima. U tim situacijama javni naručitelj može razmotriti prihvaćanje varijanti ponude. Za više informacija vidjeti odjeljak [2.4.4.](#) i [Skup alata 7.](#)

Financijska ili pravna složenost može se pojaviti kod projekata koji uključuju složeno i strukturirano financiranje čiji se financijski i pravni uvjeti ne mogu unaprijed utvrditi. Takva se složenost vrlo često pojavljuje kod projekata JPP-a.

1.5. Pragovi i objava

Provjera podliježe li nabava pravilima EU-a o javnoj nabavi (te su zato potrebni postupci objave i nadmetanja na razini EU-a) odnosi se na novčanu vrijednost. Ako je vrijednost ugovora veća od određenog praga (koji se mijenja svake dvije godine), mora se primijeniti Direktiva 2004/18/EZ. Izračun procijenjene vrijednosti ugovora može se provesti na temelju statistika prodaje sadašnjih ili ranijih dobavljača. Na primjer, javni naručitelj je izračunao mjesečne troškove za nabavu robe/pružanje usluga u trajanju od 12 mjeseci tijekom ukupnog razdoblja od 4 godine – o ukupnom iznosu ugovora ovisi primjenjuje li se Direktiva ili nacionalni propisi o javnoj nabavi. Za više informacija vidjeti članak 9. Direktive 2004/18/EZ.

Najnovije vrijednost pragova možete naći ovdje:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm

Za **mješovite ugovore** koji povezuju radove, robu i/ili usluge u jedinstvenom ugovoru, načelo je da se odgovarajući pragovi za radove, robu ili usluge utvrđuju na temelju glavne svrhe ugovora. Glavni se problem odnosi na mješovite ugovore za radove i usluge, s obzirom da glavna svrha ugovora nije određena vrijednošću svakog aspekta ugovora, već predmetom ugovora (vidjeti točku 48. predmeta C-145/08, *Hotel Loutraki* i točke od 23. do 26. predmeta C-331/92 *Gestión Hotelera Internacional*). U slučaju dvojbe, javni bi naručitelji trebali potražiti stručni savjet o tome koja pravila primijeniti na mješovite ugovore (i, kao opće pravilo u javnoj nabavi, uvijek primjenjivati načelo opreznosti).

Objava u SLEU-u obvezna je za sve ugovore čija je vrijednost veća od iznosa pragova. Dodatni izbori medija za objavu nadmetanja ovise o strategiji nabave. Objave za SLEU mogu se dostaviti elektroničkim putem, u papirnatom obliku ili telefaksom, u standardnom formatu; SLEU se objavljuje samo u elektroničkom obliku. U slučaju ugovora s potencijalnim prekograničnim interesom čija je vrijednost manja od pragova EZ-a, najsigurnije postupanje radi izbjegavanja bilo kakvog rizika od nepravilnosti i mogućih financijskih korekcija jest objava ugovora u SLEU-u, na nacionalnom *web*-mjestu za javnu nabavu ili na dobro poznatom *web*-mjestu za javnu nabavu.

✘ Neobjavljivanje nadmetanja jedna je od najozbiljnijih pogrešaka. U slučaju dvojbe, objavljivanje u SLEU-u preporučuje se kao način za osiguranje natjecanja na razini EU-a.

Umjetna podjela ugovora jest podjela ugovora koji služe postizanju istog cilja na manje ugovore kako bi se izbjegli pragovi za objavu u SLEU-u – vidjeti članak 9. stavak 3. Direktive 2004/18/EZ (vidjeti [odjeljak 1.1.](#) – Utvrđivanje predmeta ugovora / posla / objave u obliku jedinstvenog ugovora ili u grupama). Ta se Direktiva primjenjuje na sve ugovore o javnoj nabavi (ugovor se sastoji od svih dijelova (grupa) koji su potrebni za postizanje njegove svrhe) čiji su predmet roba, radovi ili usluge, a čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od utvrđenih pragova. Značajke koje određuju vrstu postupka koji treba upotrijebiti kao i različite pravne obveze su:

- svrha ugovora (radovi, roba ili usluge) i
- vrijednost ugovora (neto bez PDV-a).

Na primjer, ako javni naručitelj želi obojiti zgradu od 10 soba, ne može podijeliti ugovor na 10 ili manje (npr. 6) ugovora i dodijeliti ih bez postupka nadmetanja. Sve usluge/roba ili radovi koji su potrebni za stvaranje funkcionalne cjeline moraju se objediniti i u ovom primjeru izračunati kao ukupna vrijednost svih 10 ugovora. Dakle, primjena zahtjeva da postupak nabave podliježe Direktivi 2004/18/EZ ovisi o ukupnoj vrijednosti.

✘ Umjetna podjela ugovora na način da im je vrijednost manja od pragova EU-a za objavu je nezakonita.

Podjela na faze (engl. *phasing*): Javni naručitelj može ugovor podijeliti na faze, pod uvjetom da je to navedeno u dokumentaciji za nadmetanje, a postupak nadmetanja je

pravedan, otvoren i transparentan. U slučaju radova, svi zasebni ugovori koji su međusobno povezani u pogledu funkcija i rokova moraju biti spojeni. Općenito, ako ugovori zajedno služe postizanju istog cilja, njihove se vrijednosti moraju zbrojiti. Na primjer, projekt izgradnje ceste od grada x do grada y može se podijeliti na nekoliko faza (1. faza od spojne točke xx do spojne točke zz, nakon koje slijedi 2. faza od spojne točke zz do...) i odgovarajuće ugovore, ako se projekt provodi tijekom dugog razdoblja.

1.6 Operativni zahtjevi za pokretanje javnog nadmetanja

Na kraju faze planiranja moraju biti ostvareni sljedeći operativni zahtjevi za pokretanje postupka nadmetanja:

- prikupljanje svih podataka/informacija potrebnih za kvantifikaciju specifikacije (uključujući sve zahtjeve u pogledu baza podataka informacijske i komunikacijske tehnologije),
- izrada specifikacije (trebala bi uključivati savjetovanje s kupcima/korisnicima i ostalim dionicima, izradu nacrtu specifikacije i odobrenje konačne specifikacije),
- specifikacija svih dodatnih zahtjeva mora se rješavati odvojeno od glavnih zahtjeva (npr. glavni zahtjevi su automobili s četiri vrata, a dodatni su zahtjevi automobili s pet vrata). Svi dodatni i prošireni zahtjevi isto se tako moraju rješavati odvojeno pri izradi cjenika (ili troškovnika), ali se izračunavaju zajedno s glavnim zahtjevima u svrhu procjene ukupnog opsega ugovora (npr. broj nabavljenih automobila s četiri vrata uvećan za nabavljeni broj automobila s pet vrata),
- izračun realne procjene troškova ugovora koji je predmet nabave prije pokretanja postupka nadmetanja,
- potvrda da su utvrđene razine i standardi financijski ostvarivi u okviru raspoloživog proračuna,
- savjetovanje na tržištu u pogledu predložene specifikacije, prijedloga za nabavu, zahtjeva za postupak nadmetanja i vremenskih rokova,
- Određivanje referentnih vrijednosti predloženih razina i standarda u odnosu na slične proračune.

Česte pogreške u fazi planiranja čija su posljedica financijske korekcije:

1. Izravna dodjela ugovora uz neodgovarajuće opravdanje za neobjavlivanje poziva na nadmetanje (CN).

Primjer: Poziv na nadmetanje nije objavljeno u skladu s relevantnim pravilima (npr. objavom u SLEU-u koja se zahtijeva Direktivom 2004/18/EZ ili nacionalnim pravilima) te je ugovor izravno dodijeljen bez nadmetanja.

Kako izbjeći pogrešku: Izračun vrijednosti ugovora trebala bi biti stvarna prethodna procjena. Potrebno je uzeti u obzir da su načini izračunavanja objašnjeni u članku 9. Direktive 2004/18/EZ. Najjednostavniji način za izbjegavanje ove pogreške jest objaviti poziva na nadmetanje za sve ugovore čija je vrijednost veća od odgovarajućih pragova EU-a ili nacionalnih pragova za dotičnu vrstu ugovora.

U skladu s člankom 9. Direktive 2004/18/EZ:

u slučaju ugovora o javnoj nabavi robe ili usluga koji su uobičajene naravi ili koji se namjeravaju obnoviti u određenom razdoblju, izračun procijenjene vrijednosti ugovora temelji se na sljedećem:

(a) na ukupnoj stvarnoj vrijednosti uzastopnih ugovora istog tipa koji su dodijeljeni tijekom prethodnih 12 mjeseci ili financijske godine te usklađeni, ako je moguće, tako da su uzete u obzir izmjene količine ili vrijednosti koje bi nastale tijekom 12 mjeseci nakon početnog ugovora ili

(b) na ukupnoj procijenjenoj vrijednosti uzastopnih ugovora dodijeljenih tijekom 12 mjeseci nakon prve isporuke ili tijekom financijske godine ako je ona dulja od 12 mjeseci.

za ugovore o javnim uslugama koji ne navode ukupnu cijenu:

(a) u slučaju ugovora s utvrđenim rokom, ako je taj rok kraći ili jednak 48 mjeseci: ukupna vrijednost za njihovo puno trajanje;

(b) u slučaju ugovora bez utvrđenog roka ili s rokom duljim od 48 mjeseci: mjesečna vrijednost pomnožena s 48.

2. Umjetna podjela ugovora o radovima/uslugama/robi.

Primjer: Projekt radova ili predložena nabava određene ukupne količine robe i/ili usluga umjetno je razdijeljena na nekoliko ugovora kako bi se osiguralo da vrijednost svakog ugovora bude manja od pragova utvrđenih u Direktivi 2004/18/EZ, odnosno namjerno je izbjegnuta objava ugovora u SLEU-u za cijeli skup uključenih radova, usluga ili robe.

Kako izbjeći pogrešku: Osigurajte da je uzet u obzir pravi opseg i vrijednost projekta i da je izračun pravilno proveden u skladu s člankom 9. Direktive 2004/18/EZ. Vrijednost pojedinačnih grupa potrebno je zbrojiti kako bi se utvrdilo je li ukupna vrijednost ugovora veća od pragova iz Direktive.

3. Slučajevi koji ne opravdavaju upotrebu pregovaračkog postupka uz prethodnu objavu poziva na nadmetanje ili bez objave poziva na nadmetanje.

Primjer: Javni naručitelj dodijelio je ugovor o javnoj nabavi u pregovaračkom postupku, ali ne može dokazati da je taj postupak bio opravdan.

Kako izbjeći pogrešku: Pregovarački postupak može se koristiti samo iznimno u vrlo posebnim okolnostima koje su navedene u člancima 30. i 31. Direktive 2004/18/EZ. Prije primjene postupka potrebno je pažljivo provjeriti Direktivu s obzirom na specifične okolnosti u kojima se mogu upotrijebiti pregovarački postupci te u slučaju dvojbe potražiti savjet nacionalnog nadležnog tijela za javnu nabavu. U članku 30. detaljno je opisana primjena pregovaračkog postupka s prethodnom objavom poziva na nadmetanje. U članku 31. detaljno je opisana primjena pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva na nadmetanje. Primjena pregovaračkog postupka predstavlja odstupanje od općih pravila. Javni bi naručitelji trebali utvrditi postojanje točno onih okolnosti koje opravdavaju primjenu pregovora utvrđenih u Direktivi te se javnim naručiteljima posebno preporučuje da dokumentiraju razloge za odabir pregovaračkog postupka.

4. (i) Nerazmjerni i diskriminirajući (i.) kriteriji odabira i (ii.) kriteriji dodjele koji nisu povezani s predmetom ugovora.

Primjer: (i.) Kada se može dokazati da su minimalne razine kapaciteta utvrđene za određeni ugovor nerazmjerne u odnosu na predmet ugovora ili da su diskriminirajuće, čime

stvaraju neopravdanu prepreku za ponuditelje. Primjeri uključuju postavljanje financijskih kriterija na previsokoj (nerazmjernoj) razini ili zahtijevanje registracije stručnjaka pri nacionalnom tijelu i nepriznavanje jednakovrijednih kvalifikacija koje izdaju druge države članice.

(ii.) Primjena kriterija dodjele kao što je broj prethodnih ugovora izvršenih za određenog javnog naručitelja. To nije povezano s predmetom ugovora te se može smatrati i diskriminirajućim jer potencijalno pogoduje lokalnim gospodarskim subjektima za koje je vjerojatnije da mogu ispuniti taj kriterij.

Kako izbjeći pogrešku: Prije objave poziva na nadmetanje, javni naručitelj trebao bi provjeriti jesu li kriteriji odabira i kriteriji dodjele te povezana metodologija razmjerni i nediskriminirajući. Potrebno je uzeti u obzir da su zahtjevi u pogledu kriterija odabira i kriterija dodjele utvrđeni u člancima od 44. do 53. Direktive 2004/18/EZ. U [Skupovima alata 5. i 6.](#) navedeni su savjeti o pravilnoj primjeni kriterija.

5. Pogreške pri sklapanju ugovora na temelju okvirnog sporazuma.

Primjer: Javni naručitelj u sklopu okvirnog sporazuma s više dobavljača izravno sklapa ugovor na temelju okvirnog sporazuma s dobavljačem po svom izboru. Isporučitelji nisu rangirani na temelju ocjene izvorne ponude.

Kako izbjeći pogrešku: Javni naručitelj dobavljače mora rangirati na temelju kriterija dodjele navedenih u dokumentaciji za nadmetanje kao prvog, drugog, trećeg, četvrtog itd. Prvo, javni naručitelj mora utvrditi prag za izravno sklapanje ugovora s prvorangiranim dobavljačem (npr. ugovori vrijednosti manje od 30 000 EUR). Ako prvorangirani dobavljač ne može izvršiti ugovor (što javni naručitelj prihvaća samo u rijetkim opravdanim slučajevima), ugovor se prenosi na drugorangiranog dobavljača itd. Drugo, javni naručitelj određuje da ugovori iznad praga određenog za njihovo izravno sklapanje mogu biti dodijeljeni nakon mini-nadmetanja među svim dobavljačima koji su strane okvirnog sporazuma na temelju izvorne dokumentacije za nadmetanje i kriterija dodjele. Zahtjevi u pogledu okvirnih sporazuma navedeni su u članku 32. Direktive 2004/18/EZ.

Stvarni primjeri

Umjetna podjela ili „rezanje salame” radi izbjegavanja primjene Direktive 2004/18/EZ

Prvi primjer: Pregledom plana javne nabave za projekt javne zgrade otkriven je obrazac više grupa čiji su iznosi bili malo niži od praga Direktive bez jasnog tehničkog obrazloženja. Sve te grupe ugovora dodijeljene su lokalnim ponuditeljima a da se pritom nije uzeo u obzir ukupni iznos grupa koji je bio znatno iznad praga.

Drugi primjer: Radovi u sklopu projekta bili su umjetno podijeljeni na jedan ugovor za postupak nadmetanja, čiji je iznos bio 1 % niži od praga Direktive i jedan ugovor o „vlastitim radovima” koji je izravno izvršio javni naručitelj.

2. Objava

Cilj je ove faze privući ponude s konkurentnim cijenama za izvršenje ugovora čijim se rezultatima zadovoljavaju potrebe javnog naručitelja.

2.1. Objava obavijesti EU-a

Osnovno je pravilo zakonodavstva EU-a o javnoj nabavi da svi ugovori čija je vrijednost veća od određenog praga trebaju biti objavljeni na razini EU-a u standardnom formatu u SLEU-u tako da gospodarski subjekti u svim državama članicama imaju mogućnost podnošenja ponude za ugovore za koje smatraju da mogu ispuniti zahtjeve. Prethodna informacijska obavijest (PIN) upozorava tržište na buduće ugovore, poziv na nadmetanje (CN) pokreće određeni postupak nabave, a obavijest o dodjeli ugovora obavještava tržište o ishodu određenog postupka nadmetanja.

Standardni obrasci koji se upotrebljavaju u europskoj javnoj nabavi dostupni su na internetu putem aplikacije [eNotices \(eObavijesti\)](#). U svim obavijestima za objavu u SLEU-u mora se koristiti standardnim rječnikom. Jedinostveni rječnik javne nabave (engl. *Common Procurement Vocabulary*, CPV) sustav je razvrstavanja s osam znamenki (i devetom za provjeru) kojim se opisuju sve nabave radova, usluga i robe. Oznake CPV-a dostupne su na web-mjestu SIMAP-a, vidjeti [Skup alata 10](#).

Prethodna informacijska obavijest (PIN): Objava PIN-a nije obvezna. Međutim, objavom PIN-a na početku godine moguće je iskoristiti prednost skraćenih rokova za podnošenje ponuda. Prethodna informacijska obavijest uvedena je kako bi javni naručitelji mogli obavijestiti tržište o svim svojim budućim ugovorima u razdoblju od, primjerice, sljedećih šest ili dvanaest mjeseci. Međutim, u posljednje vrijeme javni naručitelji koriste se PIN-om za pojedinačne ugovore. Važno je biti upoznat sa svim drugim predloženim nabavama usluga, radova ili robe unutar organizacije javnog naručitelja čija je vrijednost blizu ili je veća od praga EU-a i koje su planirane u približno isto vrijeme. Prethodna informacijska obavijest za sljedeću godinu može se objaviti u studenom/prosincu prethodne godine, ali mora biti objavljena najmanje 52 dana i najviše 12 mjeseci prije objave dotičnog ugovora.

Poziv na nadmetanje (CN): Ako je vrijednost nabave veća od praga EU-a (te se time nalazi u području primjene Direktive 2004/18/EZ), javni naručitelj dužan je objaviti poziv na nadmetanje. Nakon objave poziva u načelu nisu dopuštene bitne izmjene glavnog sadržaja ugovora, poput tehničkih zahtjeva za proizvode, količine, rokova, kriterija odabira i kriterija dodjele te uvjeta ugovora, a u suprotnom je potrebno poništiti postupak nabave. Od presudne je važnosti da je sadržaj tih poziva točan (i slijedi zahtjeve u pogledu specifikacije). Ako u fazi prikupljanja ponuda dođe do bilo kakvih manjih izmjena, obvezno je te izmjene objaviti u SLEU-u te se uvijek preporučuje produžiti rok za podnošenje ponuda.

U skladu s Direktivom 2004/18/EZ, moguće je poslati ispravak objavljenih informacija/obrazaca na obrascu br. 14. – ispravci, koji je izradio Ured za publikacije EU-a – TED. Člankom 51. nove Direktive 2014/24/EU dopuštena je i objava ispravka. Nadalje, državama članicama dostavljen je nacrt novih standardnih obrazaca za objavu informacija o javnoj nabavi, koji sadržava obrazac br. 14. (ispravci) za objavu ispravka.

✘ Osim u vrlo specifičnim slučajevima, neobjavlivanje poziva na nadmetanje za ugovor čija je vrijednost veća od pragova smatra se kršenjem pravila EU-a o javnoj nabavi i može dovesti do financijskih korekcija. Sukladnost sa zahtjevima Direktive 2004/18/EZ o objavljivanju osigurana je ako su sve informacije na standardnom obrascu navedene jasno i precizno.

Dodatne obavijesti: Uvijek obavijestite tržište o svim izmjenama u dokumentaciji i obavijestima (npr. datumu za primanje ponuda) objavom dodatne obavijesti (uz obavješćivanje svih strana koje su iskazale interes za dodjelu ugovora). Ako javni naručitelj provede bitne izmjene u tehničkoj specifikaciji, kriterijima odabira /kriterijima dodjele i/ili uvjetima ugovora, potrebno je poništiti postupak nabave. U novoj se Direktivi 2014/24/EU pravi razlika između bitne izmjene i izmjene opće naravi ugovora.

2.2. Postupci i rasporedi

2.2.1. Minimalni rokovi

Odabir postupka treba provesti i njegovu utemeljenost potvrditi u fazi planiranja. Za nabave čija je vrijednost veća od iznosa odgovarajućih pragova najčešće se koriste otvoreni i ograničeni postupci. Bez obzira na odabranu vrstu postupka, svaki je postupak strogo uređen u smislu rokova, komunikacije i dokumentacije. Vremenski raspored mora biti u skladu sa zadanim rokovima iz Direktive 2004/18/EZ (za rokove za podnošenje ponuda vidjeti tablicu u nastavku).

Minimalni rokovi

(u danima od datuma slanja obavijesti za objavu u SLEU-u)

		Otvoreni postupak	Ograničeni postupak	
		Ponude	Zahtjevi	Ponude
BEZ PIN-a	Uobičajena obavijest	52	37	40
	Elektronička obavijest	45		
	Elektronički pristup	47	30	35
	Elektronička obavijest i elektronički pristup	40		
S PIN-om	Uobičajena obavijest	36	37	36
	Elektronička obavijest	29	30	31
	Elektronički pristup	31		
	Elektronička obavijest i elektronički pristup	24		

Raspored i koraci u okviru **otvorenog postupka** su sljedeći:

- ostavite najmanje 52 dana od datuma slanja poziva na nadmetanje do podnošenja ponuda. To se razdoblje može skratiti za ukupno 12 dana ako je poziv na nadmetanje poslan elektroničkim putem, a javni naručitelj omogućuje puni elektronički pristup dokumentima (tj. na 40 dana). Razdoblje se nadalje može skratiti na 36 dana od datuma slanja poziva na nadmetanje ako je prethodna informacijska obavijest (PIN) objavljena najmanje 52 dana i najviše 12 mjeseci prije datuma slanja poziva na nadmetanje. Ako se obavijesti/poziv šalju elektroničkim putem, PIN mora sadržavati jednaku količinu informacija kao i poziv na nadmetanje ako su te informacije u to vrijeme bile raspoložive (npr. opseg ugovora, kriteriji odabira i kriteriji dodjele te trajanje ugovora). Sve odgovore na pitanja ponuditelja potrebno je učiniti anonimnima i poslati svim zainteresiranim stranama najkasnije šest dana prije isteka roka za podnošenje ponuda (članak 39. Direktive 2004/18/EZ). Objašnjenja koja su dana ponuditeljima ne bi trebala imati učinak izmjene početne specifikacije (uključujući početne kriterije odabira i kriterije dodjele). Kako bi se osigurala potpuna transparentnost, sva objašnjenja trebaju prije isteka roka za podnošenje ponuda biti objavljena na *web*-mjestu javnog naručitelja tako da budu dostupna svim potencijalnim ponuditeljima;
- nakon dodjele ugovora, obavijest o dodjeli ugovora mora se u roku od 48 dana od dodjele poslati SLEU-u na objavljivanje.

Raspored i koraci u okviru **ograničenog postupka** su sljedeći:

- ostavite najmanje 37 dana (što se može smanjiti na 30 dana u slučaju slanja poziva elektroničkim putem) od datuma slanja poziva na nadmetanje do datuma do kojeg moraju biti zaprimljeni zahtjevi za sudjelovanje.
- ako javni naručitelj želi ograničiti broj ponuditelja, najmanji propisani broj ponuditelja u ovom postupku je pet. Međutim, javni naručitelj nije obavezan navesti takvo ograničenje ako ga ne namjerava primijeniti;
- nakon toga, javni naručitelj na temelju pretkvalifikacijskog upitnika (PQQ) odabire natjecatelje koje će pozvati na dostavu ponude (vidjeti [Skup alata 10.](#) s poveznicom na PQQ);
- nakon toga, pisani se pozivi na podnošenje ponude šalju odabranim natjecateljima, pri čemu je minimalni rok za zaprimanje ponuda 40 dana od dana slanja poziva. To se razdoblje može skratiti na 35 dana ako je osiguran pun elektronički pristup dokumentaciji za nadmetanje;
- ako je prethodna informacijska obavijest objavljena elektroničkim putem najmanje 52 dana i najviše 12 mjeseci prije datuma slanja poziva na nadmetanje, rok za podnošenje ponuda može se skratiti na 31 dan. PIN mora sadržavati jednaku količinu informacija kao i poziv na nadmetanje ako su te informacije u to vrijeme bile raspoložive (npr. opseg ugovora, kriteriji dodjele te trajanje ugovora);
- sve odgovore na pitanja ponuditelja potrebno je učiniti anonimnima i poslati svim zainteresiranim stranama najkasnije šest dana prije isteka roka za podnošenje ponuda (članak 39. Direktive 2004/18/EZ);
- nakon dodjele ugovora, obavijest o dodjeli ugovora mora se u roku od 48 dana od dodjele poslati SLEU-u na objavljivanje.

Rasporedi i koraci u okviru **pregovaračkog postupka uz objavu poziv na nadmetanje** su sljedeći:

- ostavite najmanje 37 dana od datuma slanja poziva (ne početnog neuspješnog poziva) do datuma do kojeg moraju biti zaprimljeni zahtjevi za sudjelovanje;
- sve odgovore na pitanja ponuditelja potrebno je učiniti anonimnima i poslati svim zainteresiranim stranama najkasnije šest dana prije isteka roka za podnošenje ponuda (članak 39. Direktive 2004/18/EZ);
- nakon tog datuma javni naručitelj može pregovarati s jednim ili više ponuditelja;
- nakon dodjele ugovora, obavijest o dodjeli ugovora mora se u roku od 48 dana poslati SLEU-u na objavljivanje.

Ako je potvrđena utemeljenost primjene ovog postupka, tada se od javnog naručitelja zahtijeva da objavi poziv na nadmetanje u SLEU-u (da javni naručitelj primjenjuje postupak) samo ako je primio nepravilne ponude ili ponude koje su nakon ocjenjivanja diskvalificirane kao posljedica primjene otvorenog ili ograničenog postupka te je javni naručitelj odlučio ne pregovarati sa svim ponuditeljima. Ako javni naručitelj odluči pregovarati sa svim ponuditeljima, objava poziva na nadmetanje u SLEU-u nije obvezna.

Postupak natjecateljskog dijaloga: Ovaj je postupak uveden za „posebno složene” postupke nabave i može se primjenjivati samo u posebnim okolnostima. Prikladan je za ugovore o javnoj nabavi robe, usluga i radova u slučaju kada primjena otvorenog ili ograničenog postupka ne bi omogućila dodjelu ugovora, a okolnosti ne dopuštaju primjenu pregovaračkog postupka. Postupak uvijek uključuje konkurentno nadmetanje, a ugovor o javnoj nabavi dodjeljuje se isključivo na temelju ekonomski najpovoljnije ponude. Brojni ugovori o javno-privatnom partnerstvu dodjeljuju se putem postupka natjecateljskog dijaloga.

2.2.2. Ubrzani postupak

Ubrzana dodjela ugovora omogućuje javnom naručitelju da ubrza ograničeni i otvoreni postupke u skladu s člankom 38. stavkom 8. Direktive 2004/18/EZ. Ovaj se postupak primjenjuje ako zbog žurnosti ne bi bilo praktično primijeniti uobičajene rokove iz ograničenih ili pregovaračkih postupaka.

U takvim se slučajevima poziv na nadmetanje mora objaviti u SLEU-u, a javni naručitelj u pozivu na nadmetanje mora obrazložiti objektivne razloge za primjenu „ubranog postupka”. Najkraći rok za podnošenje zahtjeva za sudjelovanje je 15 dana (umjesto 37) od datuma slanja poziva na nadmetanje na objavu ili najmanje 10 dana ako je poziv poslan elektroničkim sredstvima. Ako javni naručitelj primjenjuje ubrzani postupak, rok za primitak ponuda je 10 dana, pri čemu javni naručitelj mora dostaviti sve dodatne informacije koje ponuditelji zatraže u vezi s dokumentacijom za nadmetanje najmanje četiri dana prije isteka krajnjeg roka za primitak ponuda. Na temelju Direktive 2004/18/EZ ubrzani se postupak ne smije primjenjivati u otvorenom postupku, ali novom je Direktivom 2014/24/EU dopušteno njegovo korištenje u otvorenom postupku u hitnim okolnostima. Primjena ubranog postupka često je predmet zlouporabe te javni naručitelj mora moći potvrditi utemeljenost njegove primjene.

Ubrzani postupak ne bi trebalo zamijeniti s pregovaračkim postupkom bez objave poziva na nadmetanje na temelju iznimne žurnosti zbog nepredvidivih okolnosti iz članka 31. stavka 1. točke (c) Direktive 2004/18/EZ, kojim se ne zahtijeva objava poziva na nadmetanje. Okolnosti koje se navode kao opravdanje za iznimnu žurnost ne smiju se moći pripisati javnom naručitelju.

2.3. Dokumentacija za nadmetanje

Osim uobičajenih informacija (cijena, isporuka, datum podnošenja ponude itd.), dokumentacija za nadmetanje treba sadržavati i sljedeće informacije:

- upućivanje na objavljeni poziv na nadmetanje;
- daljnju razradu kriterija odabira i kriterija dodjele koji su navedeni u pozivu na nadmetanje;
- jezik na kojem ponuda mora biti sastavljena.

✘ Javni naručitelji ne bi trebali mijenjati kriterije odabira ili kriterije dodjele nakon objave poziva na nadmetanje, osim u obliku objavljenog ispravka. Odbor za ocjenjivanje treba primjenjivati samo objavljene

Pri osmišljavanju dokumentacije za nadmetanje potrebno je razmotriti korake i pitanja objašnjene u nastavku.

2.3.1. Utvrđivanje kriterija odabira

Kao i kod brojnih drugih pitanja povezanih s javnom nabavom, važno je da javni naručitelj odluke o postupku odabira donese rano, po mogućnosti u fazi planiranja nabave, ali u svakom slučaju prije objave bilo kojeg poziva i prije ispitivanja metodologije. Cilj je dodijeliti ugovor ponuditelju koji ga može izvršiti. Metodologija za odabir ponuditelja mora biti transparentna. Preporučuje se uspostava unaprijed dogovorenog mehanizma bodovanja koji će biti transparentan za sve prigovaratelje. Javni naručitelj može zahtijevati jamstva/potvrde u pogledu financijske, tehničke i upravljačke sposobnosti, zdravlja i sigurnosti, pitanja vezanih uz okoliš ili socijalnih kriterija.

U fazi odabira ponuditelja pojavljuje se niz uobičajenih pogrešaka. Javni naručitelj nikada ne smije odabir natjecatelja/ponuditelja temeljiti na želji da ima lokalne ili nacionalne dobavljače jer je to diskriminirajuće i u suprotnosti s osnovnim načelima Ugovora o EU-u. Informacije koje javni naručitelj zahtijeva u ovoj fazi moraju biti razmjerne i relevantne za predmet ugovora. Na primjer, zahtjevi u pogledu osiguranja i novčanih sredstava ne bi trebali biti postavljeni na nerazumno visokim razinama, jer se time automatski eliminiraju inače potpuno sposobni natjecatelji, ili (još općenitije) ne bi trebali biti postavljeni bez stvarnog razmišljanja o učinku tih razina. Uobičajeni je primjer taj da javni naručitelji postavljaju nerazmjerno visoke zahtjeve u pogledu godišnjeg prometa/prodaje ili broja/vrijednosti zatraženih referentnih radova. Općenito, najbolja je praksa da godišnji promet koji se traži od ponuditelja ne smije prelaziti dvostruku vrijednost ugovora. Ovaj zahtjev nije propisan u Direktivi 2004/18/EZ, već je utvrđen u članku 58. nove Direktive 2014/24/EU. Od tog se zahtjeva može odustati ako roba/usluge ili radovi zahtijevaju financijski i tehnički jakog ponuditelja zbog visokog rizika, primjerice u pogledu isporuke, kvalitete proizvoda ili cijene.

Svi kriteriji odabira moraju biti razmjerni i relevantni za ocjenjivanje sposobnosti ponuditelja da izvrši ugovor.

✘ U skladu s Direktivom 2004/18/EZ svaki kriterij koji se može protumačiti kao diskriminirajući ili nerazmjeran nije prihvatljiv i može dovesti do financijskih korekcija. Bitne izmjene već utvrđenih kriterija nisu prihvatljive. Samo su manje izmjene glavnih kriterija odabira prihvatljive nakon objave, poput promjena teksta ili adrese za podnošenje ponuda. Promjene zahtjeva u pogledu financijskog položaja (visina godišnjeg prihoda ili vlasnički kapital), broja referenci ili pokriva osiguranjem smatraju se bitnim izmjenama i zahtijevaju produljenje roka za podnošenje ponuda ili poništenje postupka.

⚠ Brojni javni naručitelji miješaju fazu odabira ponuditelja (i kriterije odabira (gospodarskih subjekata)) s fazom ocjenjivanja i dodjele (kriteriji dodjele). Prisjetite se da se postupak nabave sastoji od dva dijela – odabira ponuditelja na temelju kriterija odabira i ocjenjivanja ponuda na temelju kriterija dodjele. To su vrlo različite faze i ne smije ih se zamijeniti. U fazi odabira ponuditelja cilj je odabrati one ponuditelje koji su sposobni obaviti posao. U fazi ocjenjivanja i dodjele ocjenjuje se najbolja ponuda zaprimljena od odabranih ponuditelja. Posebno se preporučuje utvrditi odgovarajuće kriterije odabira i kriterije dodjele u fazi planiranja nabave.

+ Za više informacija o kriterijima odabira vidjeti [Skup alata 5](#).

2.3.2. Uspostava pretkvalifikacijskog upitnika (PQQ)

Ako se u okviru ograničenog ili pregovaračkog postupka ili natjecateljskog dijaloga namjerava odrediti ponuditelje za uži izbor, to mora biti provedeno na pošten i transparentan (i dokumentiran) način, osiguravajući jednako postupanje prema svim ponuditeljima. Informacije koje će se koristiti za odabir mogu se od ponuditelja dobiti u standardnom formatu putem pretkvalifikacijskog upitnika. Pretkvalifikacijski upitnik može obuhvaćati pitanja i zahtjeve za dostavu dokumentacije u pogledu svih kriterija odabira u skladu s člancima 44. do 52. Direktive 2004/18/EZ.

Potrebno je izvršiti provjere kako bi se osiguralo da pretkvalifikacijski upitnik nije u suprotnosti s bilo kojim pravilom u vezi transparentnosti i jednakog postupanja. U pozivu na nadmetanje u SLEU-u i/ili dokumentaciji za nadmetanje uvijek treba navesti da su jedan od kriterija odabira informacije koje je natjecatelj dostavio u pretkvalifikacijskom upitniku. Time se omogućava da se uzmu u obzir informacije navedene u pretkvalifikacijskom upitniku. Ako se koristi sustav bodovanja ili ponderiranja, taj sustav treba biti u potpunosti objavljen u pozivu na nadmetanje i dokumentaciji za nadmetanje. Standardni upitnici (PQQ-ovi) trebali bi biti dostupni ili preko odjela za nabavu javnog naručitelja ili od nacionalnog ureda za javnu nabavu.

+ Vidjeti [Skup alata 4](#). o pretkvalifikacijskim upitnicima i užem izboru

2.3.3. Uspostava kriterija dodjele i njihovih pondera

Ocjenjivanje podnesenih ponuda presudan je dio postupka nabave te je zato potrebno voditi računa o tome da se osigura is da je ishod točan i da je odluka o ishodu donesena na pošten i transparentan način.

Kriteriji dodjele su:

- samo najniža cijena ili
- ekonomski najpovoljnija ponuda.

Ako se koristi metoda ekonomski najpovoljnije ponude, u pozivu na nadmetanje ili ugovornoj dokumentaciji moraju biti detaljno navedeni svi kriteriji koji se primjenjuju. Najbolja bi praksa bila u pozivu na nadmetanje ili dokumentaciji za nadmetanje uz metodologiju ocjenjivanja navesti i matricu bodovanja ili ponderiranja.

Ocjenjivanje ponuda treba:

- obuhvaćati kriterije dodjele koji su ponderirani tako da odražavaju važnost/redoslijed važnosti i koji su usmjereni na zahtjeve specifikacije (a ne ponderirani prema najnižoj cijeni);
- biti povezano s predmetom ugovora;
- po mogućnosti biti utemeljeno na modelu koji uzima u obzir ravnotežu cijene i kvalitete, pri čemu je cijena prevladavajući kriterij u %. Potrebna je pažnja kako bi se osiguralo da omjer cijene i kvalitete odražava zahtjeve ugovora;
- imati odobrenje za kriterije dodjele i model ocjenjivanja (uključujući pondere koji se dodjeljuju svakom kriteriju); i
- imati Odbor za ocjenjivanje sastavljen od odgovarajućih i mjerodavnih predstavnika koji imaju potrebno iskustvo, tehničke vještine i znanje.

U Odboru za ocjenjivanje treba postojati odgovarajuće stručno znanje ili se, alternativno, mogu angažirati druge kvalificirane osobe koje rade za javnog naručitelja kao savjetnici bez prava glasa. Preporučuje se stupiti u kontakt s tim osobama što je ranije moguće kako bi se osigurala njihova dostupnost.

U fazi planiranja nabave potrebno je pažljivo razmotriti donošenje kriterija dodjele koji su prikladni za određeni ugovor. Kriteriji dodjele trebaju biti navedeni prema redoslijedu važnosti (s odgovarajućim ponderima, ako je primjenjivo), na primjer: cijena 50 %, kvaliteta 30 %, usluga 20 %.

 **Vidjeti [Skup alata 6. o kriterijima dodjele](#)**

2.3.4. Cjenik

Vrsta nabave utječe na izradu dokumenata o određivanju cijena. Na primjer, kod ugovora o izvođenju građevinskih radova uobičajeno je imati cjenik, ili vjerojatnije, troškovnik. On mora biti povezan sa specifikacijom. Najbolja bi praksa bila unutar organizacije pripremiti detaljnu „pokusnu” ponudu na temelju dokumenta o određivanju cijena i specifikacije. Time se javnom naručitelju omogućuje da odmah uoči cijene kod kojih je ponuditelj uočio pogrešku u dokumentaciji (i zato odredio nisku cijenu) koju kasnije može iskoristiti (procijeniti troškove) ako pobijedi u nadmetanju. Osim toga, pokusna ponuda može pomoći u otkrivanju pogrešaka u dokumentaciji za nadmetanje. Na primjer, činjenica da se dostavljene cijene čine neuobičajenima dokazuje da su jedan ili više ponuditelja očito krivo shvatili zahtjev. U slučaju zaprimanja ponude s neuobičajeno niskom cijenom, pokusna

ponuda s ispravno utvrđenim cijenama, koja služi kao referentna vrijednost, može biti ključna u opravdanju odbacivanja takve ponude (ali do odbacivanja ponude može doći tek nakon što je javni naručitelj od ponuditelja zatražio opravdanje za ponudu s neobičajeno niskom cijenom te ga analizirao).

2.3.5. Ugovor

Nacrt ugovora potrebno je priložiti dokumentaciji za nadmetanje tako da se svi ponuditelji natječu na istoj osnovi. U otvorenom i ograničenom postupku o detaljima ugovora ne bi se trebalo pregovarati nakon što je donesena odluka o uspješnoj ponudi (jer bi to predstavljalo kršenje načela jednakog postupanja). Najbolja praksa pokazuje da dobro pripremljeni nacrt ugovora treba sadržavati odredbe o godišnjoj indeksaciji cijena, primjenjivom pravu, propustima, odgovornosti i obvezama u pogledu povjerljivosti. Ugovor treba biti pravedan i uravnotežen u pogledu podjele rizika. Posebno treba izbjegavati, u klauzulama ili uvjetima ugovora, prebacivanje rizika na izvođača koji su potpuno izvan njegove kontrole jer to može ograničiti broj ponuda te znatno utjecati na cijenu ili dovesti do ugovornih sporova. Dokumentacija za nadmetanje, uključujući priloge i prijedloge uspješnog ponuditelja za ispunjenje zahtjeva iz te dokumentacije, prenose se u konačni ugovor na temelju kojeg se ugovor izvršava.

 **Vidjeti poveznice u Skupu alata 10.**

Rješavanje sporova: Ugovor treba sadržavati odredbe o mehanizmima rješavanja sporova. Uvijek treba razmotriti rješenja koja se temelje na mirenju. Standardni *pro forma* ugovori često sadržavaju opcije klauzula o rješavanju sporova (i brojnim drugim pitanjima koje javni naručitelj možda nije u početku razmotrio, poput prava intelektualnog vlasništva). Osim toga, javni naručitelj treba u dovoljnoj mjeri poznavati ugovorno pravo u području ugovornih kazni, a u suprotnom bi trebao zatražiti odgovarajuće pravno savjetovanje.

Klauzule o izmjeni ugovora:

Opće je pravilo da izmjene ugovora zahtijevaju novi postupak nabave. Samo se u posebnim okolnostima u skladu s člankom 31. Direktive 2004/18/EZ za izmjenu ugovora može primijeniti pregovarački postupak. Način na koji je potreba za izmjenom ugovora riješena u ugovoru predstavlja kritično područje. Planiranje mogućnosti izmjena ugovora tj. okolnosti i granica njegovih troškova i opsega treba biti detaljno razmotreno u fazi planiranja. Nakon toga, u dokumentaciju za nadmetanje i ugovornu dokumentaciju treba uključiti odgovarajuće odredbe.

U novoj je Direktivi 2014/24/EU navedena razina odobrenja potrebna za izmjenu ugovora kao i opseg izmjena dopuštenih bez novog postupka nabave. Osnovno je načelo da se sve izmjene u odnosu na prvotno nadmetanje kojima se bitno mijenja predmet ugovora u smislu vrijednosti, vremenskog rasporeda ili opsega u mjeri u kojoj je to moglo promijeniti rezultat prvotnog nadmetanja trebaju smatrati „bitnima” i zato podliježu ponovnom postupku nadmetanja u obliku novog ugovora za dodatne radove ili usluge. Prvotnim ugovorom mogu se predvidjeti dodatni radovi, usluge ili roba po izboru te zatražiti cijene primjenjive u fazi ponude. Razlozi za to objašnjeni su u članku 72. nove Direktive 2014/24/EU. Vidjeti [6.2. Izmjene ugovora](#) i [Skup alata 8](#).

2.4. Specifikacija i norme

2.4.1. Izrada specifikacije

Specifikacija je najvažniji dokument u postupku nadmetanja. U njoj je potrebno opisati usluge/robu/radove koje treba izvršiti, razine, norme i ulazne faktore zajedno sa zahtijevanim rezultatima ili ishodima. Pri izradi specifikacije ne smije se zaboraviti činjenica da ona izravno utječe na troškove.

Kvalitetno izrađena specifikacija mora:

- biti precizna u načinu na koji opisuje zahtjeve;
- biti jasno razumljiva ponuditeljima i svim dionicima;
- imati jasno određene, ostvarive i mjerljive ulazne faktore, rezultate i ishode;
- ne navoditi bilo koje nazive robnih marki ili zahtjeve koji ograničavaju natjecanje (ili, ako se navode robne marke, navesti pojam „ili jednakovrijedan”);
- pružiti dovoljno detaljne informacije koje ponuditeljima omogućavaju podnošenje realnih ponuda;
- utvrditi sve dodatne ili povećane zahtjeve odvojeno, ali ih uključiti u izračun vrijednosti ugovora;
- uzeti u obzir (koliko je to moguće) stajališta javnog naručitelja, kupaca/korisnika, ostalih dionika kao i ideje/informacije s tržišta;
- biti izrađena od strane osoba s dovoljno stručnog znanja, bilo onih koji rade za javnog naručitelja ili vanjskih stručnjaka;
- biti izrađena tako da se uzmu u obzir kriteriji dostupnosti za osobe s invaliditetom ili izvedba prilagođena svim korisnicima u slučaju nabave u svrhu korištenja od strane fizičkih osoba, bilo da je riječ o široj javnosti ili osobama koje rade za javnog naručitelja;
- biti odobrena od strane Odbora za ocjenjivanje i/ili viših rukovoditelja javnog naručitelja, ovisno o odgovarajućim internim pravilima;
- obuhvatiti (za specifikaciju radova) najmanje: opis tehničkih radova, tehničko izvješće, projektnu dokumentaciju (projektne nacрте, projektne izračune, detaljne crteže) pretpostavke i propise, troškovnik (ako je primjenjivo) i cjenik radova te planirani raspored projekta.

Brojne najbolje prakse javnih naručitelja sada u specifikacije uključuju i pojedinosti o proračunu za ugovor kako bi izradili što transparentniju dokumentaciju za nadmetanje. Međutim, proračun za zahtijevane radove, usluge ili robu mora biti realan. Nadalje, određivanje proračuna za ugovor u kojem kvaliteta ima veliki ponder, poput stručnih usluga, u praksi znači da će vrijednost većine ponuda vjerojatno biti jednaka ili malo niža od navedene vrijednosti proračuna. Otvoreno nadmetanje bez objavljenog proračuna uvijek je moguće, ali u dokumentaciji za nadmetanje mora biti navedeno da javni naručitelj zadržava pravo ne nastaviti postupak ako ne zaprimi ponude s razumnom cijenom (ili iz bilo kojeg drugog objektivnog razloga). Prije pokretanja postupka nadmetanja javni naručitelj mora odrediti barem najveću prihvatljivu cijenu, koja se ne objavljuje. Specifikacija mora biti precizno sastavljena. Navođenje određenih robnih marki i proizvoda u suprotnosti je s pravilima o pravednom i otvorenom natjecanju. Ako nije moguće izbjeći ovu odredbu, ključno je dodati riječi „ili jednakovrijedan” te pravedno ocijeniti takve „jednakovrijedne” ponude.

Nekvalitetno izrađena specifikacija često je osnovni razlog za naknadne izmjene ugovora zbog činjenice da ne odražava pravi opseg predloženog ugovora. Ako se ugovoru (u obliku izmjena/varijanti) dodaje znatna količina „dodatnih” radova nakon što je ugovor potpisan, tada i opeg i trošak ugovora rastu u odnosu na izvorno predviđeni ugovor. U tim okolnostima, ako se ti radovi dodijele postojećem izvođaču bez novog postupka nabave, dolazi do kršenja odredbi o pravednom i otvorenom natjecanju jer ugovor više ne sliči izvorno objavljenom ugovoru. Dodatni radovi mogu se smanjiti ako se faza planiranja nabave kao i pisanje specifikacije provedu na stručan način. Preporučuje se da javni naručitelj odredi prioritete za svaki projekt i osigura dovoljno vremena za razmatranje svih pitanja i rizika uključivanjem, prema potrebi, vlastitih ili vanjskih stručnjaka za osmišljavanje specifikacije i ugovora.

2.4.2. Standardi koji se upotrebljavaju pri izradi specifikacije

Osnovno je pravilo da se nabava definira upućivanjem na sve bitne europske norme. Ako ne postoje europske norme, javni naručitelj mora uzeti u obzir proizvode iz ostalih država članica koji imaju jednakovrijedan učinak kao nacionalni proizvodi. Dakle, javni naručitelj dužan je upotrijebiti ili:

- nacionalnu normu kojom se provodi europska norma;
- europska tehnička odobrenja ili
- zajedničku tehničku specifikaciju tj. specifikaciju namijenjenu jedinstvenoj primjeni u svim državama članicama.
- U svakom je slučaju potrebno dodati riječi „ili jednakovrijedan”.

✘ Specifikacija je dokument od presudne važnosti koji utječe na ukupnu kvalitetu i konkurentnost postupka nabave. Neprihvatljivi su svi uvjeti koji se mogu protumačiti kao diskriminirajući, osobito u pogledu ponuditelja iz druge zemlje ili zahtijevanjem robe koju može dostaviti samo jedan dobavljač (ili dobavljači iz jedne zemlje).

⚠ U specifikacijama koristiti pojam „ili jednakovrijedan” kako biste izbjegli ograničavanje natjecanja.

+ Vidjeti [Skup alata 7.](#) za više savjeta o pisanju specifikacije

2.4.3. Socijalni etički i ekološki kriteriji

Javni naručitelji u sve više koriste javnu nabavu kao sredstvo postizanja drugih ciljeva, a ne samo osiguranja vrijednosti za novac. To se može odnositi na kriterije povezane s okolišem⁸, lokalno gospodarstvo (poput zapošljavanja mladih ili dugotrajno nezaposlenih osoba), društvene ili etičke vrijednosti. Unatoč tome što je legitimno provoditi ove ciljeve putem javne nabave, potrebno je pomno osigurati da su sve posebne odredbe u skladu s Direktivom 2004/18/EZ i nacionalnim pravilima kako bi se osiguralo pravedno i jednako postupanje prema ponuditeljima. Nove direktive EU-a o javnoj nabavi puno jasnije određuju

⁸ Komisija je izradila kriterije za Zelenu javnu nabavu za više od 20 skupina proizvoda, od kojih je većina dostupna na svim jezicima EU-a, vidi: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

način na koji se takva razmatranja mogu biti uključena u postupak nadmetanja. Vidjeti i predmet C-225/98, *Komisija protiv Francuske* („Nord-Pas-de-Calais”); predmet C-19/00, *SIAC Construction*, predmet C-448/01, *EVN i Wienstrom*; predmet C-368/10, *Komisija protiv Nizozemske*; predmet C-513/99, *Concordia Bus* i predmet 31/87, *Beentjes*.

- ✚ Vidjeti različite teme na [web-mjestu Glavne uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove: poveznica](#)
- ✚ Vidjeti posebne ekološke kriterije na [web-mjestu Glavne uprave za okoliš: poveznica](#)

2.4.4 Varijante⁹

Ponuditelji ponude moraju izraditi na osnovi dokumentacije za nadmetanje. Ako se donese strateška odluka da je javni naručitelj, osim ponuda na temelju dokumentacije za nadmetanje, voljan razmotriti i dodatnu varijantu ponude (alternativno rješenje koje nije navedeno u izvornoj dokumentaciji za nadmetanje), u dokumentaciji za nadmetanje mora navesti minimalne zahtjeve kojima varijante ponude trebaju udovoljiti. U tom se slučaju mora osigurati da se u kriterijima dodjele uzme u obzir mogućnost zaprimanja varijanti ponude uz ponude izrađene na temelju dokumentacije za nadmetanje. To je složen zadatak koji zahtijeva odgovarajuće tehničko stručno znanje u Odboru za ocjenjivanje te koji treba riješiti i o njemu se dogovoriti u fazi planiranja nabave. Za više informacija vidjeti odjeljak [1.4. Tehnička složenost](#)

- ✚ Vidjeti odjeljak o varijantama u [Skupu alata 7.](#)

2.5. Dobivanje dokumentacije za nadmetanje i podnošenje ponuda

Javni naručitelj mora ponuditeljima osigurati razuman rok za dobivanje dokumentacije za nadmetanje i podnošenje ponuda – poštujući najkraće rokove utvrđene člankom 38. Direktive 2004/18/EZ. Najkraći rokovi mogu se produljiti prema potrebi, primjerice zbog složenog predmeta ugovora. Za dobivanje dokumentacije za nadmetanje moguće je obračunati naknadu, ali ona ne bi trebala biti nerazmjerna. Najbolja je praksa da je dokumentacija za nadmetanje dostupna za preuzimanje na *web*-mjestima bez naknade. Ponude se moraju dostaviti u pisanom obliku, izravno ili poštom. U slučaju elektroničkog postupka nadmetanja, koji će sve više postajati standard, potrebno je uvesti određene zaštitne mehanizme u pogledu povjerljivosti i potvrde primitka. Moraju se prihvaćati i elektronički potpisi. Ponude se moraju podnositi na način utvrđen dokumentacijom za nadmetanje. U rasporedu je potrebno uzeti u obzir složenost ugovora. Točnije, u slučaju složenih ugovora te ugovora o projektiranju/izgradnji ili javno-privatnom partnerstvu (JPP) nije neuobičajeno je da razdoblja pripreme ponude traju od četiri do šest mjeseci.

- ✘ **Kratki rokovi mogu se tumačiti kao prepreka nadmetanju.**
- ✘ **Visoke, nerazmjerne naknade za dokumentaciju za nadmetanje mogu se tumačiti kao prepreka nadmetanju.**

⁹ Zakon o javnoj nabavi (2011) koristi pojam alternativne ponude dok Direktive koriste pojam varijante. Riječ je o jednakim pojmovima.

2.6. Pritužbe, pravni lijekovi i odgovornost

Cilj je Direktive 89/665/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, izmijenjene i dopunjene Direktivom 2007/66/EZ (takozvana Direktiva o pravnim lijekovima), osigurati da dobavljači i izvođači mogu uložiti pritužbe na niz pitanja te da je u slučaju navodnih propusta javnog naručitelja moguće poduzeti određene mjere. Pravni lijekovi uključuju suspenziju svih odluka javnog naručitelja, stavljanje izvan snage nezakonitih odluka, uključujući sam ugovor, te dodjelu odštete izvođačima. Osim toga, zbog nepoštovanja Direktive o pravnim lijekovima može biti dovedena u pitanje buduća dodjela bespovratnih sredstava EU-a organizaciji ili može doći do zahtjeva za povrat već dodijeljenih bespovratnih sredstava. Nadalje, nepoštovanje propisa o javnoj nabavi može dovesti do financijskih posljedica, primjerice za javnoga naručitelja i njegove zaposlenike, koji u nekim područjima nadležnosti mogu biti i osobno odgovorni. Ako je potrebno, za rješavanje pritužbe može se potražiti pravni savjet.

Česte pogreške u fazi poziva za podnošenje ponuda, čija su posljedica financijske korekcije:

1. Nepotpuna definicija predmeta ugovora čija su posljedica naknadne nepravilne izmjene ugovora

Primjer: Opis iz poziva na nadmetanje i/ili specifikacija za nadmetanje nedostatan je kako bi potencijalni ponuditelji/natjecatelji mogli odrediti predmet ugovora. Primjerice, ako je u dokumentaciji za nadmetanje samo navedeno „namještaj” ili „automobili” bez opisa vrste namještaja ili automobila koje javni naručitelj nabavlja.

Kako izbjeći pogrešku: Autor/autori specifikacije trebali bi biti dovoljno vješti za precizno utvrđivanje predmeta ugovora te bi trebali uključiti druge dionike da im pritom pomognu. Međutim, specifikacija mora biti sastavljena u neutralnom obliku uz jasan opis zahtjeva u pogledu predmeta ugovora bez diskriminirajućih upućivanja na određene robne marke ili standarde. Zahtjevi su objašnjeni u članku 23. Direktive 2004/18/EZ. Više uputa za sastavljanje specifikacije nalazi se u [Skupu alata 7](#).

2. Propuštanje objave poziva na nadmetanje

Primjer: Poziv na nadmetanje nije objavljen u skladu s relevantnim pravilima, primjerice o objavi u SLEU-u koja se zahtijeva Direktivom 2004/18/EZ ili objavom u skladu s nacionalnim pravilima za ugovore čija je vrijednost manja od pragova.

Kako izbjeći pogrešku: Provjerite vrijednost ugovora utvrđenu prikazom poslovne opravdanosti u odnosu na odredbe članka 9. Direktive 2004/18/EZ. Ako vrijednost ugovora premašuje financijske pragove, javni naručitelj mora objaviti poziv na nadmetanje u SLEU-u.

3. Nepoštovanje minimalnih rokova za primitak ponuda i zahtjeva za sudjelovanje

Primjer: Rokovi za primitak ponuda (ili primitak zahtjeva za sudjelovanje) kraći su od rokova utvrđenih Direktivom 2004/18/EZ.

Kako izbjeći pogrešku: Riječ je o slučaju kada javni naručitelj ne osigura ponuditeljima odgovarajući rok za sudjelovanje. Člankom 39. Direktive 2004/18/EZ obuhvaćeni su

vremenski rasporedi za postupke nadmetanja (vidjeti tablicu u odjeljku 2.2.1.). Javni naručitelj treba razmotriti rokove prije objave poziva i utvrditi realistične vremenske rasporede u fazi planiranja. U slučaju primjene skraćenih rokova zbog objave prethodne informacijske obavijesti potrebno je osigurati da su u njoj objavljene sve informacije potrebne za samoga javnog naručitelja, uključujući kriterija odabira i kriterije dodjele ako su oni dostupni u tom trenutku. Posljedica neobjavljivanja produljenja roka u SLEU-u i obavješćivanje o produljenju roka samo onih ponuditelja koji su već dobili dokumentaciju za nadmetanje, može prouzročiti nejednako postupanje prema potencijalnim ponuditeljima koji nisu znali za produljenje.

4. Neobjavljivanje produljenja rokova za primitak ponuda ili zahtjeva za sudjelovanje

Primjer: Rokovi za primitak ponuda (ili primitak zahtjeva za sudjelovanje) produljeni su bez objave u skladu s relevantnim pravilima (o objavi u SLEU-u ako je nabava obuhvaćena Direktivom 2004/18/EZ).

Kako izbjeći pogrešku: Sva produljenja rokova potrebno je objaviti u SLEU-u u slučaju ugovora za koje se objava poziva na nadmetanje u SLEU-u zahtijeva u skladu s člancima 2., 35. i 38. Direktive 2004/18/EZ. .

5. Nenavođenje kriterija odabira i/ili kriterija dodjele (i ponderiranja) u pozivu na nadmetanje ili specifikaciji za nadmetanje

Primjer: Javni naručitelj nije uopće ili nije dovoljno detaljno utvrdio kriterije odabira i kriterije dodjele (uključujući ponderiranja) i/ili oni nisu uopće ili dovoljno detaljno utvrđeni specifikacijama za nadmetanje, što je u suprotnosti s člankom 44. stavkom 2. i/ili člankom 53. stavkom 2. Direktive 2004/18/EZ.

Kako izbjeći pogrešku: Kriteriji odabira i kriteriji dodjele (i ponderiranja) moraju biti navedeni u pozivu na nadmetanje te u specifikaciji ili u ostaloj dokumentaciji za nadmetanje. Kontrolnim popisima i upotrebom *pro forma* poziva na nadmetanje i dokumentacije/specifikacija za nadmetanje takva se pogreška izbjegava.

6. Nezakoniti i/ili diskriminirajući kriteriji odabira u pozivu na nadmetanje ili dokumentaciji za nadmetanje

Primjer: Slučajevi u kojima su subjekti odvraceni od nadmetanja zbog nezakonitih kriterija odabira utvrđenih u pozivu na nadmetanje ili u dokumentaciji za nadmetanje, što je u suprotnosti s člankom 2. i člankom 44. stavkom 1. Direktive 2004/18/EZ. Primjeri su obveza postojanja ureda ili predstavnika u zemlji ili regiji, obvezno iskustvo u zemlji ili regiji, obvezan godišnji prihod u iznosu od 10 milijuna EUR čak i ako je vrijednost ugovora tek 1 milijun EUR, obveza posjedovanja najmanje pet sličnih referenci javnih naručitelja, primjerice za ugovore o uslugama čišćenja.

Kako izbjeći pogrešku: Kriteriji odabira ne smiju biti nerazmjerni ili nepravedni prema gospodarskim subjektima iz drugih država članica. U prethodnim slučajevima javni naručitelj mora navesti razuman zahtjev u pogledu godišnjeg prihoda ili ne smije praviti razliku između reference javnog i privatnog naručitelja. U slučaju dvojbe potrebno je potražiti pravni savjet. Dodatne smjernice nalaze se u skupovima alata od 5. do 9.

7. Diskriminirajuće tehničke specifikacije

Primjer: Određivanje tehničkih specifikacija za isporuku opreme navođenjem određene

robne marke bez mogućnosti nuđenja „jednakovrijedne” opreme ili namjerna ili nehotećna upotreba prilagođenih specifikacija u korist određenih dobavljača. Ovdje je riječ o kršenju članka 23. stavaka 2. i 8. Direktive 2004/18/EZ. Do te pogreške ponekad dolazi kada neiskusni zaposlenici odgovorni za sastavljanje tehničkih specifikacija opreme jednostavno kopiraju specifikacije izravno iz brošure određenoga proizvođača i nisu svjesni da na taj način ograničavaju broj gospodarskih subjekata koji će moći isporučiti tu opremu.

Kako izbjeći pogrešku: Riječi „ili jednakovrijedan” potrebno je navesti u svim slučajevima kada je upućivanje na određenu robnu marku neizbježno. Pri sastavljanju specifikacija potrebno je osigurati da one nisu jednostavno kopirane iz tehničkih specifikacija određenoga proizvođača te da su dovoljno opsežne kako bi se osiguralo stvarno nadmetanje nekoliko dobavljača. Vidjeti Skup alata 7.

8. Nerazmjerni kriteriji odabira :

Primjer: Zahtjev da ponuditelji dostave reference za prethodne poslove koje znatno premašuju vrijednost i opseg ugovora koji je predmet nadmetanja. Riječ je o nerazmjeru koji bi mogao utjecati na nepotrebno ograničavanje broja ponuditelja, čime se krši članak 44. stavak 2. Direktive 2004/18/EZ.

Kako izbjeći pogrešku: Potrebno je osigurati da se sve zahtijevane reference odnose na poslove čije su priroda i opseg slični onima koji su predmet nadmetanja.

9. Pregovarački postupak bez opravdanja (uz prethodnu objavu poziva na nadmetanje ili bez nje)

Primjer: Javni naručitelj dodijeli javni ugovor pregovaračkim postupkom, uz objavu poziva na nadmetanje ili bez nje, koji nije opravdan relevantnim odredbama.

Kako izbjeći pogrešku: Riječ je o temeljnom kršenju pravila o pravednom i otvorenom nadmetanju –u uvijek se prisjetite toga da opravdate odluku o odabiru postupka u prikazu poslovne opravdanosti. Imajte na umu da su člancima 30. i 31. Direktive 2004/18/EZ utvrđene vrlo ograničene okolnosti u kojima se pregovarački postupak može iznimno primijeniti i pripadajući zahtjevi kojima se on opravdava, a koji su vrlo ograničavajući, posebno oni za primjenu pregovaračkoga postupka bez prethodne objave. Teret dokazivanja okolnosti u kojima je dopuštena primjena tog postupka na strani je javnoga naručitelja.

10. Diskriminirajući odabir (primjerice, određivanje nacionalnih standarda/kvalifikacija bez priznavanja „jednakovrijednih” standarda/kvalifikacija)

Primjer: Slučajevi u kojima su subjekti odvrćeni od nadmetanja zbog nezakonitih kriterija odabira utvrđenih u pozivu na nadmetanje ili dokumentaciji za nadmetanje, čime se krši članak 2. i članak 44. stavci 1. i 2. Direktive 2004/18/EZ. Primjerice, obveza posjedovanja potvrde o kvalifikacijama/stručnosti koju priznaje tijelo u zemlji javnoga naručitelja u trenutku podnošenja ponuda bila bi diskriminirajuća jer bi stranim ponuditeljima bilo teško ispuniti takve zahtjeve u trenutku podnošenja ponuda.

Kako izbjeći pogrešku: Javni naručitelj mora priznati jednakovrijedne standarde/kvalifikacije navođenjem izraza „ili jednakovrijedan”. Registraciju je često moguće obaviti, a potvrdu o priznavanju kvalifikacija dostaviti nakon roka za podnošenje ponuda. Više savjeta nalazi se u skupovima alata 5. i 6.

11. Miješanje kriterija odabira i kriterija dodjele

Primjer: Primjeri u kojima javni naručitelj može upotrijebiti prijašnje iskustvo subjekta sa sličnim ugovorom kao kriterij odabira i kao kriterij dodjele. Ovdje je riječ o kršenju članka 44. i/ili članka 53. Direktive 2004/18/EZ.

Kako izbjeći pogrešku: Prijašnje iskustvo sa sličnim ugovorom ne bi se trebalo upotrebljavati kao kriterij dodjele jer se ono odnosi na sposobnost ponuditelja za izvršavanje ugovora, a ona se procjenjuje u fazi odabira ponuditelja, a ne u fazi dodjele ugovora. U fazi dodjele ugovora mogu se primijeniti isključivo kriteriji koji se izravno odnose na predmet ugovora.

Stvarni primjeri

Primjena nezakonitih i/ili diskriminirajućih lokalnih kriterija u pogledu sadržaja

Prvi primjer: Dodjela ugovora. U dijelu zahtjeva za nadmetanje zahtijevalo se da „oprema već bude prisutna” u trenutku podnošenja ponude. Ispunjavanje tog zahtjeva predstavljalo je ponder od više od 30 % u kriteriju dodjele ugovora.

Drugi primjer: Odabir ponuditelja. U zahtjevima za nadmetanje navedeno je da svi izvođači koji podnose zahtjev za sudjelovanje u nadmetanju u trenutku podnošenja ponude moraju imati inženjera registriranog pri Nacionalnoj komori inženjera u zemlji, što je bilo znatno ograničenje međunarodnog nadmetanja. Taj se zahtjev ne bi trebao postaviti za datum podnošenja ponuda, već tijekom kasnije faze postupka nadmetanja, odnosno prije faze potpisivanja ugovora. On bi se mogao postaviti kao jedan od uvjeta ugovora.

Nepoštovanje minimalnih rokova za primitak ponuda i zahtjeva za sudjelovanje

Treći primjer: Smjernicama za financijske korekcije predviđena je financijska korekcija u slučaju roka za dobivanje dokumentacije za nadmetanje kraćega od 80 % roka utvrđenog za podnošenje ponuda. Sva vremenska ograničenja dostupnosti dokumentacije za nadmetanje potrebno je procijeniti na toj osnovi, posebno ako je rok za podnošenje ponuda skraćen zbog elektroničke objave poziva na nadmetanje ili objave prethodne informacijske obavijesti. Ako javni naručitelj zbog nekog razloga ne stavi na raspolaganje dokumentaciju za nadmetanje u razdoblju od deset dana prije isteka roka za podnošenje ponuda, to se može smatrati neopravdanim ograničavanjem dostupnosti dokumentacije za nadmetanje. Primjerice, u slučaju skraćivanja uobičajenog roka za podnošenje ponuda u otvorenom nadmetanju s 52 dana na 45 dana zbog elektroničke objave dokumentacije za nadmetanje, pri čemu je i rok za dobivanje dokumentacije skraćen za deset dana (primjerice, 45 dana – 10 dana = 35 dana; $35/45 = 77\%$), može doći do financijske korekcije jer je razdoblje dostupnosti dokumentacije kraće od 80 % roka za podnošenje ponuda.

3. Podnošenje ponuda i odabir ponuditelja

Svrha je faze podnošenja ponuda i odabira /ponuditelja osigurati primitak ponuda koje ispunjavaju uvjete i njihov odabir u skladu s pravilima i kriterijima utvrđenima u dokumentaciji za nadmetanje.

⚠ Preporučuje se da se komunikacija s ponuditeljem prije podnošenja ponude odvija isključivo pisanim putem, uz dostavu istih informacija svim ponuditeljima. Odgovore na sva pitanja ponuditelja mora se učiniti anonimnima i dostaviti svim ponuditeljima uz jasne krajnje rokove (za postavljanje i odgovaranje na pitanja). U otvorenim i ograničenim postupcima komunikacija s ponuditeljima nakon isteka roka za podnošenje ponuda ograničena je na pojašnjenje postupka nadmetanja. Razgovori o sadržaju ponude nisu prihvatljivi (i tumačili bi se kao pregovaranje).

3.1. Dostava ponude u skladu s uputama

Vrijeme i mjesto dostave ponuda utvrđeni su pozivom na nadmetanje. Produljenje na zahtjev ponuditelja razmatra i o njemu odlučuje Odbor za ocjenjivanje i/ili javni naručitelj. O pozitivnoj odluci o produljenju roka za podnošenje ponuda potrebno je bez odgode obavijestiti sve ponuditelje pisanim putem i poslati obavijest SLEU-u / na web-mjestu kojim se koristi za nadmetanje kako bi svi potencijalni ponuditelji bili obaviješteni o novome roku u slučaju da su zainteresirani za podnošenje ponuda u produljenom roku. To se odnosi na sve ponuditelje koji su već podnijeli ponude, a koji, ako žele, mogu dostaviti zamjensku ponudu u novome roku. Sva produljenja roka javnog naručitelja trebala bi biti opravdana, a postupak otvoren i transparentan. Produljenja mogu biti opravdana ako je, primjerice, javnom naručitelju potrebno više vremena za odgovor na upit ponuditelja.

U pozivu za podnošenje ponuda potrebno je jasno navesti mjesto (naziv, adresu, broj sobe ili ureda) za dostavu ponuda, kao i napomenu da se ponude koje se ne dostave u skladu s uputama neće razmatrati. Ponuditelj je dužan osigurati dostavu u skladu s pozivom za podnošenje ponuda. Ponuditelje treba upozoriti da je na omotnicama s ponudom potrebno navesti naziv pošiljatelja, naziv, adresu, broj sobe ili ureda javnoga naručitelja te sljedeći tekst: „Ovu omotnicu smije otvoriti isključivo službenik za javnu nabavu (ime)”.

3.2. Postupanje po uputama za nadmetanje

Prva je zadaća Odbora za ocjenjivanje provjera svih ponuda kako bi se osiguralo da su „u skladu sa zahtjevima”, odnosno da su ponuditelji točno postupali po uputama. U slučaju nepridržavanja uputa ponude je potrebno odmah odbiti zbog nesukladnosti, a ponuditelju dostaviti obrazloženje za odbijanje ponude. Odbijanje ponude i razlog(e) odbijanja mora se evidentirati. To je važno zbog prenošenja poruke ponuditeljima da će zbog neispunjavanja zahtjeva njihova ponuda biti odbijena te da će izgubiti vrijedne resurse, što se može izbjeći.

3.3. Sigurno pohranjivanje dokumentacije za nadmetanje

Javni naručitelj trebao bi osigurati sustav za sigurnu pohranu i čuvanje povjerljivosti dostavljenih ponuda, čak i u slučaju ponuda dostavljenih elektroničkim putem. Savjetuje se i da javni naručitelj izdaje potvrde primitka za osobno dostavljene ponude. Najbolja je

praksa da javni naručitelj sastavlja popis dostavljenih ponuda (broj, vrijeme) i ponuditelju izdaje potvrdu o primitku ponude.

3.4. Svečanost otvaranja

Brojni javni naručitelji održavaju službenu svečanost otvaranja ponuda, što se preporučuje kao dobra praksa. Sustav se razlikuje od zemlje do zemlje. Najmanje dva člana Odbora za ocjenjivanje trebala bi prisustvovati radi evidentiranja podatka o ponudama. Poziv na otvaranje ponuda može se uputiti i javnosti. Sve ponude koje nisu u skladu sa zahtjevima moraju se odbiti.

3.5. Odabir ponuditelja, minimalni zahtjevi i dodatna dokumentacija

Ponuda se mora odbiti ako ne ispunjava zahtjeve za odabir/minimalne zahtjeve. U ovoj fazi javni naručitelj smije od ponuditelja zatražiti samo potvrdu informacija ili pojašnjenje proturječnih informacija, primjerice ako su navedeni podaci nejasni ili očito pogrešni. U članku 51. Direktive 2004/18/EZ navedeno je „Dodatna dokumentacija i informacije: Javni naručitelj može pozvati gospodarske subjekte da nadopune ili pojasne potvrde i dokumente dostavljene...” Javni naručitelj može po vlastitom nahođenju zatražiti od ponuditelja dopunu informacija radi osiguranja najviše razine konkurentnosti, uz uvjet da se tim informacijama ne mijenja ponuda. Primjerice, javni naručitelj može zatražiti određeni dokument (na primjer, postojeću potvrdu) koju je ponuditelj propustio priložiti uz ponudu. Međutim, u tom slučaju javni je naručitelj dužan prema svim ponuditeljima postupati jednako, odnosno mora zatražiti dodatnu dokumentaciju od svih ponuditelja čiju je dokumentaciju potrebno dopuniti. Pojašnjenja ne treba smatrati pregovorima. Slučajne pogreške u izračunu, pravopisu ili tipkanju prihvaćaju se kao dopune ili pojašnjenja. Bitne promjene ili izmjene ponude nisu dopuštene. Nakon procjene svih zatraženih dodatnih informacija Odbor za ocjenjivanje treba pristupiti ocjenjivanju svih ponuda koje su u skladu sa zahtjevima.

 **Postupak odabira ponuditelja opisan je u [Skupu alata 5.](#)**

Česte pogreške u fazi podnošenja i odabira /ponuditelja čija su posljedica financijske korekcije:

1. Eliminacija natjecatelja/ponuditelja na temelju nezakonitih kriterija odabira u suprotnosti s člancima 2. i 44. Direktive 2004/18/EZ.

Kako izbjeći pogrešku: Bolje osmišljavanje i ispitivanje kriterija odabira i metodologije za ocjenjivanje u kombinaciji s pregledima ključnih točaka koje provodi Odbor za ocjenjivanje / ili javni naručitelj trebali bi pomoći u uklanjanju tih vrsta pogrešaka. U slučaju složenih ugovora javni naručitelji mogu odlučiti o angažiranju stručnih savjetnika. Vidjeti [Skup alata 5.](#)

2. Nejednako postupanje prema ponuditeljima

Primjer: Tijekom postupka odabira ponuditelja, Odbor za ocjenjivanje ne traži od svih ponuditelja razjašnjenja njihovih propusta u istim aspektima njihovih ponuda. Primjerice, zahtjev da jedan ponuditelj dostavi potvrdu o ispunjenju poreznih obveza koja je očito ispuštena iz ponude koju je ponuditelj podnio, a da se takav zahtjev istovremeno ne uputi drugom ponuditelju, predstavljalo bi nejednako postupanje i kršenje članaka 2. i 44. (odabir) Direktive 2004/18/EZ.

Kako izbjeći pogrešku: Potrebno je osigurati da se od svih ponuditelja u čijem je slučaju

to potrebno na ravnopravnoj osnovi zatraže razjašnjenja ili dopune dokumentacije u pogledu kriterija odabira.

3. Prihvatanje ponuditelja koji su trebali biti eliminirani u fazi odabira ponuditelja

Primjer: Zabilježeni su slučajevi ponuditelja koji su trebali biti eliminirani zbog neispunjavanja određenog kriterija odabira, ali čiju je ponudu Odbor za ocjenjivanje ipak uzeo u obzir pri ocjenjivanju. U nekim je slučajevima takvim ponuditeljima dodijeljen ugovor. Riječ je o jasnom slučaju nejednakog postupanja i kršenju članaka 2. i 44. Direktive 2004/18/EZ.

Kako izbjeći pogrešku: Potrebno je osigurati mehanizam za kontrolu kvalitete u okviru Odboru za ocjenjivanje kako bi se obavila revizija barem odabranoga ponuditelja radi provjere ispunjenosti svih kriterija odabira u ponudi.

4. Izmjena kriterija odabira nakon otvaranja ponuda čija je posljedica pogrešno odbijanje ponuditelja

Primjer: kriterija odabira izmijenjeni su tijekom faze ocjenjivanja, zbog čega su odbijeni ponuditelji koji su trebali biti prihvaćeni da su primijenjeni objavljeni kriteriji.

Kako izbjeći pogrešku: Izmjena kriterija odabira nakon podnošenja ponuda nezakonita je i u suprotnosti s člancima 2. i 44. Direktive 2004/18/EZ.

5. Nedostatak objektivnih kriterija odabira pri smanjenju broja ponuditelja

Primjer: U ograničenom ili pregovaračkom postupku uz objavu poziva na nadmetanje nisu navedeni objektivni kriteriji odabira, zbog čega nije jasno kako će javni naručitelj smanjiti broj natjecatelja kojima je upućen poziv za podnošenje ponude na temelju članka 1. stavka 11. točke (b) Direktive 2004/18/EZ. Primjerice, javni naručitelj mora odabrati najmanje pet natjecatelja za sudjelovanje u završnom postupku nadmetanja. Stoga se od javnog naručitelja zahtijeva osmišljavanje objektivnih i nediskriminirajućih kriterija odabira kako bi natjecatelji znali na temelju kojih kriterija će biti ocijenjeni.

Kako izbjeći pogrešku: Potrebno je osmisliti transparentne i objektivne kriterije odabira koji mogu biti najveći godišnji prihod u području predmeta ugovora tijekom posljednje tri godine ili iskustvo u tri projekta najsličnija predmetu nadmetanja (koje procjenjuje i o kojima odlučuje javni naručitelj). Ako objektivni kriteriji odabira nisu navedeni, postupak je odabira nezakonit i u suprotnosti s člancima 2. i 44. Direktive 2004/18/EZ.

4. Ocjenjivanje ponuda

Svrha je ove faze utvrđivanje najboljeg ponuditelja strogom primjenom objavljenih kriterija dodjele.

✘ Nikad ne mijenjajte kriterije dodjele ili metodologiju ocjenjivanja usred postupka nabave

4.1. Najniža cijena

U fazi planiranja nabave javni naručitelj odlučio je o metodi ocjenjivanja koju će primjenjivati, a ona treba biti jasno navedena u pozivu na nadmetanje i dokumentaciji za nadmetanje. Najtransparentniji je kriterij najniža cijena (time se također smanjuje vjerojatnost da će ponuditelji imati primjedbe na odluku). Međutim, kvaliteta se uzima u obzir samo minimalnim zahtjevima u pogledu kvalitete navedenima u specifikacijama. Stoga se najniža cijena preporučuje uz uvjet da javni naručitelj može unaprijed utvrditi tehničke specifikacije, koje zato moraju biti jednake u svim ponudama.

4.2. Ekonomski najpovoljnija ponuda

Ekonomski najpovoljnija ponuda sve je popularnija metoda ocjenjivanja jer su javni naručitelji sve vještiji u njezinoj primjeni. Javni naručitelji trebaju biti sposobni provesti ocjenjivanje na temelju cijene i kvalitete, tehničkih vrijednosti i funkcionalnih karakteristika, a ponuditelji isto tako trebaju razumjeti kako izraditi ponudu na toj osnovi. Za prethodno utvrđivanje tehničkih specifikacija, provjeru ponuda u odnosu na te kriterije te ocjenjivanje ponuda na temelju cijene i kvalitete potrebne su visoke razine tehničke stručnosti. Ako javni naručitelj nema te vještine, potrebni su osposobljavanje te potpora stručnjaka neovisnih o ponuditeljima. Pri ocjenjivanju na temelju ekonomski najpovoljnije ponude mogu se uvrstiti kriteriji koji se odnose na ekološka i/ili socijalna pitanja, kao i operativne troškove (štoviše, ako je primjenjivo, potrebno je poticati uvrštavanje tih kriterija).

✘ Ako se primjenjuje metoda ekonomski najpovoljnije ponude, potrebno je u pozivu na nadmetanje, dokumentaciji za nadmetanje ili oba dokumenta navesti pojedinosti o svim kriterijima (te predloženoj metodologiji ocjenjivanja) prema redoslijedu važnosti.

⚠ Za utvrđivanje kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude koja je predmet složenog ugovora potrebno je mnogo tehničkog znanja pa će javni naručitelji možda potražiti savjet vanjskih stručnjaka. Moguće je angažirati i tehničke savjetnike kao članove Odbora za ocjenjivanje bez prava glasa, ali je važno da oni nisu u sukobu interesa s potencijalnim ponuditeljima.

+ Vidjeti [Skup alata 6.](#) o ocjenjivanju ponuda, koji uključuje metodu ekonomski najpovoljnije ponude i bodovanje

4.3. Postupanje s neuobičajeno niskim ponudama

U ovom se području javni naručitelji susreću s određenim poteškoćama. Prije odbijanja ponude koju smatra „neuobičajeno niskom“, javni ponuditelj prvo treba za sve ponude utvrditi što smatra „neuobičajeno niskom ponudom“! Javni naručitelj treba prvo s ponuditeljem razjasniti zašto je njegova ponuda toliko niska i postoje li posebne okolnosti kojima se to objektivno može objasniti, poput inovativnih tehničkih rješenja ili posebnih okolnosti zahvaljujući kojima naručitelj može nabaviti predmete isporuke po povoljnim uvjetima. Na temelju analize obrazloženja koje je dostavio ponuditelj javni naručitelj treba odlučiti o odbijanju ili prihvaćanju ponude. Javni naručitelj u svakom slučaju, a ne samo u slučaju odbijanja niske ponude mora zatražiti obrazloženje za takvu ponudu.

To je prije svega potrebno učiniti u fazi planiranja nabave. Potrebno je postaviti pitanje „što ćemo učiniti ako zaprimimo neuobičajeno nisku ponudu ili više takvih ponuda“? Zahvaljujući neuobičajeno niskoj ponudi moguće je uočiti nedostatak u specifikaciji ili netočno utvrđivanje procijenjene ukupne vrijednosti ugovora. Moguće je i da je ponuditelj pogrešno razumio specifikacije ili da su one nekvalitetno sastavljene (i stoga ih se može iskoristiti nakon potpisivanja ugovora).

4.4. Pojašnjenja

Pri provođenju otvorenog ili ograničenoga postupka javni naručitelj može od ponuditelja zatražiti pojašnjenja o pojedinim aspektima njihovih ponuda. Međutim, pregovori o tim ponudama nisu mogući. Ti se zahtjevi mogu odnositi samo na manja pojašnjenja podataka koje je ponuditelj već dostavio.

U određenim je okolnostima javni naručitelj dužan od ponuditelja zatražiti pojašnjenje ili dopunu dostavljenih dokumenata. Ta se obveza odnosi na slučajeve kada je ponuditeljev tekst općenit ili nejasan, a iz okolnosti s kojima je javni naručitelj upoznat jasno je da se takve nejasnoće mogu jednostavno objasniti ili ukloniti. U tom bi slučaju postupanje javnog naručitelja koje bi dovelo do isključivanja ponuditelja bez prethodnog zahtjeva za pojašnjenje ili podnošenje dodatnih dokumenata bilo u suprotnosti s načelom dobrog upravljanja.

Vidjeti presudu u predmetu C-599/10, *SAG ELV Slovenko* prema kojoj javni naručitelj može od ponuditelja pisanim putem zatražiti pojašnjenja njihovih ponuda bez zahtijevanja ili prihvaćanja izmjena ponuda. Javni naručitelj mora prema raznim ponuditeljima postupati jednako i pravedno, tako da se ne stekne dojam da se zahtjevom za pojašnjenje upućenom jednom ponuditelju ili više njih daje prednost ili ih se zakida. Vidjeti i točke 45. i 46. predmeta C-42/13, *Cartiera dell'Adda*.

✘ Zbog pojašnjenja ne bi trebalo doći do izmjena već podnesene ponude u pogledu bitnih informacija poput cijene, kvalitete i elemenata usluge. Sva komunikacija s ponuditeljima mora biti u potpunosti dokumentirana.

4.5. Pregovori nakon završetka nadmetanja

U ograničenom ili otvorenom postupku nisu dopušteni pregovori, a službenik za javnu nabavu mora paziti da s ponuditeljima ne pregovara o uvjetima ugovora jer bi sve izmjene mogle dovesti do poništenja postupka ocjenjivanja. Ako se u ponudama nalazi očita pogreška u izračunu cijene ponude, javni naručitelj može kontaktirati s ponuditeljem te zatražiti pojašnjenje i ispravak cijene ponude.

4.6. Odluka Odbora za ocjenjivanje

Predsjednik Odbora za ocjenjivanje mora organizirati predstavljanje rezultata ocjenjivanja ponuda koje provodi Odbor za ocjenjivanje Upravljačkom odboru, ako takav odbor postoji. Potrebno je sastaviti cjelovit i sveobuhvatan zapisnik o postupku i ishodu odlučivanja Odbora za ocjenjivanje i pohraniti ga u spis ugovora. Zapisnici o ocjenjivanju ponuda trebaju biti jasni i dovoljno detaljni u svrhu prikaza načina donošenja odluke o dodjeli ugovora.

Najčešće pogreške u fazi ocjenjivanja čija su posljedica financijske korekcije:

1. Izmjena kriterija dodjele nakon otvaranja ponuda čija je posljedica nepravilno prihvaćanje ponuda

Primjer: Došlo je do izmjene kriterija dodjele, zbog čega se ocjenjivanje obavlja na temelju kriterija koji nisu objavljeni. Do toga može ponekad doći ako Odbor za ocjenjivanje tijekom ocjenjivanja odredi podkriterije.

Kako izbjeći pogrešku: Ako je izmjena kriterija dodjele potrebna nakon objave poziva na nadmetanje, javni naručitelj mora poništiti nadmetanje i pokrenuti novi postupak nadmetanja ili objaviti ispravak uz moguće produljenje roka za podnošenje ponuda. Izmjena kriterija dodjele nakon isteka roka za podnošenje ponuda predstavlja kršenje članaka 2. i 53. Direktive 2004/18/EZ.

2. Izostanak transparentnosti/jednakog postupanja tijekom ocjenjivanja

Primjer: Bodovi dodijeljeni određenoj ponudi nisu jasni/opravedani/transparentni ili nisu u potpunosti evidentirani ili ne postoji zapisnik o ocjenjivanju ili on ne sadržava sve elemente potrebne za prikaz načina odlučivanja o dodjeli ugovora određenom ponuditelju. Člankom 43. Direktive 2004/18/EZ od javnih naručitelja zahtijeva se pohrana dovoljno informacija o svakom ugovoru kako bi se u kasnijim fazama mogle opravdati odluke o odabiru gospodarskih subjekata i dodjeli ugovora.

Kako izbjeći pogrešku: Ovdje je riječ o kršenju članaka 2., 43. i 53. Direktive 2004/18/EZ. Predsjednik Odbora za ocjenjivanje trebao bi osigurati pisano obrazloženje svih bodova dodijeljenih pri ocjenjivanju ponude. Bodovi i napomene za svaku ponudu moraju se dostaviti ponuditelju u pisanom obliku i uključiti u zapisnik o ocjenjivanju.

3. Neobjavljeni sukob interesa

Primjer: Nakon izvješća zviždača utvrđeno je da član Odbora za ocjenjivanje nije prijavio povezanost s jednim od ponuditelja. Ovdje je riječ o kršenju članka 2. Direktive 2004/18/EZ prema tumačenju iz predmeta C-538/13, *e-Vigilo*.

Kako izbjeći pogrešku: Svi članovi Odbora za ocjenjivanje trebaju potpisati izjavu o sukobu interesa. Osim toga, javni naručitelj treba upotrijebiti zasebne tehnike upozorenja ili analize podataka radi otkrivanja i istrage mogućih neprijavljenih veza između zaposlenika javnog naručitelja i ponuditelja.

4. Izmjena ponuda tijekom ocjenjivanja

Primjer: Javni naručitelj dopustio je ponuditelju izmjenu njegove ponude dostavom dodatnih bitnih informacija tijekom ocjenjivanja ponuda.

Kako izbjeći pogrešku: Ovdje je riječ o kršenju članka 2. i članka 44. stavka 1. Direktive 2004/18/EZ. Službenik za javnu nabavu i predsjednik Odbora za ocjenjivanje

moraju osigurati ocjenjivanje samo onih informacija koje su dostavljene u ponudi.

5. Pregovaranje tijekom postupka dodjele

Primjer: U okviru otvorenog ili ograničenog postupka javni naručitelj pregovarao je s ponuditeljem (ponuditeljima) tijekom faze ocjenjivanja, zbog čega je došlo do bitne izmjene početnih uvjeta utvrđenih u pozivu na nadmetanje ili specifikaciji ponude, odnosno znatne promjene opsega projekta ili ugovorne cijene.

Kako izbjeći pogrešku: Na temelju članka 2. Direktive 2004/18/EZ takvi pregovori nisu dopušteni. Sva pojašnjenja ili komunikacija s ponuditeljem nakon podnošenja ponuda trebaju biti u pisanom obliku. U slučaju dvojbi u pogledu jasnoće dokumentacije za nadmetanje, javni naručitelj treba razmotriti ponovno pokretanje postupka nadmetanja s izmijenjenom specifikacijom.

6. Odbijanje neuobičajeno niskih ponuda bez opravdanja

Primjer: Ponude se čine neuobičajeno niske u odnosu na zahtijevanu robu, radove ili usluge, ali javni naručitelj prije odbijanja tih ponuda ne traži pisanim putem pojedinosti o sastavnim elementima ponude koje smatra relevantnima. Neki javni naručitelji primjenjuju referentnu minimalnu cijenu ponude, koja se često izračunava s pomoću matematičke formule, i automatski eliminiraju ponude niže od te referentne cijene a da prethodno od ponuditelja nisu zatražili opravdanje za niske ponuda. To nije dopušteno na temelju članka 55. Direktive 2004/18/EZ.

Kako izbjeći pogrešku: To je situacija s kojom se suočavaju brojni javni naručitelji. Ona se može izbjeći pažljivim planiranjem prije postupka nabave, uključujući određivanje referentnih cijena. Javni naručitelj mora ponuditeljima koji su dostavili niske ponude dati priliku da ih obrazlože i ne smiju ih automatski isključiti. Javni naručitelj dužan je od ponuditelja zatražiti pisano obrazloženje u kojem se pojašnjava pozadina podnošenja ponude s niskom cijenom.

Stvarni primjeri

Sukob interesa tijekom ocjenjivanja ponuda

Nakon dodjele ugovora utvrđeno je da je supruga predsjednika Odbora za ocjenjivanje ponuda javnog naručitelja viši zaposlenik odabranoga ponuditelja. Javni naručitelj ne raspolaže smjernicama ili protokolima za rješavanje tako očitog sukoba interesa.

Znatno smanjenje opsega ugovora tijekom postupka nadmetanja

Nakon prekvalifikacijske faze projekta čiji je trošak procijenjen na 600 milijuna EUR odlučeno je da se opseg ugovora smanji, zbog čega je nova cijena ugovora iznosila 60 milijuna EUR, a zadržan je popis ponuditelja koji su se već prethodno kvalificirali. Zbog toga je došlo do ograničavanja tržišnog natjecanja jer pretkvalifikacijski kriteriji nisu bili razmjerni smanjenom opsegu, zbog čega je trebalo ponovno provesti postupak nadmetanja. Dodatni ponuditelji mogli su iskazati interes da su bili upoznati s pravom vrijednošću projekta.

Znatna izmjena opsega ugovora tijekom postupka nadmetanja

Zbog nejasne definicije predmeta ugovora došlo je do naknadnih izmjena tijekom postupka nadmetanja, pri čemu se nedovoljna preciznost u početnom pozivu na nadmetanje uzimala kao opravdanje za znatno povećanje opsega ugovora radi uključivanja usluga koje nisu prvotno bile predviđene.

5. Odabir ponude

5.1. Obavijest o sklopljenom ugovoru

Nakon što javni naručitelj odluči o odabiru ponude i dodjeli ugovora sve se ponuditelje mora obavijestiti o rezultatima. Ugovor se može sklopiti nakon isteka roka mirovanja (vidjeti u nastavku) i uz pretpostavku da nije uložena žalba. U roku od 48 dana od potpisivanja ugovora javni naručitelj mora SLEU-u dostaviti obavijest o sklopljenom ugovoru radi objave, čak i ako nije bilo odgovora na obavijest iz SLEU-a.

✘ Neobjavljivanje obavijesti o sklopljenom ugovoru relativno je česta pogreška koja se može ukloniti upotrebom kontrolnih popisa i kontrolama ključnih faza. Čim se uoči da obavijest o sklopljenom ugovoru nije objavljena, čak i nakon isteka roka od 48 dana, javni naručitelji ipak bez odgode trebaju osigurati njezino objavljivanje.

5.2. Rok mirovanja i obavještanje ponuditelja

Direktivom o pravnim lijekovima 89/665/EEZ, izmijenjenom i dopunjenom Direktivom 2007/66/EZ (vidjeti i [odjeljak 2.6.](#) o pritužbama, pravnim lijekovima i odgovornosti) utvrđen je zahtjev za rok mirovanja radi preispitivanja odluka o dodjeli ugovora koje je donio javni naručitelj. Svim sudionicima moraju se poslati dopisi (poznatiji pod nazivom „dopisi o mirovanju”; u RH je riječ o odluci o odabiru) kojima se ponuditelji obavještaavaju o odluci o odabiru ponude i u kojima je navedeno da će ugovor biti dodijeljen po isteku roka mirovanja (ne kraćem od deset kalendarskih dana).

Odlukom o odabiru, u kojem će se navesti točan rok mirovanja u skladu s odredbama nacionalnog prava kojima se prenosi Direktiva o pravnim lijekovima, natjecatelje će se obavijestiti o odluci donesenoj u skladu s člankom 41. Direktive 2004/18/EZ.

Javni naručitelj može u svakome trenutku odlučiti o poništenju postupka nadmetanja uz obrazloženje. U slučaju poništenja nadmetanja potrebno je obavijestiti sve ponuditelje. Najbolja je praksa u obavijest uvrstiti informacije o rasporedu pokretanja novog postupka nadmetanja.

⚠ Čim je ugovor dodijeljen javni naručitelj mora pohraniti sve dokumente iz faze ocjenjivanja ponuda, uključujući sve zaprimljene ponude te zapisnik Odbora za ocjenjivanje.

Česte pogreške u fazi dodjele i dodjele ugovora čija su posljedica financijske korekcije:

1. Pregovori o ugovoru

Primjer: Javni naručitelj pregovara s najuspješnijim ponuditeljem o opsegu ugovora i dogovara povećanje ili smanjenje opsega i cijene objavljenog ugovora. Ključni elementi dodjele ugovora uključuju, ali nisu ograničeni na cijenu, vrstu poslova, rok dovršetka, uvjete plaćanja i upotrijebljene materijale. Za utvrđivanje ključnih elemenata uvijek je potrebno obaviti analizu svakog pojedinačnog predmeta.

Kako izbjeći pogrešku: Takvom se je vrstom pregovora krši članak 2. Direktive 2004/18/EZ i zabranjeni su jer se njima mijenja priroda objavljenog ugovora zbog čega ostali ponuditelji nisu bili u prilici dostaviti ponudu za „izmijenjeni” ugovor. Ako javni naručitelj prije potpisivanja ugovora ustanovi da je potrebno ponovno odrediti opseg ugovora, on mora poništiti i postupak nadmetanja i pokrenuti novi postupak kako bi sudionici na tržištu dobili drugu priliku za podnošenje ponuda za izmijenjeni ugovor. Isto bi se primjenjivalo i u slučaju znatnog povećanja ili smanjenja opsega ugovora.

Stvarni primjer

Pregovori o cijeni s ponuditeljem koji je podnio najnižu ponudu u otvorenom postupku

Iako je cijena najbolje ponude u okviru otvorenog postupka bila unutar procijenjenoga proračuna javnog naručitelja, javni naručitelj pozvao je ponuditelja na pregovore kako bi dodatno snizio cijenu ponude.

Kako izbjeći pogrešku: Ta vrsta pregovora nije zakonita u okviru otvorenog ili ograničenoga postupka. Pregovori samo s jednim ponuditeljem mogu se na temelju članka 31. primijeniti isključivo u izvanrednim slučajevima.

6. Provedba ugovora

Svrha je ove faze postupka osigurati zadovoljavajuću provedbu ugovora u skladu s ishodom postupka nadmetanja.

6.1. Odnos s dobavljačem/izvođačem

Na prvom sastanku s najuspješnijim ponuditeljem potrebno je odrediti funkcioniranje odnosa između stranaka, uključujući učestalost sastanaka, sudjelovanje, zapisnik, izvješćivanje o napretku i planove za eskalaciju rizika. Tijekom faze provedbe ugovora javni naručitelj mora organizirati redovne sastanke s izvođačem kako bi se osiguralo ispunjavanje ugovora te bi trebao u postupak uključiti redovno praćenje i povratno informiranje kako bi se izbjegli sporovi koje je moguće izbjeći. Ključno je da se stranke usuglase o svojim ulogama i odgovornostima na temelju ugovora i da ih razumiju prije potpisivanja ugovora.

6.2. Izmjene ugovora

Zahvaljujući dobrom planiranju, sveobuhvatnoj i stabilnoj specifikaciji te dobro osmišljenom ugovoru koji je pripremio angažirani javni naručitelj, potreba za izmjenama ugovora ili ugovorima za dodatne radove/usluge/robu tijekom faze provedbe trebala bi biti svedena na najmanju moguću mjeru.

✘ Izmjene ugovora i primjena pregovaračkoga postupka za dodatne radove s postojećim izvođačem bez postupka nadmetanja za te dodatne radove ili usluge jedna je od najčešćih i najozbiljnijih pogrešaka. U većini slučajeva ako su potrebni znatni dodatni radovi/usluge potrebno je provesti postupak nadmetanja za novi ugovor. Jedine iznimke od tog općega pravila utvrđene su člankom 31. Direktive 2004/18/EZ. Međutim, s obzirom na to da je članak 31. odstupanje od općega pravila da je za dodatne radove/usluge potrebno pokrenuti novi postupak nadmetanja, takav je slučaj potrebno obrazložiti i primijeniti samo u izvanrednim okolnostima. Teret dokazivanja okolnosti u kojima je dopuštena primjena tog postupka na strani je javnoga naručitelja. Mnogo se pažnje posvećuje tom pitanju tijekom revizije.

+ Vidjeti [Skup alata 8. o izmjenama ugovora](#)

6.3. Okončanje ugovora

Po dovršetku ugovora važno je održati sastanak radi procjene rezultata ugovora u odnosu na početna očekivanja. Pri okončanju ugovora posebnu je pažnju potrebno posvetiti komunikaciji uspjeha i davanju priznanja svima uključenima u postizanje uspjeha i stjecanje iskustva iz problema koji su riješeni uz ostvarene rizike. Neka pitanja koja je potrebno postaviti kao dio pregleda završetka projekta jesu:

- Jesmo li dobili što smo zatražili?
- Jesmo li dobili što smo doista trebali?
- Možemo li uočiti razliku između ta dva pojma?
- Možemo li objasniti razliku između ta dva pojma?

- Razumijemo li kako će to utjecati na našu nabavu i upravljanje ugovorima u budućnosti?
- Jesmo li stekli iskustvo koje bi moglo utjecati na buduće ugovore/projekte?

Česte pogreške u fazi provedbe ugovora čija su posljedica financijske korekcije:

1 Smanjenje opsega ugovora

Primjer: Ugovor je dodijeljen u skladu s Direktivom 2004/18/EZ, ali je uslijedilo smanjenje opsega ugovora. Tijekom provedbe ugovora javni naručitelj i izvođač usuglasili su znatno smanjenje opsega radova uz odgovarajuće smanjenje ugovorne cijene. Budući da je riječ o znatnoj izmjeni ugovora, vjerojatno je da bi druga manja društva bila zainteresirana za podnošenje ponuda za dodjelu ugovora manjeg opsega. Nakon utvrđivanja smanjenog opsega ugovora javni naručitelj trebao je poništiti početno nadmetanje i pokrenuti novo nadmetanje za smanjeni opseg ugovora.

Kako izbjeći pogrešku: Takav bi slučaj mogao predstavljati kršenje članka 2. Direktive 2004/18/EZ i najbolje ga je izbjegavati u fazi planiranja uključivanjem svih dionika u preispitivanje opsega i rizika, uključujući raspoloživost dostatnih proračunskih sredstava. Ako je smanjenje opsega bitno, potrebno je ponovno utvrđivanje opsega ugovora, a javni naručitelj mora otkazati ugovor i pokrenuti novi postupak nadmetanja kako bi sudionici na tržištu dobili drugu priliku podnošenja ponuda za izmijenjeni ugovor.

2 Dodjela ugovora za dodatne radove ili usluge bez nadmetanja bez opravdane žurnosti prouzročene nepredvidivim događajima

Primjer: Glavni je ugovor dodijeljen u skladu s relevantnim odredbama, ali je uslijedio jedan ugovor o radovima/uslugama/robi ili više njih za dodatne radove ili usluge (bez obzira na to jesu li formalizirani u pisanom obliku ili ne) koji nisu dodijeljeni u skladu s odredbama Direktive 2004/18/EZ, odnosno odredbama koje se odnose na pregovaračke postupke bez objave zbog iznimne žurnosti uslijed nepredvidivih događaja.

Kako izbjeći pogrešku: To nije dopušteno na temelju članka 31. stavka 1. točke (c) Direktive 2004/18/EZ ako ne postoji opravdanje za „žurnost”. Fazu planiranja nabave potrebno je provesti stručno i pri izradi dokumentacije za nadmetanje uzeti u obzir sve rizike.

3 Dodijeljeni dodatni radovi/roba/usluge premašuju ograničenja utvrđena relevantnim odredbama

Primjer: Glavni je ugovor dodijeljen u skladu s Direktivom 2004/18/EZ, ali je uslijedio jedan ugovor za dodatne radove ili usluge ili više njih koji su dodijeljeni istom izvođaču bez nadmetanja, a čija je ukupna vrijednost iznosila više od 50 % vrijednosti početnog ugovora.

Kako izbjeći pogrešku: Čak i u slučaju doista nepredvidivih dodatnih radova/usluga člankom 31. stavkom 4. točkom (a) Direktive 2004/18/EZ utvrđena je granica od 50 % vrijednosti početnog ugovora.

Kao prvo, boljim planiranjem projekta trebalo bi izbjeći potrebu za dodatnim radovima/uslugama. Kao drugo, u ugovore se na početku mogu ugraditi nepredviđeni izdaci iz kojih se mogu podmiriti uobičajena odstupanja od ugovora. Međutim, svrhu nepredviđenih izdataka potrebno je na početku precizno utvrditi ugovorom. U članku 31.

navedene su i odredbe o mogućnosti dodjele dodatnih radova/usluga postojećem izvođaču ako oni uključuju ponavljanje sličnih radova.

Osim toga, javni naručitelj trebao bi tijekom provedbe ugovora pomno nadzirati sve dodatne radove ili usluge kako bi osigurao da su oni u skladu s uvjetima iz članka 31., ili bi, u suprotnom, trebao planirati postupak nadmetanja za njih u ranoj fazi radi izbjegavanja kašnjenja u provedbi ugovora.

Stvarni primjer

Javni naručitelj izravno je s postojećim nadzornim inženjerom i bez objave nadmetanja za pružanje dodatnih usluga produljio rok za izvršavanje postojećeg ugovora o pružanju usluga nadzora ugovora o izvođenju radovima (projekt u području prijevoza) čija je vrijednost iznad praga EU-a. Posljedica je toga povećanje početne ugovorne cijene za više od 40 %. Javni naručitelj smatrao je da su uzrok produljenja trajanja ugovora o nadzoru nepredviđene okolnosti te da je to dopušteno Direktivom 2004/18/EZ. Do kašnjenja u provedbi ugovora o izvođenju radova na izgradnji ceste došlo je uslijed kašnjenja javnog naručitelja pri kupnji potrebnog zemljišta od zemljovlasnika. Znatna količina zemljišta nije bila kupljena na početku trajanja ugovora o izvođenju radova na izgradnji ceste, a došlo je i do dodatnih znatnih kašnjenja zbog snažnog otpora zemljovlasnika koji su odbijali prodati zemljište te su pokrenuli dugotrajne pravne predmete kako bi osujetili napore javnog naručitelja da kupi zemljište.

U tom slučaju Europska komisija nije prihvatila da se okolnosti kojima se opravdava primjena pregovaračkoga postupka bez objave nadmetanja za dodatne usluge nadzora mogu smatrati „nepredviđenima”. Angažirani javni naručitelj trebao je predvidjeti da će se neki zemljovlasnici oduprijeti pokušajima kupnje njihova zemljišta te je trebao poduzeti korake kojima bi osigurao posjedovanje svega zemljišta prije početka radova. Kada su kasnije postala očita dugotrajna kašnjenja pri kupnji zemljišta, u toj je fazi trebalo predvidjeti da će biti potrebne dodatne usluge nadzora i odlučiti o provedbi postupka nadmetanja za te usluge radi dodjele zasebnog ugovora.

SKUPOVI ALATA

SKUP ALATA 1. – PRIKAZ POSLOVNE OPRAVDANOSTI

Opis skupa alata:

Osiguranje komercijalno čvrste osnove za početak određenog javnoga nadmetanja i dokumentiranih dokaza za odluke donesene na početku trajanja ugovora.

Uobičajene pogreške:

Ponekad se to jednostavno ne čini. Potreba se procjenjuje i pokreće postupak bez ikakvog dokumentiranja razloga za određene izbore i bez odgovarajućih odobrenja. Za složene nabave potrebno je mnogo vremena i napora. Ključno je da se svaka odluka o početku određenog projekta nabave temelji na detaljnoj i sveobuhvatnoj procjeni otvorenih pitanja i raspoloživih opcija. Projekti nabave koji se temelje na lošem istraživanju i neprovjerenim pretpostavkama neće dovesti do ostvarenja zahtijevanih ciljeva.

Dobra praksa:

Javni naručitelj treba pripremiti prikaz poslovne opravdanosti (koji je uvijek razmjerni veličini i složenosti projekta; u slučaju manjih projekata nije potrebno obuhvatiti svaki aspekt) kojim se navodi jasan razlog za provedbu nabave i iz kojeg je vidljivo da su razmotreni ključni aspekti planiranja.

Svrha je prikaza poslovne opravdanosti utvrđivanje jasnog razloga za predloženo djelovanje, iz kojeg je vidljivo:

- da će se projektom/ugovorom ispuniti potrebe organizacije;
- da će se u okviru projekta/ugovora odabrati najprikladniji postupak nadmetanja;
- da će projekt/ugovor biti ostvariv;
- da će projekt/ugovor biti priuštiv;
- da će projekt/ugovor biti stabilan komercijalni dogovor; te
- da će projekt/ugovor biti održiv.

Prikazom poslovne opravdanosti potrebno je obuhvatiti:

- koristi koje je potrebno ostvariti / probleme koji će se riješiti zahvaljujući projektu;
- okvirne rokove;
- opravdanost projekta;
- procijenjene troškove i raspoloživost proračunskih sredstava;
- proračun za potrebne materijale i količine;
- posljedice za radnu snagu i klijenta/korisnika te
- glavne rizike.

Prikaz poslovne opravdanosti trebala bi odobriti odgovarajuća hijerarhijska razina javnog naručitelja u smislu potrebnih proračunskih sredstava tijekom faze planiranja nabave, a u svakom slučaju prije stvarnog početka postupka nabave.

Standardnim sadržajem/kontrolnim popisom prikaza poslovne opravdanosti treba obuhvatiti:

1. STRATEŠKO PODUDARANJE

- usklađenost predmeta isporuke s unutarnjim planovima i strategijama;
- uzimanje u obzir vanjskih strategija;
- ciljevi projekta/ugovora;
- ključne koristi koje je potrebno ostvariti;
- ključni prepoznati rizici;
- ključni čimbenici uspjeha i način njihova mjerenja;
- glavni dionici.

2. PROCJENA OPCIJA

- popis procijenjenih opcija;
- analiza troškova i koristi na visokoj razini;
- nefinancijske („meke“) koristi;
- poželjna opcija i razlog za odabir;
- poželjan paket i razlog za odabir;
- je li poželjna opcija dostupna putem ugovora za koji je postupak nabave već proveden?

3. KOMERCIJALNI ASPEKTI

- opcije nabave predmeta isporuke i razlog za odabir;
- strategija nabave i razlog za primjenu određenog pristupa.

4. PRIUŠTIVOST

- dostupno financiranje i izvori;
- okvirna procjena troškova;
- trošak životnog ciklusa.

5. OSTVARIVOST

- plan zadaća na visokoj razini i vremenski raspored izvršavanja ugovora.

SKUP ALATA 2. – PLANIRANJE RIZIKA I PLANIRANJE ZA SLUČAJ NUŽDE

Opis skupa alata:

Osigurati osnovu za stalnu procjenu rizika određenog projekta/ugovora uz utvrđivanje očekivanih koristi te osigurati dokumentirane dokaze o procijenjenim rizicima i aktivnostima dodijeljenima tijekom trajanja ugovora. Standardni kontrolni popisi za izradu plana procjene registra rizika i plana za slučaj nužde, koje javni naručitelj može prilagoditi vlastitim predlošcima i postupcima utvrđeni su u nastavku.

Uobičajene pogreške:

Za složene projekte nabave potrebne su znatne količine vremena i napora. Ključno je da je razlog određenog djelovanja opravdan te da se rizici svakog projekta/ugovora stalno procjenjuju. Brojnim visokorizičnim i vrlo visokorizičnim projektima nedostaju valjani krizni mehanizmi za rizike označene u registru rizika kao velike, uključujući utvrđivanje proračunskih linija za slučaj nužde. Glavna pogreška, koji čine upravitelji projekata/ugovora, je propuštanje obavljanja te funkcije zbog toga što smatraju da im nedostaje stručnost ili zbog toga što nisu svjesni potrebe za takvim korakom u postupku.

Dobra praksa:

Javni naručitelj trebao bi osigurati izradu registra rizika i pripadajućeg plana za slučaj nužde tijekom ranih faza životnog vijeka projekta/ugovora te njihovo redovito ažuriranje u ključnim fazama, uključujući izvješće o upravljanju visokim rizicima i onima u nastajanju. Dobrim upravljanjem rizicima smanjuju se vjerojatnost obustave postupaka, potreba za izmjenama ugovora tijekom provedbe i rizik financijskih korekcija bespovratnih sredstava EU-a.

Procjena rizika treba:

- omogućiti identifikaciju i kvantifikaciju svih rizika povezanih s projektom;
- uključivati dodjelu vlasništva nad pojedinačnim rizicima;
- uključivati registar rizika;
- biti sastavni dio mehanizma pregleda ključnih točaka nabave (ako se on primjenjuje). Vidjeti [Skup alata 3](#); te
- uključivati raspodjelu odgovornosti za:
 - izradu registra rizika; te
 - redovno praćenje i preispitivanje registra.

Procjena rizika sastoji se od šest elemenata kako slijedi:

- utvrđivanja mogućih problema i njihovih uzroka;
- procjene vjerojatnosti njihove pojave (velika/srednja/mala);
- procjene učinka na poslovanje i ugled u slučaju ostvarenja utvrđenih rizika (visok/srednji/nizak);
- ocjene relativnih troškova i koristi alternativnih strategija za svođenje rizika na najmanju moguću mjeru te donošenja odluke o tome hoće li se one primijeniti;
- utvrđivanja najsposobnije strane za upravljanje rizikom;
- razvoja strategija (uključujući rokove i odgovornosti) za upravljanje rizicima.

Sljedeća pitanja treba uzeti u obzir za svaki pojedinačni rizik:

- Tko može najbolje kontrolirati događaje koji mogu dovesti do pojave rizika?
- Tko može kontrolirati rizik ako se on pojavi?
Je li poželjno da javni naručitelj bude izravno uključen u kontrolu rizika?
- Tko bi trebao biti odgovoran za rizik ako ga nije moguće kontrolirati?
- U slučaju prijenosa rizika na izvođača je li vjerojatno smanjenje ukupnog troška za javnog naručitelja?
- Hoće li nositelj rizika moći snositi sve posljedice u slučaju pojave rizika?
- Može li doći do povratnog prijenosa različitih rizika k javnom naručitelju (primjerice, veća ugovorna cijena)?
- Bi li prijenos rizika bio pravno siguran?

Potrebno je izraditi registar rizika specifičnih za pojedini ugovor. Pri sastavljanju registra rizika javni naručitelj treba uzeti u obzir sljedeće čimbenike.

- usklađenost s korporativnim (općim) registrom rizika organizacije.
- prioritete poslovnog sektora – preispitivanjem budućih planova i sastancima s predstavnicima poslovnog sektora.
- planiranje kontinuiteta poslovanja.
- međuovisnosti s ostalim ugovorima – do kojih potencijalno štetnih učinaka može doći kad bi (a) pogreška u ugovoru X utjecala na ugovor Y ili (b) izostala koordinacija među ugovorima.
- aspekte specifične za robu – kako je sadržano u odgovarajućoj specifikaciji (na primjer, u slučaju isporuke namještaja –rizik narušavanja ugleda povezan s nabavom drveta iz neodrživih izvora).
- rizičnost imovine – procjena rizika usmjerena na imovinu posebno je važna u ugovorima koji uključuju upravljanje ključnom infrastrukturom, primjerice održavanje opreme.
- razdoblje mobilizacije – olakšavanje neometanog prelaska s privremenih na nove ugovorne aranžmane.
- osnovu uspješnosti – procjena postojeće razine pružanja usluge koja se obavlja interno ili je obavlja izvođač treće stranke.

Tijekom životnog vijeka ugovora upravitelj ugovora mora stalno pratiti rizike i brzo upozoravati na sve probleme u nastanku. Brojni rizici uključuju nemogućnost izvođača da obavi isporuku ili da je obavi na pravoj razini kvalitete. Oni mogu uključivati:

- manjak kapaciteta;
- raspoređivanje ključnog osoblja izvođača na drugo mjesto, čime se narušava kvaliteta pružene usluge;
- fokus poslovanja izvođača prebacuje se na druga područja nakon dodjele ugovora, čime se smanjuje dodana vrijednost za javnog naručitelja u aranžmanu;
- pogoršanje financijskog položaja izvođača nakon dodjele ugovora, zbog čega s vremenom dolazi do narušavanja njegove sposobnosti održavanja dogovorenih razina usluge; te
- probleme unutar opskrbnog lanca izvođača.

Ostali rizici za ugovor izvan su kontrole izvođača, a oni mogu uključivati:

- od početka nejasnu definiciju zahtjeva javnog naručitelja;
- znatno veću potražnju za uslugom od očekivane koju izvođač ne može zadovoljiti;

- premalu potražnju za uslugom, zbog čega dolazi do gubitka ekonomije razmjera i nerazmjerno visokih operativnih troškova;
- prebacivanje ili odlazak zaposlenika javnog naručitelja s vještinama „inteligentnog klijenta” (isto se odnosi i na izvođača);
- višu silu: čimbenici izvan kontrole izvođača zbog kojih dolazi do prekida isporuke, primjerice poslovne prostorije nedostupne zbog prirodne katastrofe;
- bitne promjene zahtjeva javnog naručitelja, moguće kao posljedica promjena politike, davanja ili ukidanja prioriteta aranžmanu ili promjene razine potražnje za uslugom; te
- nemogućnost javnog naručitelja da ispunjava svoje ugovorne obveze.

Planom za slučaj nužde potrebno je:

- definirati mehanizme koje je potrebno uspostaviti za slučaj nužde;
- utvrditi odgovornost za uspostavu mehanizama za slučaj nužde;
- definirati provedbene mehanizme;
- učiniti taj plan sastavnim dijelom dokumenta o pokretanju projekta i prijelaznog i provedbenog plana i
- navesti ga u dokumentaciji za nadmetanje.

Ključne su sastavnice planiranja za slučaj nužde:

- određivanje usluga koje se moraju održati i okolnosti u kojima se moraju održati tj. ključnih poslovnih funkcija;
- izrada plana poslovanja za slučaj nužde kojim se određuje način nastavka pružanja ključnih usluga u nizu scenarija katastrofa;
- zahtjevi za nastavak pružanja svih ključnih usluga za poslovanje koji iz toga proizlaze;
- mogućnost osmišljavanja planova za slučaj nužde (povezani s nastavkom pružanja usluga) te
- određivanje izvora financiranja u slučaju prekoračenja postojećih proračuna.

SKUP ALATA 3. – KLJUČNE TOČKE

Opis skupa alata:

Ključne točke jesu mehanizam za pregled nabava u ključnim točkama njihovog razvoja, prije donošenja ključnih odluka, zahvaljujući kojima one napreduju kroz različite faze te se njima, po potrebi, mijenjaju ili čak obustavljaju postupci. Svrha je uvođenje niza „sistematskih provjera” u vremenski raspored projekta/ugovora. Ključne točke su osmišljene kako bi se osiguralo da je nabava na zdravim temeljima, dobro planirana, da su uključeni svi odgovarajući dionici kako bi se ciljevi mogli ispuniti. Mehanizmom se pomaže i osigurati dosljednost pristupa među različitim ugovorima i projektima. Svaka se ključna točka sastoji od niza pitanja osmišljenih za ispitivanje utemeljenosti odluke. Dokazi se dostavljaju Odboru za ocjenjivanje ili javnom naručitelju kako bi se pokazalo da su teme obuhvaćene pitanjima iz ključne točke primjereno razmotrene prije nego što se dozvoli da nabava prijeđe u sljedeću fazu. Kontrolnim popisom u nastavku opisuje se pojednostavljeni format ključne točke.

Uobičajene pogreške:

Ključne točke nabave (generički pojam) relativno su nedavno uvedene u nabavu iz područja upravljanja projektima. Njihova je upotreba posljedica različitih praktično stečenih iskustava (potaknutih pitanjem: *kako se to dogodilo?*) u uglavnom javnim projektima koji su pošli po krivu zbog raznih razloga, zbog čega je došlo do znatnih premašivanja troškova ili rokova ili neisporuke očekivanih koristi. Neuspostavljanjem sistema prolaznih točaka s „potrebним prolaznim/neprolaznim odobrenjima” propušta se ključni dio funkcionalnog sustava kontrole.

Dobra praksa:

Ideja je postupka pregleda ključnih točaka nastojati u najvećoj mogućoj mjeri ukloniti inherentne opasnosti za postupak. Ustrajanjem na tome da se javnog naručitelja u svakoj fazi postupka („ključnoj točki”) mora uvjeriti u razloge za nastavak prije početka sljedeće faze, opasnosti se rješavaju u odgovarajućem trenutku. Neuspjeh pri uvjeravanju Odbora za ocjenjivanje ili javnog naručitelja znači da neće doći do nastavka nadmetanja. Na raspolaganju su brojni sustavi pregleda ključnih točaka.

Službeni postupak pregleda ključnih točaka treba primijeniti samo na složene, strateški važne ili visokorizične projekte, a procjenu toga potrebno je obaviti prije početka svakog projekta nabave (vidjeti [Skup alata 2.](#)). Za projekte obuhvaćene tom kategorijom Odbor za ocjenjivanje ili javni naručitelj moraju biti uspostavljeni kako bi mogli obavljati pregled ključnih točaka. U spisu projekta potrebno je čuvati evidenciju postupka pregleda ključnih točaka.

Ključne točke

Ovisno o upotrijebljenom formatu postoje različite ključne točke. Primjer u nastavku ilustracija je ključnih točki:

Ključna točka 0. – dovršetak planiranja

Taj je pregled potrebno obaviti u vrlo ranim fazama kako bi se provjerilo postavljanje realističnih, dosljednih i ostvarivih kontrolnih točaka u postupku nabave.

- **Ključna točka 1. – opseg ugovora i strategija nabave**

Taj je pregled potrebno obaviti na početku projekta, na prvom sastanku Odbora za ocjenjivanje ili javnog naručitelja, prije objave poziva ili izrade dokumentacije za nadmetanje.

- **Ključna točka 2. – uži izbor**

Taj se pregled odvija nakon ocjenjivanja pretkvalifikacijskog upitnika i usuglašavanja užeg izbora preporuka te izrade cjelokupne dokumentacije za nadmetanje, ali prije objave poziva.

- **Ključna točka 3. – ocjenjivanje ponuda**

Taj se pregled odvija nakon usuglašavanja poželjnog ponuditelja, ali prije dodjele ugovora ili prije početka završnog postupka nadmetanja u slučaju postupka nadmetanja u dvije faze.

- **Ključna točka 4. – ugovor**

Taj se pregled odvija nakon ocjenjivanja druge faze nadmetanja, ali prije potpisivanja ugovora.

SKUP ALATA 4. – UŽI IZBOR

Opis skupa alata:

Ovim se skupom alata opisuje način na koji se standardni pretkvalifikacijski upitnik može upotrijebiti za uži izbor natjecatelja u ograničenim i pregovaračkim postupcima te postupcima natjecateljskog dijaloga ili za traženje relevantnih informacija o sposobnosti ponuditelja u okviru otvorenog postupka.

Relevantni pravni kontekst:

Članci od 44. do 52., posebno od 45. do 48. Direktive 2004/18/EZ.

Uobičajene pogreške:

Glavna je pogreška koju čine javni naručitelji:

- ne provjeravaju jesu li sva pitanja bitna (ili razmjerna) za određenu nabavu;
- dodaju pitanja bez razmišljanja o mogućim odgovorima; ili
- ne usuglašavaju unaprijed metodologiju za bodovanje kao ocjenu cijelog Odbora.

Dobra praksa:

Planiranje prije nabave ključno je za izbjegavanje gore navedenih pogrešaka. Javnom naručitelju preporučuje se upotreba jednog standardnog obrasca za pretkvalifikacijski upitnik jer je tako jednostavnije i za javnog naručitelja i za prijavitelje. Kao kriteriji odabira dopušteni su isključivo kriteriji koji se odnose na osobnu situaciju, financijski kapacitet, tehnički kapacitet, odgovarajuće iskustvo, stručnost i kompetenciju ponuditelja utvrđeni člancima od 45. do 48. Direktive 2004/18/EZ.

Pretkvalifikacijskim upitnikom potrebno je obuhvatiti pitanja i zahtjeve u pogledu:

- profila organizacije;
- razloga za isključenje;
- osiguranja;
- financijskih informacija;
- zdravlja i sigurnosti;
- jednakosti i raznolikosti;
- tehničkog kapaciteta;
- referenci;
- društveno odgovornog poslovanja;
- preuzetih obveza i
- bankovnih referenci.

Javni naručitelji mogu odlučiti da u uži izbor uđe samo ograničeni broj kvalificiranih ponuditelja, ali to mora biti navedeno u pozivu na nadmetanje u kojem mora biti naveden broj i raspon natjecatelja za uži izbor. Odabir u uži izbor ponuditelja koji ispunjavaju minimalne kvalifikacijske kriterije mora se obaviti prema nediskriminirajućim i transparentnim pravilima i kriterijima s kojima su natjecatelji upoznati. Direktivom 2004/18/EU zahtijeva se pozivanje dovoljnog broja ponuditelja da podnesu ponude kako bi se osiguralo odgovarajuće nadmetanje i navodi se da je najmanji broj

ponuditelja pet (uz uvjet da najmanje toliko ponuditelja ispunjava pretkvalifikacijske kriterije).

Odbor za ocjenjivanje trebao bi poduzeti sljedeće korake pri odabiru u uži izbor natjecatelja na temelju pretkvalifikacijskog upitnika.

- Za svakog je natjecatelja potrebno ispuniti obrazac „matrica za ocjenjivanje natjecatelja na temelju pretkvalifikacijskog upitnika”. Iz njega je vidljivo koje su informacije zatražene, a u njemu postoje polja za bodovanje i napomene za svaki odjeljak.
- Odbor za ocjenjivanje treba usuglasiti pristup bodovanju prije nego što članovi započnu s bodovanjem, primjerice trebaju dogovoriti hoće li bodovati pojedinačno ili kao skupina te kako će dodjeljivati bodove. U slučaju primjene pojedinačnog bodovanja, tada iz sažetka zapisnika o pojedinačnom bodovanju matrice za ocjenjivanje na temelju pretkvalifikacijskog upitnika za svakog natjecatelja moraju biti vidljivi bodovi svih pojedinačnih članova Odbora te ukupni broj bodova. Odbor za ocjenjivanje može, ako je poželjno, usuglasiti jedinstveni broj bodova kao skupina, umjesto prosjeka pojedinačnih bodova. U tom slučaju potrebno je upotrijebiti jedinstveni zapisnik ocjene Odbora na temelju pretkvalifikacijskog upitnika. Mehanizam bodovanja potrebno je navesti u pozivu na nadmetanje i dokumentaciji za nadmetanje, i ne može ga se naknadno mijenjati.
- U zapisniku je potrebno navesti sve ocjenjivače.
- Prema svim natjecateljima potrebno je jednako postupati, a pristup bodovanju mora biti dosljedan, nediskriminirajući i pošten.
- Pretkvalifikacijske upitnike potrebno je bodovati isključivo na temelju informacija u njima i Odbor za ocjenjivanje ne može uzeti u obzir druge informacije dobivene drugim putem, uključujući osobna znanja o natjecatelju ili iskustvo s njim.
- Sadržaj pojedinačnog ili ukupnog bodovanja Odbora za ocjenjivanje ne smije se otkriti nikome izvan kruga članova Odbora.
- Na sva pitanja treba odgovoriti na temelju prihvaćanja/odbijanja (prihvatljivost) ili ih bodovati na temelju objavljenih kriterija odabira.
- Ako natjecatelj ne ispunjava prethodno utvrđene kriterije, poput minimalnog prometa, potrebno ga je smatrati neprihvatljivim, a ostale dijelove njegove ponude ne treba ocjenjivati.
- Ovisno o slučaju, u užem izboru mogu se naći svi natjecatelji koji zadovoljavaju ili premašuju određeni prag za bilo koji bodovani kriterij.

Poveznica na primjer pretkvalifikacijskog upitnika u [Skupu alata 10](#).

SKUP ALATA 5. – OSMIŠLJAVANJE KRITERIJA ODABIRA I FAZA ODABIRA PONUDITELJA

Opis skupa alata:

Ovaj je skup alata predviđen kao pomoć praktičarima u osmišljavanju i provedbi postupka odabira ponuditelja na visokoj razini. U prvom se odjeljku navode savjeti o osmišljavanju kriterija odabira utvrđenih dokumentacijom za nadmetanje. U drugom se navodi najbolja praksa u primjeni kriterija odabira radi određivanja najprikladnijih prijava ili prihvatljivih ponuditelja.

Relevantni pravni kontekst:

Članci od 44. do 52. Direktive 2004/18/EZ.

Uobičajene pogreške:

Predloženi kriteriji nisu povezani s predmetom ugovora ni razmjerni s njim, ili su diskriminirajući. Tipični su primjeri loših praksi kako slijedi:

- zahtijevani minimalni godišnji prihod od 10 milijuna EUR za ugovor godišnje vrijednosti od 1 milijun EUR;
- zahtjev za određenim standardima bez navođenja riječi „ili jednakovrijedan“;
- zahtjev za neuobičajeno visok ili nizak postotak solventnosti u korist određenih subjekata;
- nedostatak jasnih i objektivnih kriterija za odabir najboljih ponuditelja. Primjerice, ako javni naručitelj zatraži samo informacije o prethodnom iskustvu bez dodatnih detalja u referencama poput vrste i razdoblja ugovora, količine i rezultata;
- zahtjev za uspostavu lokalnog ureda u trenutku podnošenja ponude (to je moguće zatražiti samo na datum ugovora);
- zahtjev za registraciju društva u državama članicama u trenutku podnošenja ponude;
- javni naručitelji ne testira obje faze postupka kako bi se u fazi planiranja uklonili svi potencijalni nedostaci;
- javni naručitelji redovno miješaju dvije različite faze postupka. Po završetku faze odabira ponuditelja javni naručitelj ne može se u nju vratiti. Postoje i određena pitanja koja se mogu rješavati samo u fazi odabira ponuditelja (odnosno, i određena pitanja koja se mogu rješavati samo u fazi ocjenjivanja). Otvaranje i ocjenjivanje dokumentacije za sudjelovanje i tehničkih ponuda prethodi otvaranju i ocjenjivanju ekonomskih ponuda.

Kriteriji odabira :

Važno je napomenuti da su odabir gospodarskih subjekata i dodjela ugovora dva različita zadatka pri dodjeli javnog ugovora. Odabir gospodarskih subjekata se odnosi na utvrđivanje onih gospodarskih subjekata koji su kvalificirani za izvršavanje ugovora koji će se dodijeliti na temelju kriterija odabira koje je javni naručitelj prethodno utvrdio. Potrebno je uzeti u obzir sve relevantne kriterije odabira za određeni ugovor kako bi se osiguralo da su za

prolazak u fazu ocjenjivanja ponuda odabrani samo oni gospodarski subjekti koji su sposobni izvršiti ugovor. Kriteriji odabira moraju biti:

- u skladu s načelima Ugovora o EU-u, posebno načelima transparentnosti, jednakog postupanja i nediskriminacije;
- razmjerni veličini i karakteru ugovora;
- utvrđeni uzimanjem u obzir konkretne potrebe svakog nadmetanja te relevantni za konkretni ugovor koji se dodjeljuje. Ne smiju biti apstraktno utvrđeni;
- osmišljeni tako da gospodarski subjekti, uključujući mala i srednja poduzeća, koji imaju potencijal biti učinkoviti i djelotvorni dobavljači ne odustanu od sudjelovanja;
- jednostavno formulirani i jasno razumljivi gospodarskim subjektima; te
- moraju uvijek sadržavati riječi „ili jednakovrijedan” u specifikaciji svih vrsta normi, robnih marki ili podrijetla.

Kako treba utvrditi kriterije odabira ?

Primijenjeni kriteriji odabira ovise o konkretnom karakteru nabave. Najbolja je praksa utvrditi ih istovremeno s izradom specifikacije. Općenito, kriteriji odabira uključivat će:

- sposobnost ponuditelja za ispunjavanje specifikacije, uključujući tehničku i upravljačku stručnost, financijsku održivost, relevantne vještine, iskustvo i raspoloživost ključnog osoblja.

Kada utvrditi uvjete za kriterije odabira i metodologiju odabira?

- Uvjete za sudjelovanje u nadmetanju i metodologiju potrebno je dovršiti i odobriti u fazi planiranja nabave jer oni moraju biti jasni do trenutka objave poziva na nadmetanje.

Javni naručitelj traži:

- povijest društva – na primjer, definiciju asortimana proizvoda, godine poslovanja, kretanje broja zaposlenika;
- dokumentaciju o tehničkom kapacitetu – na primjer, ranije iskustvo, sastav opreme i radne snage;
- minimalni godišnji promet od primjerice 2 milijuna EUR u slučaju vrijednosti ugovora od 1 milijun EUR godišnje (maksimalni je zahtjev za godišnji promet gospodarskih subjekata na temelju članka 58. nove Direktive 2014/24/EU dvostruki sadašnji iznos. U Direktivi 2004/18/EZ nema posebnih zahtjeva, osim načela jednakog postupanja, transparentnosti, nediskriminacije i proporcionalnosti);
- godišnje omjere solventnosti za posljednje tri godine (odrediti minimalnu razinu od primjerice 25 % ili više);
- reference za slične ranije ugovore/projekte u posljednje tri godine. Sve reference moraju biti detaljne – u pravilu najmanje dvije reference moraju odgovarati zahtjevima ugovora (minimalni zahtjev);
- valjane potvrde o osiguranju – dokumentacija da je osiguranje na snazi (također ih je moguće zatražiti samo u trenutku sklapanja ugovora).

Kriteriji (ili metodologije) koji se mogu primijeniti za odabir gospodarskih subjekata koji će biti pozvani na nadmetanje/pregovore/dijalog među kvalificiranim gospodarskim

subjektima moraju biti objektivni i nediskriminirajući te ne smiju premašivati kriterije dopuštene samom direktivom EU-a.

Zajedničke ponude

Gospodarski subjekt može se osloniti na resurse drugih subjekata pri dokazivanju svojeg ekonomskog i financijskog položaja i/ili tehničke i/ili profesionalne sposobnosti. Gospodarski subjekt može se, ovisno o slučaju i u pogledu konkretnog ugovora, osloniti na kapacitete drugih subjekata, bez obzira na pravnu prirodu njihova odnosa. U tom slučaju subjekt mora dokazati da će imati na raspolaganju potrebne resurse, primjerice predloženjem potvrde da su drugi subjekti preuzeli obveze u tu svrhu. Zahvaljujući toj mogućnosti gospodarski subjekt može se osloniti na ekonomske i financijske resurse povezanih subjekata i podizvođača ili bilo kojeg drugog subjekta koji je gospodarskom subjektu stavio na raspolaganje svoje resurse. Zajednica gospodarskih subjekata može se, u istim uvjetima, osloniti i na kapacitete članova zajednice ili ostalih subjekata (članak 47. stavak 3. Direktive 2004/18/EZ). Ako je gospodarski subjekt član zajednice gospodarskih subjekata ili konzorcija, dovoljno je da zajednica u cjelini ispuni zahtjeve u pogledu ekonomskog i financijskog položaja, umjesto da to učini svaki član pojedinačno. Ta mogućnost može biti i poticaj malim i srednjim poduzećima za sudjelovanje u postupku nabave.

Odabir ponuditelja

Odabir ponuditelja jest faza utvrđivanja najprikladnijih natjecatelja ili ponuditelja koji će biti odabrani kao prihvatljivi za podnošenje ponuda ili prolazak u završnu fazu ocjenjivanja u otvorenom postupku.

Kako treba utvrditi metodologiju odabira?

Primijenjena metodologija ocjenjivanja ovisi o prirodi i složenosti nabave. Javni naručitelj bi, zahvaljujući odabranoj metodologiji, trebao moći objektivno i transparentno utvrditi koji ponuditelj predstavlja najbolju opciju u smislu kapaciteta za isporuku (odabir) uzimajući u obzir:

- sukladnost s uvjetima za sudjelovanje (obvezni zahtjevi) – odgovor „da/ne” ili „ispunjava/ne ispunjava”;
- razinu usklađenosti ponuditelja s kriterijima kvalitete;
- razinu rizika povezanu s odabirom određene ponude; i
- kriterije koji moraju biti navedeni (prema redoslijedu važnosti) u dokumentaciji (u pravilu specifikaciji) zajedno s ponderima (ako postoje) te metodologijom za procjenu.

U svakom slučaju u otvorenim postupcima svaka ponuda onih ponuditelja koji ispunjavaju kriterije odabira mora se ocjenjivati u fazi dodjele u skladu s člankom 44. stavcima 1. i 2. (načelo jednakog postupanja) Direktive 2004/18/EZ.

Kako treba primijeniti metodologiju brojčanog bodovanja?

U ograničenim postupcima, nakon izdvajanja ponuditelja koji ne ispunjavaju minimalne kriterije odabira, brojčana ocjena dodjeljuje se ako je potrebno smanjiti broj prijavitelja radi odabira u užu izbor. Javni naručitelj u pozivu na nadmetanje ili u pozivu na potvrdu interesa navesti objektivne i nediskriminirajuće kriterije ili pravila koje namjerava primijeniti, minimalni broj natjecatelja koje namjerava pozvati te, ovisno o slučaju, njihov maksimalni broj. Pri bodovanju natjecatelja odluke o bodovima uvijek moraju biti popraćene napomenama o ocjenjivanju radi mogućnosti obavještanja natjecatelja o rezultatima.

Dobra praksa

U praksi se dobrim kriterijima odabira smatraju:

- najprimjerenija iskustva s najbolje usporedivim zadacima;
- najbolji konkretni ekonomski podaci, poput solventnosti;
- obrazovanost i kvalifikacije ključnog osoblja.

SKUP ALATA 6. – OSMIŠLJAVANJE KRITERIJA DODJELE I FAZA DODJELE

Opis skupa alata:

Ovaj je skup alata predviđen kao pomoć praktičarima u osmišljavanju kriterija dodjele na visokoj razini u dokumentaciji za nadmetanje i provođenju faze dodjele ugovora.

Relevantni pravni kontekst:

Članci od 53. do 55. Direktive 2004/18/EZ.

Uobičajene pogreške:

Najčešće su pogreške miješanje kriterija odabira i kriterija dodjele ili nedefiniranje jasnog skupa zahtjeva. Tipični su primjeri loših praksi:

- previše općeniti opisi kriterija (nejasno definirani), definiranje samo minimalnih zahtjeva koji nisu povezani s predmetom ugovora – vidjeti točku 34. predmeta C-340/02, *Komisija protiv Francuske*. Slijede primjeri loših praksi.
 - ocjenjuje se kvaliteta:
 - u pogledu trajnosti proizvoda (previše općenito ako nije navedena jasna definicija trajnosti proizvoda);
 - na temelju petogodišnjeg jamstvenog roka (samo minimalni kriterij, previše općenit, povezan s predmetom ugovora);
 - na temelju plave boje (samo minimalni kriterij); ili
 - na temelju čvrstoće materijala (previše općenito ako nije navedena jasna definicija čvrstoće materijala).
 - ocjenjuje se usluga:
 - na temelju sedmodnevnog roka isporuke (samo minimalni kriterij, previše općenito);
 - na temelju čvrsto utemeljenog konzultantskog savjeta (previše općenito ako nije navedena jasna definicija čvrsto utemeljenog konzultantskog savjeta).
 - na temelju naručivanja 24 sata dnevno 7 dana u tjednu (povezano s predmetom ugovora); ili
 - na temelju osposobljavanja za upotrebu proizvoda (previše općenito ako nije navedena jasna definicija osposobljavanja).
- nepovezanost kriterija dodjele i predmeta ugovora;
- previše kriterija bez obzira na opseg i potrebe ugovora.
- miješanje kriterija odabira i kriterija dodjele (odnosno, primjena kriterija odabira kao kriterija dodjele (primjerice, prethodno iskustvo)) ili ponovna primjena u fazi dodjele već primijenjenih kriterija u fazi odabira.
- primjena prosječnih cijena, pri čemu ponude blizu prosjeka svih ponuda dobivaju više bodova od ponuda koje su više udaljene od prosjeka. Iako je cijena ponude

objektivni kriterij u fazi dodjele, primjena metodologije prosječne cijene predstavlja nejednako postupanje prema ponuditeljima, posebno onima s valjanim niskim ponudama. Ta praksa stoga nije u skladu s Direktivom 2004/18/EZ.

Tipične su pogreške do kojih dolazi tijekom faze dodjele kako slijedi:

- izostanak prilagodbe kriterija dodjele i metodologije posebnostima ugovora;
- miješanje faze odabira ponuditelja i faze ocjenjivanja i dodjele;
- izostanak objave metodologije ocjenjivanja u dokumentaciji za nadmetanje u određenim uvjetima – vidjeti predmet C-532/06, *Lianakis*;
- pogreške u izračunu pri zbrajanju bodova i rangiranju ponuda;
- eliminacija ponuda zbog preniske cijene, iako za to nisu unaprijed utvrđeni kriteriji ili metodologija, u suprotnosti s člankom 55. Direktive 2004/18/EZ.

Osmišljavanje kriterija dodjele

Kada treba utvrditi kriterije i metodologiju dodjele?

Kriterije i metodologiju dodjele potrebno je dovršiti i odobriti prije objave poziva na dostavu ponuda.

Kako treba utvrditi kriterije dodjele i metodologiju?

Kriteriji dodjele upotrebljavaju se za procjenu opsega u kojem ponuda ispunjava zahtjeve javnog naručitelja, odnosno za rangiranje ponuda. Kriteriji dodjele koje je potrebno primijeniti ovise o konkretnom karakteru nabave. Njihovo utvrđivanje preporučuje se istovremeno sa specifikacijom. **Kriteriji dodjele** moraju uključivati:

- usklađenost s uvjetima i odredbama ugovora;
- tehničku vrijednost ponuđenih roba ili usluga;
- troškove životnog ciklusa;
- rizike ili ograničenja povezana s ponudom; te
- svaku širu društvenu korist za organizaciju (primjerice, razmatranja u pogledu okoliša).

Dobra praksa:

Kriteriji dodjele (članak 53. Direktive 2004/18/EZ) jesu osnova javnom naručitelju za odabir najbolje ponude, odnosno ponude koja je najviše u skladu sa zahtjevima iz specifikacije, i posljedično za dodjelu ugovora. Ti kriteriji moraju biti unaprijed utvrđeni, poželjno u fazi planiranja, i njima se ne smije dovoditi u pitanje pošteno nadmetanje.

U članku 53. stavku 1. navodi se da kriteriji na kojima javni naručitelj treba temeljiti dodjelu javnih ugovora za robu, radove ili usluge moraju biti sljedeći:

- a) **ekonomski najpovoljnija ponuda** – različiti kriteriji povezani s predmetnom ugovora mogu se uzeti u obzir pri dodjeli ugovora, primjerice kvaliteta, cijena, tehnička vrijednost, rok isporuke, usluge nakon prodaje; ili
- b) **najniža cijena** – ugovor se dodjeljuje isključivo na temelju najniže cijene.

Slijede neki slučajevi u kojima se primjena kriterija najniže cijene može smatrati prikladnom:

- nabava robe – za nabavu jednostavnih, standardiziranih široko dostupnih proizvoda (primjerice, uredskog pribora), cijena je u pravilu jedini relevantni čimbenik na kojem se temelji odluka o dodjeli ugovora;
- nabava radova – za radove za koje projekt osigurava javni naručitelj ili radove po već postojećem projektu uobičajeno je primijeniti najnižu cijenu;
- nabava usluga – za neke usluge (primjerice, usluge čišćenja zgrada ili izdavačke usluge) javni naručitelj može specifikacijom precizno utvrditi zahtjeve i potom odabrati ponudu s najnižom cijenom koja je u skladu s njima.

Ekonomski najpovoljnija ponuda primjenjuje se kad se vrijednost za novac može procijeniti kao ravnoteža cijene i kvalitete. Pojam „vrijednost za novac” znači optimalna kombinacija različitih kriterija (koji su povezani s troškovima i onih koji nisu), a kojima se zajedno ispunjuju zahtjevi javnog naručitelja. Međutim, elementi koji čine optimalnu kombinaciju tih različitih kriterija razlikuju se od nabave do nabave i ovise o ishodima koje zahtijeva javni naručitelj.

Primjena ekonomski najpovoljnije ponude, za razliku od kriterija najniže cijene, daje niz prednosti. Zahvaljujući njoj javni naručitelji mogu uzeti u obzir razmatranja u pogledu kvalitete. Kriterij ekonomski najpovoljnije ponude u pravilu se primjenjuje kad je javnom naručitelju važna kvaliteta. U slučaju zahtjeva s dugačkim životnim vijekom javni naručitelji mogu utvrđenim specifikacijama uzeti u obzir troškove životnog ciklusa, odnosno troškove tijekom životnog vijeka proizvoda, kupljenog predmeta nabave, a ne samo izravni trošak nabave (ili početnu kupoprodajnu cijenu).

Slijede neki slučajevi u kojima se primjena kriterija **ekonomski najpovoljnije ponude** može smatrati prikladnom:

- nabava robe – za javne ugovore o nabavi robe koji uključuju opsežnu i specijaliziranu instalaciju i/ili održavanje proizvoda i/ili osposobljavanje korisnika, uobičajeno je dodjelu temeljiti na kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude. Za tu je vrstu ugovora kvaliteta, zapravo, u pravilu posebno važna.
- nabava radova – za radove koje projektira ponuditelj često se primjenjuje kriterij ekonomski najpovoljnije ponude;
- nabava usluga – za nabavu konzultantskih usluga i općenito intelektualnih usluga kvaliteta je u pravilu vrlo bitna. Iz iskustva pri nabavi te vrste usluga vidljivo je da se najbolji rezultati u smislu najbolje vrijednosti za novac ostvaruju primjenom kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.

Javni naručitelj može pri utvrđivanju ekonomski najpovoljnije ponude uzeti u obzir različite kriterije. U članku 53. stavku 1. Direktive 2004/18/EZ naveden je ilustrativni popis tih kriterija kako slijedi:

- cijena,
- kvaliteta,
- tehničke vrijednosti,
- estetske i funkcionalne osobine,
- ekološke osobine,

- operativni troškovi,
- ekonomičnost,
- usluge nakon prodaje i tehnička pomoć,
- datum i rok isporuke ili rok izvršenja.

Međutim, ostali se kriteriji mogu dodati ovisno o prirodi ugovora, primjerice kvalifikacije i relevantno iskustvo osoblja koje je predloženo za izvršavanje ugovora o pružanju usluga (ali samo u uvjetima utvrđenima predmetom C-601/13, *Ambisig*).

Kriterije dodjele ne smije se miješati s kriterijima odabira. Na temelju Direktive 2004/18/EZ istu dokumentaciju u fazi odabira ponuditelja i fazi dodjele moguće je dostaviti isključivo u svrhu utvrđivanja kojom se ponudom nudi najbolja vrijednost za novac (primjenjivo od slučaja do slučaja), a ne sposobnosti ponuditelja za izvršavanje ugovora, koja je već utvrđena u fazi odabira ponuditelja. Ako se jedan kriterij primijeni kao kriterij odabira u pretkvalifikacijskoj fazi, ne može se ponovno na isti način primijeniti kao kriterij dodjele. Vidjeti i predmet C-31/87, *Beentjes*; predmet C-532/06, *Lianakis* i predmet T-402/06, *Španjolska protiv Komisije*.

U članku 67. nove Direktive 2014/24/EU navedene su informacije o kriterijima dodjele.

Javni naručitelj može i odlučiti dodatno podijeliti kriterij ekonomski najpovoljnije ponude u potkriterije. Potkriteriji uključuju posebne čimbenike koje javni naručitelj uzima u obzir u okviru određenog kriterija. Kriterij/potkriterij (vidjeti primjerice predmet C-513/99, *Concordia Bus*):

- mora biti povezan s predmetom nadmetanja;
- ne smije inicijatoru omogućiti „neograničenu slobodu izbora“;
- mora biti naveden u pozivu na nadmetanje ili ugovornoj dokumentaciji;
- mora biti mjerljiv i definirati raspon za svaki kriterij (rasponi nadmetanja), uključujući najmanju i najveću vrijednost prihvatljivu javnom naručitelju;
- mora biti osmišljen i izražen tako da ga svi sudionici tumače jednako; te
- mora biti u skladu s temeljnim načelima prava EU-a, posebno načelima Ugovora o EU-u (jednako postupanje, transparentnost, nediskriminacija, proporcionalnost).

Utvrđivanje kriterija (i svih potkriterija) koji će se primijeniti mora se posebno pažljivo obaviti u fazi planiranja, a njihova primjena u postupku ocjenjivanja treba biti razrađena za niz mogućih ponuda i kombinacija kriterija kako bi se osiguralo ostvarivanje željene vrijednosti za novac. Izostavljanje relevantnih kriterija ili uključivanje neodgovarajućih kriterija zbog pogreške može značiti da ponuda kojom se nudi najbolja vrijednost za novac neće biti odabrana. Kriteriji će se u pravilu bodovati s pomoću sustava bodovanja ili „pravila za bodovanje“ kojim se primijenjenim kriterijima dodjeljuju ponderi.

Osim toga, kriteriji i potkriteriji moraju biti jasno formulirani tako da ih svi ponuditelji jasno i jednako razumiju. Primjerice, zato se preporučuje formuliranje kriterija kvalitete jednim potkriterijem ili više njih te formuliranje svih potkriterija opisom najnižih i najviših razina za sve potkriterije. Ponuditelj mora, na temelju opisa iz dokumentacije za nadmetanje, odlučiti kako će uobličiti svoju ponudu kako bi ostvario veliki broj bodova, a ponudu treba dopuniti dokumentacijom kojom objašnjava kako će isporučiti ponuđenu kvalitetu i uslugu.

Primjeri potkriterija:
usluga:

- isporuka (potrebno je formulirati najnižu i najvišu razinu)

- uvjeti plaćanja (najniža i najviša razina)

kvaliteta:

- materijali (najniža i najviša razina)
- boje (najniža i najviša razina)

Primjeri loše prakse – ne činiti	Primjeri dobre prakse – činiti
<p>1. Ponuditelj mora ponuditi radno vrijeme najmanje od 8 do 16 h – opis radnog vremena ponuditelja – dulje radno vrijeme ocjenjivat će se pozitivno (javni naručitelj ne definira, primjerice, cjelodnevno svakodnevno radno vrijeme).</p> <p>2. Javni naručitelj treba navesti rok isporuke od narudžbe – kratak rok isporuke ocjenjivat će se pozitivno (javni naručitelj nije definirao kratak rok isporuke, primjerice da će se najdulji rok isporuke i ponuđeni rok ponderirati pozitivno).</p> <p>3. Javni naručitelj treba navesti hoće li se dodavati izvanredni troškovi za hitne isporuke (javni naručitelj treba obavijestiti o procijenjenom broju „hitnih narudžbi” godišnje radi izračuna troškova).</p> <p>4. Javni naručitelj treba opisati trajnost proizvoda – najkraća je trajnost dvije godine od datuma proizvodnje (javni naručitelj nije definirao željenu trajnost).</p> <p>5. Ugovorne kazne: primjena ugovornih kazni (primjerice, što je viša ugovorna kazna koju je ponuditelj spreman platiti za kašnjenje isporuke ugovora, to mu se više bodova dodjeljuje) ne preporučuje se kao kriterij dodjele. Takve kazne bi jednostavno trebalo predvidjeti uvjetima ugovora.</p> <p>6. Rodna ravnopravnost: javni naručitelj ne može</p>	<p>1. Ponuditelj mora ponuditi radno vrijeme najmanje od 8 do 16 h – ponuditelj opisuje <i>ponuđeno</i> radno vrijeme – ponuđeno cjelodnevno svakodnevno radno vrijeme ocjenjivat će se i ponderirati pozitivno. (Ponuditelj sada sudjeluje u nadmetanju za radno vrijeme od 16 h do 24 h svakoga dana sedam dana u tjednu).</p> <p>2. Ponuditelj navodi rok isporuke od narudžbe – najviše 12 dana od narudžbe – četiri ponuđena dana ocjenjivat će se i ponderirati pozitivno. (Ponuditelj sada sudjeluje u nadmetanju između 12 i četiri dana – ne dodjeljuju se dodatni bodovi za rok isporuke kraći od četiri dana). Ili se model bodovanja može navesti i objaviti:</p> <p style="padding-left: 40px;">< četiri dana pet bodova od pet do šest dana četiri boda od sedam do osam dana tri boda od devet do deset dana dva boda 11 dana jedan bod > 12 dana 0 bodova</p> <p>3. Ponuditelj navodi hoće li se dodatni troškovi dodavati za hitne narudžbe. Procijenjeni je broj „hitnih narudžbi” godišnje 500. (Sada javni naručitelj može izračunati ukupni godišnji trošak za hitne narudžbe, koji je transparentan i jasan.)</p> <p>4. Trajnost ponuđenih proizvoda mora biti najmanje (minimalni kriterij) dvije godine od datuma proizvodnje. Ponuđena trajnost od pet godina ocjenjivat će se i ponderirati pozitivno (ponuditelj sudjeluje u nadmetanju između dvije i pet godina trajnosti – ne dodjeljuju se dodatni bodovi za ponuđenu trajnost dulju od pet godina).</p>

<p>primijeniti rod kao kriterij dodjele, primjerice dodjelom bodova u slučaju ugovora o pružanju usluga na temelju rodnog sastava ekipe stručnjaka koju je predložio ponuditelj (riječ je o diskriminaciji i kršenju načela Ugovora).</p> <p>7. Dodatne stavke: javni naručitelj ne bi trebao razmatrati „dodatne stavke ugovora” kao čimbenik pri dodjeli ugovora, primjerice dodjelom dodatnih bodova ponuditeljima koji uz zatražene stavke ponude i besplatne stavke.</p> <p>8. Prosječna cijena: primjena određivanja prosječne cijene (odnosno dodjela više bodova onim ponudama koje su blizu prosjeka svih primljenih ponuda) nije dopuštena jer nije riječ o objektivnom kriteriju povezanom s predmetom ugovora.</p> <p>9. Razina podugovaranja: javni naručitelj ne bi trebao upotrijebiti razinu podugovaranja kako bi ograničio njegovu primjenu, primjerice dodjelom više bodova ponuditeljima koji predlože da neće upotrebljavati podugovaranje u usporedbi s onima koji ga predlože. Javni naručitelj nema pravo ograničiti razinu podugovaranja koju je predložio ponuditelj. (taj je kriterij stvar izbora)</p>	
--	--

Ocjnjivanje ponuda i faza dodjele ugovora

Ovim se odjeljkom opisuje metodologija faze ocjenjivanja ponuda postupka nabave.

Koje se različite metodologije ocjenjivanja mogu primijeniti?

Primijenjena metodologija ocjenjivanja ovisi o prirodi i složenosti nabave. Zahvaljujući odabranoj metodologiji Odbor za ocjenjivanje trebao bi moći objektivno i transparentno utvrditi kojom se ponudom nudi najbolja vrijednost za novac uzimajući u obzir:

- stupanj u kojem je ponuda u skladu s kriterijima kvalitete;
- troškove životnog ciklusa;
- razinu rizika povezanu s odabirom određene ponude; i
- kriterije koji moraju biti navedeni (prema redoslijedu važnosti) u dokumentaciji (u pravilu specifikaciji) i pondere (ako postoje) te metodologiju bodovanja.

Glavne su metode ocjenjivanja:

A. Najniža cijena

Metodologija najniže cijene korisna je za jednostavne i standardizirane nabave. Riječ je o pukom odabiru ponude s najnižom cijenom koja ispunjava sve uvjete za sudjelovanje.

B. Ekonomski najpovoljnija ponuda: cijena/kvaliteta – brojčano bodovanje

Ta je metodologija korisna za ocjenjivanje umjereno složenih nabava u kojima su kriteriji kvalitete približno jednako važni. Nakon izdvajanja ponuda koje nisu u skladu s uvjetima za sudjelovanje, brojčana ocjena dodjeljuje se na temelju svih poželjnih netroškovnih ili kvalitativnih kriterija dodjele, ovisno o razini usklađenosti s tim kriterijima. Ocjene se kombiniraju za svaku ponudu radi dobivanja ukupne ocjene kvalitete. Potom se ponude rangiraju prema omjeru ocjene cijene i kvalitete.

C. Ekonomski najpovoljnija ponuda: Ponderirana metodologija bodovanja

Ta je metodologija korisna za ocjenjivanje složenih nabava u kojima se razlikuje važnost kriterija dodjele. Nakon izdvajanja ponuda koje nisu u skladu s uvjetima za sudjelovanje, svim se kriterijima dodjeljuje postotak pondera (do ukupno 100 %). Ponderi dodijeljeni svakom kriteriju trebaju se navesti u dokumentaciji za nadmetanje i ne smiju se naknadno mijenjati. Cijeni se dodjeljuje bročani ponder jednako kao i ostalim kriterijima koji se kombiniraju kako bi se dala ukupna ocjena.

D. Ekonomski najpovoljnija ponuda: Metodologija bročanog bodovanja

Ta je metodologija korisna za ocjenjivanje složenih nabava kod kojih se različiti čimbenici kvalitete boduju prema sustavu razvrstavanja od nula do pet. Nakon izdvajanja ponuda koje nisu u skladu s kriterijima odabira, bročana ocjena dodjeljuje se na temelju svih kvalitativnih kriterija dodjele ovisno o procijenjenoj razini usklađenosti s njima, primjerice u rasponu od nula (neprihvatljivo) do pet (iznimno). Cijena se boduje i smatra dijelom procjene vrijednosti za novac. Najjeftinijoj ponudi u pravilu se dodjeljuje stopostotna ocjena, a ostalim ponudama proporcionalno niži postotak, ovisno o njihovoj vrijednosti. Bodovi se zbrajaju i procjenjuje se vrijednost za novac usporedbom ukupnog broja bodova, troškova životnog ciklusa i pripadajućih rizika.

Može li se s ponuditeljima kontaktirati tijekom faze ocjenjivanja?

Pri ocjenjivanju ponuda od ponuditelja se mogu tražiti pojašnjenja, ali javni naručitelj mora osigurati poštovanje načela jednakog postupanja i nediskriminacije. Najbolje je zatražiti pojašnjenja pisanim putem korespondencijom e-poštom, upućivanjem na određeni odjeljak ponude i postavljanjem konkretnih pitanja. Treba izbjegavati postavljanje pitanja kojima se ponuditelju daje prilika za dostavu ikakvih dodatnih informacija ili izmjena ponude jer bi bilo kakve izmjene mogle dovesti do poništavanja postupka ocjenjivanja. Ako se u ponudama nalazi očita pogreška u izračunu cijene ponude, javni naručitelj može od ponuditelja zatražiti pojašnjenje cijene ponude.

Kako Odbor za ocjenjivanje treba donijeti odluku?

Odbor za ocjenjivanje mora bodovati dostavljene ponude na temelju informacija u njima i dostavljenih pojašnjenja. Sve ostale informacije koje su članovi Odbora već primili, uključujući osobno iskustvo, ne treba uzeti u obzir.

Svi članovi Odbora za ocjenjivanje moraju pokrenuti, provesti i dovršiti pojedinačno ocjenjivanje svih ponuda. Ocjene se sažimaju i izračunava se zajednička ocjena Odbora kao cjeline. Moguće je da članovi Odbora neće uvijek doći do istih zaključaka. U takvim slučajevima Odbor treba raspravljati o pojedinačnim razlikama što je detaljnije moguće. Posljedičnim raspravama može doći do konsenzusa ili svaki član može ostati pri svojem neovisnom mišljenju o svojoj ocjeni, koja se potom uključuje u prosjek s ostalim ocjenama. Ako te metode dovedu do neprihvatljivog rezultata za bilo kojeg člana, on može zatražiti da se to navede u završnom izvješću. Ako su te razlike presudne (matematičke prirode ili činjenični dokazi) i ne mogu se riješiti konsenzusom, predsjednik Odbora presuđuje i evidentira takve slučajeve i odluke.

U zapisniku je potrebno navesti napomene kojima se objašnjava bodovanje te osigurati da su one dostatne kako bi član mogao objasniti ocjenu. Član može i označivati primjerak ponude kada je pregledava, ali treba imati na umu da se na te napomene može upućivati u svakom kasnijem obrazloženju neuspješnim ponuditeljima zašto njihova ponuda nije prihvaćena te u postupku pritužbe u pogledu provedbe postupka nabave. Svi članovi trebaju

biti svjesni toga da njihove napomene i preporuke mogu postati dostupne javnosti i shodno tome trebaju prema svim dijelovima ocjenjivanja postupati tako da vode računa o tome.

Odbor za ocjenjivanje treba unaprijed odlučiti hoće li:

- bodovati pojedinačno i potom izračunati prosjek ocjena; ili
- doći do srednje ocjene za svakog ponuditelja kao Odbor.

Pri ocjenjivanju ponuda na temelju kriterija dodjele, logika bodovanja mora biti usuglašena prije nego li članovi Odbora za ocjenjivanje prionu ocjenjivanju. Jedan je prijedlog postupni pristup kako je navedeno u tablici u nastavku:

OCJENA	RAZVRSTAVANJE
5	Iznimno
4	Iznad očekivanja
3	Ispunjava očekivanja
2	Ispod očekivanja
1	Prilično ispod očekivanja
0	Neprihvatljivo

Ocjene za sve ponuditelje potom se unose u zapisnik radi izračuna konačnih ocjena i rangiranja. Tom se metodom izbjegava pristranost jednoga člana Odbora za ocjenjivanje pri bodovanju. Svi članovi Odbora za ocjenjivanje trebali bi navesti datum i potpisati zapisnike. Predsjednik Odbora za ocjenjivanje trebao bi potvrditi da je postupak bodovanja pravilno evidentiran te da su donesene odluke jasno dokumentirane kako bi se mogle objasniti ponuditeljima.

Kako treba ponuditelje obavijestiti o ishodu?

Po dovršetku postupka ocjenjivanja potrebno je sve ponuditelje obavijestiti o ishodu u skladu s člankom 41. Direktive 2004/18/EZ.

Te se informacije moraju poslati čim je donesena odluka o dodjeli ugovora i najkasnije deset dana prije dodjele ugovora (takozvani rok mirovanja).

Ako netko u roku od prva dva radna dana zatraži sastanak radi davanja obrazloženja neuspješnim ponuditeljima zašto njihova ponuda nije prihvaćena, Odbor mora tom ponuditelju ili zainteresiranoj strani dati sljedeće informacije u takvom roku da oni imaju informaciju najkasnije tri radna dana prije dodjele ugovora. Riječ je o „ubrzanom davanju obrazloženja neuspješnim ponuditeljima zašto njihova ponuda nije prihvaćena” koje, po potrebi, znači da se dodjela ugovora mora odgoditi više od najkraćeg razdoblja od deset dana.

Ubrzanim davanjem obrazloženja neuspješnim ponuditeljima treba se objasniti zašto je njihova ponuda bila neuspješna te, ako su dostavili prihvatljivu ponudu, koje su karakteristike i relativne prednosti uspješne ponude. Opseg i vrsta objavljenih informacija ovisit će o okolnostima, a javni naručitelj treba zatražiti savjet pravnog tima o tome što je prihvatljivo.

SKUP ALATA 7. – IZRADA SPECIFIKACIJE

Opis skupa alata:

Za pomoć praktičarima pri osmišljavanju sveobuhvatne, visokokvalitetne specifikacije nizom pitanja, odgovora i kontrolnim popisom.

Relevantni pravni kontekst:

Članci 23. i 24. Direktive 2004/18/EZ.

Uobičajene pogreške:

Definicija tehničkih specifikacija područje je u kojem dolazi do brojnih pogrešaka, često zbog manjka vještina/iskustva pri sastavljanju takvih dokumenata. U nastavku je naveden popis tipičnih područja u kojima dolazi do pogrešaka.

- Znatna područja radova izostavljena su iz specifikacije, da bi bila dodana u kasnijoj fazi, što dovodi do zabune ili nepoštenog nadmetanja.
- Nedostatan odgovor tržišta ili neuobičajeno niske cijene (ili znatne varijacije cijena ponuda) često su posljedica loših specifikacija (iako mogu biti i posljedica neuobičajenih tržišnih uvjeta). Svaka stranka treba znati i razumjeti što se traži (*consensus ad idem*).
- Dodjela dodatnih ugovora o radovima/uslugama/robi koji proizlaze iz glavnog ugovora, a koje je trebalo predvidjeti.
- Navodna iznimna žurnost zbog „nepredvidivih” događaja, iako je u stvarnosti riječ o nerealističnom vremenskom rasporedu i/ili lošem planiranju.
- Kršenja zahtjeva za jednako postupanje, nediskriminaciju i transparentnost (posebno navođenje naziva proizvoda ili ograničavajućih specifikacija).
- Nezakonite, netočne ili neprimjerene odredbe (posebno u slučaju kriterija odabira i kriterija dodjele i pogodovanja lokalnim izvođačima).
- Specifikacije koje ne sadržavaju vremenski raspored nadmetanja i projekta ili kriterije odabira i kriterije dodjele.

Pitanja i odgovori

Što je specifikacija i tko je, kada i kako sastavlja?

Specifikacija je ključni dokument za nabavu kojim se utvrđuju potrebe koje nabavom treba zadovoljiti. Ona je temelj za odabir najboljeg ponuditelja i postat će dijelom ugovora kojim se utvrđuje predmet isporuke najboljeg ponuditelja. Njezina završna revizija i potvrda stoga je ključna točka odlučivanja u postupku nabave te osobe koje provode navedene radnje trebaju raspolagati potrebnim znanjem, autoritetom i iskustvom. Potvrda specifikacije u pravilu je ključna faza u postupku pregleda ključnih točaka. Svrha je specifikacije predstaviti potencijalnim dobavljačima jasan, točan i potpun opis potreba javnog naručitelja, zahvaljujući kojem oni mogu predložiti rješenje za ispunjenje tih potreba.

Ovisno o njezinoj složenosti, specifikaciju može sastaviti pojedinac ili tim unutar organizacije javnog naručitelja ili vanjski konzultanti. Osim u najjednostavnijim slučajevima, osobe koje sastavljaju specifikaciju trebat će prikupiti informacije od brojnih dionika i iz brojnih izvora, uključujući primjere prethodnih specifikacija za slične potrebe.

Za jednostavne nabave specifikacija se sastavlja prije objave poziva na nadmetanje u SLEU-u. Za složenije nabave specifikacije se izrađuju iz izjave o poslovnim zahtjevima precizirane tijekom pripreme prikaza poslovne opravdanosti. U izvanrednim slučajevima pregovaračkog postupka ili natjecateljskog dijaloga specifikacija se može izraditi tijekom razvoja projekta.

Specifikacije u pravilu prolaze postupak usavršavanja. Zahtjevi na visokoj razini postupno se usavršavaju do razine na kojoj sadržavaju potrebne pojedinosti kako bi dobavljači razumjeli što se traži i razvili odgovarajuće rješenje. Zahtjev se može usavršavati u savjetovanju s dobavljačima kao dio istraživanja tržišta ili nakon faze odabira dobavljača. To može biti posebno korisno kad se razmatraju inovativna rješenja. Taj postupak treba provesti pažljivo, savjesno i pošteno kako bi se zadržalo jednako postupanje prema potencijalnim dobavljačima i izbjegle optužbe za pristranost (čija su česta posljedica pritužbe). U specifikacijama treba izbjegavati navođenje izraza kojima se podrazumijeva vlasničko rješenje ili određeni naziv proizvoda. Uvijek je potrebno upotrijebiti pojam „ili jednakovrijedan“.

Specifikacija sadržava i pomoćne materijale kojima se pomaže dobavljačima da lakše razumiju zahtjev u kontekstu, te dodatne materijale. Količina pomoćnih materijala može biti znatna i praktični aspekt umnožavanja i dostave svim potencijalnim dobavljačima može biti složen. Za vrlo složene nabave, pomoćni materijali mogu se staviti na raspolaganje na zasebnom kompaktnom disku ili im se može fizički pristupiti u sobi s podacima.

Specifikaciju treba dovršiti prije nego što se dostavi dobavljačima uz poziv na podnošenje ponuda. Potrebno je razmotriti tko je najprikladnija osoba za pregled specifikacije radi osiguranja njezine cjelovitosti i točnosti te tko bi trebao sudjelovati u ocjenjivanju odgovora na nju.

Vidjeti i [odjeljak 2.4.](#)

Zahtjevi su utvrđeni člankom 23. Direktive 2004/18/EZ i Prilogom VI. toj Direktivi

Oni su kako slijedi:

- Tehničke specifikacije moraju biti utvrđene dokumentacijom za nadmetanje.
- Tehničke specifikacije moraju biti dovoljno precizne kako bi ponuditelji mogli odrediti predmet ugovora, a javni naručitelji mogli dodijeliti ugovor.
- Tehničke specifikacije moraju omogućiti jednaki pristup za ponuditelje i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka otvaranju javne nabave nadmetanju.
- Specifikacija se formulira ili upućivanjem na nacionalne norme, europske norme, europska tehnička odobrenja, međunarodne norme ili ostale tehničke referentne sustave koje su utvrdila europska normizacijska tijela ili na nacionalne norme, nacionalna tehnička odobrenja ili nacionalne tehničke specifikacije koje se odnose na projektiranje, izračun i izvođenje radova i upotrebu proizvoda. Uz svako upućivanje treba navesti riječi „ili jednakovrijedan“.
- Tehničkom specifikacijom mogu se zatražiti i funkcionalni zahtjevi, primjerice za svojstva koja se odnose na okoliš.
- Javni naručitelj mora prihvatiti ponudu kojom se na njegovo zadovoljstvo dokazuje da ponuda na jednakovrijedan način ispunjuje specifikacije, funkcionalne zahtjeve ili

zahtjeve za ekološke oznake ili standarde iz dokumentacije za nadmetanje. Prikladno sredstvo može biti tehnički dosje proizvođača ili ispitni izvještaj priznatog tijela.

- Tehničke specifikacije ne upućuju na određenu marku ili izvor, ili određeni proces, zaštitne znakove, patente, tipove ili određeno podrijetlo ili proizvodnju ako bi to imalo učinak pogodovanja ili isključivanja određenih poduzeća ili određenih proizvoda.
- Takvo je upućivanje dopušteno samo u izvanrednim slučajevima, kada nije moguće dovoljno precizan i razumljiv opis predmeta ugovora; uz takvo upućivanje treba navesti riječi „ili jednakovrijedan”. Javni naručitelj mora obrazložiti razlog za upotrebu zaštitnih žigova, patenata itd. u tehničkim specifikacijama.
- Specifikacije moraju biti definirane tako da se njima uzmu u obzir kriteriji dostupnosti osobama s invaliditetom ili rješenja za sve korisnike.
- Definicije specifikacija i normi utvrđene su Prilogom VI. Direktivi 2004/18/EZ.

Koje su razne vrste specifikacija?

Postoje tri vrste specifikacija (u nekim slučajevima poznate pod različitim imenima): input, output i ishod.

- Specifikacija na temelju **inputa** (ponekad se naziva tehničkom specifikacijom) niz je uputa o tome kako izvršiti zadatak. One se uglavnom više ne primjenjuju (osim za osnovne nabave) jer su nefleksibilne, često ne odražavaju vrijednost za novac i ne omogućavaju inovacije ponuditelju. Sve naknadno dodane dodatne stavke u pravilu će se naplaćivati po premiji. One se u pravilu upotrebljavaju uz ocjenjivanje koje se temelji samo na najnižoj cijeni.
- Specifikacija na temelju **outputa** usmjerena je na željene ishode usluge u poslovnom smislu, umjesto na preciznu tehničku specifikaciju načina pružanja usluge, zbog čega pružatelji usluge imaju prostora za predlaganje inovativnih rješenja kojih se tim za nabavu možda ne bi dosjetio.
- Specifikacija na temelju **ishoda** može biti najlakša za sastavljanje, ali najteža za ocjenjivanje (i praćenje). Riječ je o izjavi o koristi koje je potrebno ostvariti, a ne inputa ili predmeta isporuke izvođača.

Potonje dvije vrste u pravilu su popraćene izjavom (izjavama) o metodi ponuditelja koja se podnosi s ponudom, a kojom se utvrđuje kako ponuditelj predlaže ispuniti uvjete specifikacije. Svaki ponuditelj može predložiti nešto drugo pa Odbor za ocjenjivanje mora moći ocijeniti te mogućnosti.

Kako će se ocjenjivati ispunjavaju li ponude specifikaciju?

Strategijom ocjenjivanja utvrđuje se pristup ocjenjivanju, a matricom ocjenjivanja opisuje način provođenja postupka. Plan i model ocjenjivanja treba izrađivati usporedno sa specifikacijom kako bi se osiguralo:

- da su od dobavljača zatražene sve informacije potrebne za ocjenjivanje;
- da su ocjenjivanjem obuhvaćeni zahtjevi i zahtjevi za informacije iz specifikacije; te
- da će dobavljači dostaviti odgovore u obliku koji se podudara s predloškom ocjenjivanja.

Jesu li dopuštene varijante ponuda?

Na temelju članka 24. Direktive 2004/18/EZ javni naručitelji mogu, ako odluče, u dokumentaciju za nadmetanje uključiti mogućnost varijanti ponuda ako se kriterij dodjele temelji na ekonomski najpovoljnijoj ponudi. Mogućnost varijanti uključena je ako je javni naručitelj sastavljao specifikaciju, ali smatra da postoji bolji, učinkovitiji, ili inovativni način s većom vrijednosti za novac u pogledu izvršenja projekta o kojem možda nema potpuna saznanja. Varijante se odnose na razlike u načinu sastavljanja odgovora na poziv na podnošenje ponuda. Varijante ponuda dopuštene su u kontroliranim okolnostima na temelju Direktive, ali ako ponuditelj dostavi varijantu ponude, kriteriji i plan ocjenjivanja trebaju biti spremni i primjereni za njezino ocjenjivanje.

U dokumentaciji za nadmetanje (i pozivima) treba jasno navesti jesu li dopuštene varijante. Ako su varijante dopuštene, javni naručitelj treba osigurati:

- **Planiranje** – mogućnost varijanti ponuda treba predvidjeti u fazi planiranja nabave. Istraživanjem tržišta potrebno je otkriti postoji li mogućnost da izvođač isporuči nacrt specifikacije drugim metodama od predviđenih. Ako je to moguće i ako je javni naručitelj spreman prihvatiti tu mogućnost, specifikaciju je potrebno sastaviti u skladu s tim.
- **Specifikaciju** – samo u slučaju specifikacija na temelju outputa ili ishoda javni naručitelj može uputiti poziv za varijante ponuda.
- **Kriterije dodjele i metodologiju** – kriteriji dodjele moraju biti osmišljeni tako da se sukladne ponude i varijante ponuda mogu ocjenjivati s pomoću istih kriterija. Ključno je da su kriteriji dodjele pomno ispitani u fazi planiranja nabave. Može se dogoditi i događa se da kriteriji dodjele nisu dovoljno čvrsti za osiguranje poštenog, otvorenog i transparentnog ocjenjivanja. Međutim, kriterije dodjele nije moguće mijenjati nakon utvrđivanja u fazi planiranja i objave. U izvanrednim slučajevima to može dovesti do poništenja i ponovnog pokretanja nadmetanja.

Zahtjevi kako su utvrđeni člankom 24. Direktive 2004/18/EZ

- Za upotrebu varijanti ponuda potrebna je ekonomski najpovoljnija ponuda kao kriterij dodjele.
- Javni naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje navodi odobrava li varijante ili ne.
- Ako je dopušteno podnošenje varijanti, javni naručitelj utvrđuje popis minimalnih zahtjeva koje varijanta treba ispuniti.
- Razmatraju se samo varijante koje ispunjavaju minimalne zahtjeve.

Kontrolni popis za specifikaciju

Specifikacija mora biti u skladu sa sljedećim:

- prikazom poslovne opravdanosti,
- objavljenim obavijestima u SLEU-u,
- strategijama nabave i ugovaranja,
- metodologijom ocjenjivanja.

Općenita pitanja o specifikaciji:

- Podržava li standardizaciju i racionalizaciju roba/usluga?
- Ograničava li nadmetanje?
- Omogućava li izvođaču brzo odlučivanje o tome treba li sudjelovati u nadmetanje?
- Predstavlja li prepreku za alternativne proizvode/novu/naprednu tehnologiju?
- Potiče li inovacije?
- Je li u skladu sa standardnim specifikacijama u upotrebi u organizaciji?
- Uključuje li stavke koje bi mogle biti bolje pokriveno drugim ugovorom?
- Odražava li organizacijske prioritete, primjerice lokalnu strategiju za mala i srednja poduzeća?
- Dopušta li ponude konzorcija?
- Utvrđuje li slijed nabave?
- Uključuje li odredbe o uloženom/dobivenom radi poticanja rezultata?
- Uključuje li povjerljivost i zaštitu podataka?
- Predstavlja li realističan vremenski raspored nabave i provedbe?
- Sadržava li datum početka i završetka/trajanje ugovora i sva eventualna produljenja?
- Jesu li iz nje jasne količine (ili su spojene)?
- Dopušta li podugovaranje?
- Ima li mehanizam kontrole verzija?

Je li specifikacija:

- jedinstvena za iste ili slične zahtjeve?
- jasna, potpuna, pouzdana i lektorirana?
- lako uklopiva u ugovor?
- otporna na izazove?
- ne traži nevažne informacije?

Je li javni naručilj:

- savjetovao se s ključnim partnerima, sektorskim dionicima, zakonskim dionicima, lokalnim zajednicama, neprofitnim sektorom, sindikatima?
- utvrdio potrebe korisnika, uključujući lokalne potrebe?
- razmotrio kako inovacije uključiti u isporuku?
- istražio tržište – može li ono isporučiti predmet isporuke uz vjerojatni trošak i rokove?
- razmotrio alternativne mehanizme isporuke?
- procijenio rizik i prema tome raspodijelio rizike?
- razmotrio učinak pogreške dobavljača?
- utvrdio predmet nabave i hoće li on zadovoljiti potrebe klijenta?

- uključio savjetovanja s tržištem i dionicima te korporativne prioritete u paket ugovora?
- utvrdio opseg i raspon potrebne robe/usluga/radova?
- utvrdio kriterije odabira i kriterije dodjele, uključujući pondere, mehanizam bodovanja i metodologiju (te ih dokumentirao)?
- osigurao da su kriteriji dodjele svima jasni?
- obavio probno testiranje kriterija odabira i kriterija dodjele?
- razmotrio suradnju s drugim dobavljačima?
- osigurao davanje izjava o interesu/sukobu interesa (posebno za konzultante i članove Odbora za ocjenjivanje)?
- razmotrio i utvrdio obvezne/poželjne elemente specifikacije?
- obuhvatio pitanja društvene odgovornosti?
- razmotrio podjelu u grupe?
- osigurao raspoloživost financiranja?
- uspostavio plan komunikacije?
- dogovorio „zamrzavanje” specifikacije (i proračuna) u odgovarajućem trenutku?

Pregled postojeće specifikacije:

- Jesu li specifikacijom točno definirani zahtijevani outputi/ishodi?
- Jesu li specifikacijom točno utvrđeni zahtjevi kupaca?
- Postoje li odredbe s informacijama za buduće specifikacije?

SKUP ALATA 8. – IZMJENA UGOVORA

Opis skupa alata:

Ovim se skupom alata utvrđuju pitanja izmjene ugovora ili izravne dodjele dodatnih radova/usluga/roba postojećem izvođaču u obliku pitanja i odgovora, te navode primjeri dobre prakse kako izbjeći takve situacije, u osnovi boljim planiranjem i kontrolama ili novim postupkom nadmetanja za ugovor o dodatnim zahtjevima.

Relevantni pravni kontekst:

Članci 30. i 31. (članak 61. o dodatnim radovima u koncesijama) Direktive 2004/18/EZ

Uobičajene pogreške:

Javni naručitelji pogrešno pretpostave da se promjene potrebne tijekom provedbe mogu jednostavno rješavati izmjenom postojećeg ugovora ili dodjelom ugovora o dodatnim radovima ili uslugama s postojećim izvođačem, uz uvjet da ne dođe do povećanja vrijednosti ugovora za više od 50 %.

Dobra praksa:

Opće je načelo da tijekom faze provedbe ugovora javni naručitelj ne smije mijenjati svoje osnovne uvjete. Sve izmjene moraju se smatrati ekvivalentom dodjeli novog ugovora, za koji je u pravilu potrebno novo nadmetanje. Izmjena ugovora ili ugovor o dodatnim radovima ili uslugama može uključivati: promjene predmeta ili prirode ugovora, cijenu, trajanje ili opseg radova. Ugovori (ili izmjene ugovora) o dodatnim radovima ili uslugama mogu se dodijeliti samo izravno (odnosno bez prethodne objave) ako su ispunjeni kumulativni uvjeti utvrđeni člankom 31. stavkom 4. točkom (a) Direktive 2004/18/EZ. Osnovno je načelo da sve izmjene ugovora u smislu vrijednosti, rasporeda ili opsega (količina, predmet ili priroda) u mjeri u kojoj bi se tom izmjenom mogao promijeniti ishod početnog nadmetanja treba smatrati bitnima i za njih provesti novo nadmetanje kao za novi ugovor o dodatnim radovima/uslugama/robi.

Dodatni radovi ili usluge dopušteni su isključivo u slučaju pojave nepredviđenih okolnosti. Nepredviđene okolnosti moraju se tumačiti vrlo ograničeno i moraju biti opravdane.

Brojnim **radnjama** tijekom ciklusa nabave moguće je izbjeći rizik izmjena ili ugovora o dodatnim radovima ili uslugama. Te radnje ne moraju biti relevantne u svakom slučaju. Javni naručitelj trebao bi razmotriti sve radnje i odlučiti o relevantnima:

- pregled ključnih točaka radi procjene dovršetka svih studija i istraživanja potrebnih prije pokretanja ugovora;
- zamrzavanje specifikacije i proračuna u fazi planiranja nabave;
- osiguranje da su izvornim ugovorom predviđeni neobvezni dodatni radovi, usluge ili roba te uključene važeće cijene u fazi nadmetanja;
- upotreba standardnih *pro forma* ugovora koji će sadržavati odredbe o kontroli izmjena i godišnjem određivanju cijena;
- formalni postupci kojima se zahtijeva evidentiranje izmjena i dobivanje odobrenja više upravljačke razine javnog naručitelja i/ili Odbora za ocjenjivanje.

Angažirani javni naručitelj trebao bi, primjerice, za ugovor o izvršenju radova unaprijed obaviti potrebne geotehničke studije radi utvrđivanja stanja zemljišta ili bi rizik trebao biti na strani izvođača, ali uz dovoljno vremena da ponuditelji sami obave istraživanje radi primjerenog kvantificiranja rizika i cijene. Sve relevantne dozvole, odobrenja za gradnju i licence trebao bi pribaviti angažirani javni naručitelj prije početka radova i one se ne bi trebale / ne mogu upotrijebiti kao nepredviđene okolnosti kojima se opravdava dodjela dodatnih radova.

Najbolji je način izbjegavanja bitnih izmjena tijekom faze provedbe bolje planiranje, uključujući dovršetak svih potrebnih studija prije sklapanja ugovora, odabir odgovarajućeg postupka nadmetanja i upotreba forme ugovora s odgovarajućom cijenom, poticajima i prijenosom rizika. Planovi za slučaj nužde priprema su za mogućnost potrebe dodatnih radova/usluga/robe i trebalo bi ih izraditi za pokretanje novog postupka nadmetanja za njih ako je potrebno.

Pitanja i odgovori

Pitanje 1. U kojem slučaju javni naručitelj može izravno dodijeliti ugovor o dodatnim radovima tijekom faze provedbe?

Odgovor 1. Člankom 31. Direktive 2004/18/EZ utvrđene su okolnosti u kojima javni naručitelj može primijeniti pregovarački postupak bez objave poziva na nadmetanje za izravnu dodjelu radova/usluga/robe. Sljedeći uvjeti moraju biti ispunjeni (članak 31. stavak 4.).

- a) Za dodatne radove ili usluge koji nisu prvotno uključeni u projekt ni u početni ugovor, ali koji su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužni za izvršenje radova ili usluga opisanih u njemu, uz uvjet da se ugovor dodijeli gospodarskom subjektu koji izvodi takve radove ili usluge:
- kada takve dodatne radove ili usluge nije moguće tehnički ili ekonomski odvojiti od osnovnog ugovora bez znatnih poteškoća za javnog naručitelja ili
 - kada su takvi radovi ili usluge, iako odvojivi od izvršenja osnovnog ugovora, nužno potrebni za njegov dovršetak.

Međutim, ukupna vrijednost ugovora dodijeljenih za dodatne radove/usluge/robu ne smije prijeći 50 % vrijednosti početnog ugovora.

Svi navedeni kumulativni uvjeti (odnosno, (i.) nepredviđene okolnosti, (ii.) neodvojivi ili ako odvojivi onda nužno potrebni te (iii.) ne prelazi se više od 50 % vrijednosti osnovnog ugovora) moraju biti ispunjeni kako bi izravno ugovaranje dodatnih radova ili usluga bilo opravdano. Iznimke predviđene Direktivom 2004/18/EZ moraju se tumačiti strogo.

- b) Za nove radove ili usluge koje se sastoje od ponavljanja sličnih radova i usluga dodijeljenih gospodarskom subjektu kojem su isti javni naručitelji dodijelili osnovni ugovor, uz uvjet da su takvi radovi ili usluge u skladu s osnovnim projektom za koji je bio dodijeljen osnovni ugovor nakon otvorenog ili ograničenog postupka. Čim je započeo nadmetanje za početni projekt, javni naručitelj objavljuje mogućnost primjene tog postupka te uzima u obzir ukupni procijenjeni trošak novih radova ili usluga pri izračunu procijenjene vrijednosti ugovora. Taj se postupak može primjenjivati samo tijekom tri godine od dodjele početnog ugovora.

Svi javni naručitelji koji žele primijeniti članak 31. trebaju osigurati da se određene okolnosti podudaraju s onima utvrđenima tom direktivom.

Pitanje 2. Je li u dokumentaciji za nadmetanje moguće predvidjeti buduće izmjene?

Odgovor 2. Javni naručitelj može u dokumentaciji za nadmetanje izričito predvidjeti mogućnost uvođenja budućih izmjena uvjeta osnovnog ugovora. Odredba kojom se predviđa takva mogućnost mora biti jasna, precizna i nedvosmislena i u njoj moraju biti navedeni opseg i priroda mogućih izmjena i uvjeta u kojima se ona može primijeniti. Odredbe koje su općenite, neprecizne ili kojima se javnim naručiteljima dopušta proizvoljno uvođenje izmjena neće biti valjane.

Pitanje 3. U kojim je slučajevima moguća izmjena ugovora bez bitne promjene i kako to provesti u praksi?

Odgovor 3. U načelu javni ugovor nije moguće izmijeniti ako to nije dopušteno Direktivom 2004/18/EZ ili relevantnom sudskom praksom.

Na stranu prethodno navedene situacije (odnosno, dodatne radove ili usluge i odgovarajuću odredbu o reviziji), Direktivom 2004/18/EZ i postojećom sudskom praksom zabranjuju se bitne izmjene ugovora bez novog postupka nabave. Mogućnost izmjene nakon potpisivanja ugovora ograničena je na jednak način kao i u razdoblju od objave poziva na nadmetanje do dodjele. Izmjene nakon dodjele ugovora mogle bi se protumačiti kao pokušaji zaobilaženja Direktive 2004/18/EZ. Sljedeće smjernice treba imati na umu:

- načela jednakog postupanja i transparentnosti vrijede tijekom cijelog razdoblja ugovora;
- javni naručitelj vezan je odredbama iz dokumentacije za nadmetanje;
- bitne promjene ugovora zahtijevale bi novo nadmetanje;
- javni naručitelj može unijeti promjene nakon potpisivanja ugovora, ali isključivo nakon savjetovanja o pravnim posljedicama.

Ključno je pitanje: Što je bitna izmjena?

Pitanje 4. Koja tri testa čine bitne izmjene?

Odgovor 4. Izmjena ugovora smatra se bitnom ako prolazi jedan od ili više sljedećih testova:

- Izmjena bi utjecala na ponuditelja s kojim bi javni naručitelj sklopio ugovor. Ako tijekom razdoblja ugovora dođe do izmjena zbog kojih bi drugi ponuditelji odlučili sudjelovati, dođe ili zbog kojih bi javni naručitelj mogao prihvatiti drugu ponudu, izmjene se smatraju bitnima i nedopuštenima;
- Izmjenom se znatno proširuje ugovor u smislu kvalitete i količine kako bi se uključili elementi koji nisu biti prvotno predviđeni u trenutku pokretanja nadmetanja;
- Izmjenama se mijenja ekonomska ravnoteža u korist privatne strane na način koji nije bio utvrđen početnim uvjetima.

U svim prethodno navedenim okolnostima izmjene su bitne i zabranjene. Danas postoji znatna sudska praksa o tom pitanju koju bi javni naručitelj trebao uzeti u obzir i provjeriti u slučaju dvojbe.

Ta sudska praksa temelji se na načelima jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti. Direktivom 2014/24/EU utvrđuju se pravila o izmjenama, uključujući pojam bitnih izmjena.

Pitanje 5. Što su nepredviđene okolnosti?

Odgovor 5. Nepredviđene okolnosti jesu okolnosti koje angažirani javni naručitelj objektivno nije mogao predvidjeti od početka, a koje se ne mogu pripisati radnjama javnog naručitelja, poput lošeg planiranja (vidjeti predmete T-540/10 i T-235/11, *Španjolska protiv Komisije*). Taj se test treba strogo primijeniti. Nepredviđene okolnosti treba procjenjivati od slučaja do slučaja, a neke su od njih kako slijedi (popis nije iscrpan):

- novi zakon/propisi (ovisno o slučaju),
- štrajk.

Pitanje 6. U kojim se slučajevima primjenjuje kriterij 50 %?

Odgovor 6. Člankom 31. Direktive 2004/18/EZ obuhvaćena je specifična situacija pri primjeni pregovaračkog postupka bez objave poziva na nadmetanje, odnosno izravnih pregovora. Gornja granica od 50 % iznosa osnovnog ugovora uključena je u Direktivu kao ograničenje. Javni naručitelj može primijeniti opciju od 50 % samo ako su nastupile nepredviđene okolnosti koje su dobro dokumentirane uz objašnjenje zašto novo nadmetanje nije moguće. Javni naručitelj dužan je dokazati nepredviđene okolnosti te činjenicu da se one ne mogu pripisati njegovim radnjama.

Pitanje 7. Jesu li opcije za dodatke unutar ugovora najbolji način rješavanja tog pitanja?

Odgovor 7. Jedan je od načina izbjegavanja dodatnih elemenata u ugovoru njihovo planiranje unaprijed kao neobveznih dodatnih radova/usluga/robe. Direktivom je dopušteno da opcije budu dio ugovora, ali moraju biti jasno utvrđene, izračunane, određene cijene i ocijenjene kao dio predloženog osnovnog ugovora. Opcija je pravo javnog naručitelja da kupi dodatnu robu, radove ili usluge. Opcija može biti i pravo kupnje drugih radova/usluga/robe ili više njih te pravo proširenja postojećeg ugovora. Opcija mora biti jasno opisana u dokumentaciji za nadmetanje. Cijenu opcije moraju odrediti ponuditelji, a ona mora biti uračunata u ukupnu količinu u postupku dodjele. Ako promjena nije obuhvaćena opcijom, izmjene su moguće samo ako nisu bitne. U tom slučaju javni naručitelj treba proučiti i članak 31. Direktive 2004/18/EZ i provjeriti njegovu primjenjivost. Direktivom su stoga dopuštene promjene samo ako su one obuhvaćene opcijom kojom su promjene dopuštene i ako je cijena opcije utvrđena sukladno tome. Novi postupak ugovaranja potrebno je pokrenuti ako se varijanta osnovnog ugovora smatra bitnom. Najbolja je praksa upotrebljavati opcije za osiguranje dodatnih ugovora. Opcije moraju biti uključene u ukupnu vrijednost ugovora.

Pitanje 8. Kako se izmjene odobravaju i evidentiraju?

Odgovor 8. Unutarnjim procedurama javnog naručitelja i samim ugovorima potrebno je utvrditi metodologiju za odobravanje i evidentiranje izmjena. U ugovore treba uključiti odredbe o izmjenama (varijantama) kojima se objašnjava funkcioniranje sustava izmjena. Njih u pravilu može predložiti/odobriti osoba odgovorna za upravljanje ugovorom. U slučaju ugovora o građevinskim uslugama to bi bio arhitekt ili inženjer, koji će naložiti varijantu standardne forme koju treba vrednovati osoba zadužena za izračun količine. U ugovor treba uključiti odredbu prema kojoj izvođač može dovesti u pitanje vrijednost varijante.

Slični kontrolni mehanizmi trebali bi postojati i u slučaju ugovora o pružanju usluga. Dobra je praksa za sve izmjene čija su posljedica dodatni troškovi veći od iznosa određenih pragova zatražiti odobrenje više upravljačke razine javnog naručitelja.

SKUP ALATA 9. – POPIS ZA KONTROLU USKLAĐENOSTI

Opis skupa alata:

Slijedi završni kontrolni popis ključnih elemenata koji se često provjeravaju *ex post* radi provjere usklađenosti javne nabave s minimalnim obvezama.

Kontrolni popis

Faza planiranja

- 1) Je li ugovor trebao biti objavljen u SLEU-u, ali nije?
- 2) Je li ugovor umjetno podijeljen kako bi se izbjeglo objavljivanje poziva na nadmetanje u SLEU-u?
- 3) Je li vrijednost ugovora namjerno ili nehotično podcijenjena u usporedbi sa stvarnom ugovornom cijenom, posebno u slučajevima proračunske cijene koja je neposredno ispod praga iz Direktive, a stvarna je ugovorna cijena veća od iznosa praga?
- 4) Ako je javni naručitelj ugovor, primjerice o pružanju usluga II.B iz Direktive 2004/18/EZ (popis usluga za koje nadmetanje nije obvezno), dodijelio izravno, bez objave, potrebno je provjeriti prekogranični interes, odnosno jesu li gospodarski subjekti iz ostalih država članica zainteresirani za nadmetanje?
- 5) Za nabave čija je vrijednost manja od praga, postoje li elementi kojima se potkrepljuje kršenje nacionalnog zakonodavstva o javnoj nabavi?
- 6) Ako je ugovor dodijeljen pregovaračkim postupkom bez prethodne objave, je li opravdan jedan od dopuštenih slučajeva (članak 31. Direktive 2004/18/EZ)?
- 7) Ako je ugovor dodijeljen pregovaračkim postupkom uz prethodnu objavu poziva na nadmetanje ili je primijenjen natjecateljski dijalog, jesu li ispunjeni relevantni uvjeti (članak 30. Direktive 2004/18/EZ) za primjenu tih postupaka?
- 8) Jesu li se odredbe o iznimkama ili hitnim okolnostima upotrebljavale radi izbjegavanja objave, ograničavanja nadmetanja i/ili ubrzavanja postupaka, što se ne može pripisati nepredvidivim čimbenicima izvan kontrole javnog naručitelja?
- 9) U slučaju primjene postupka natjecateljskog dijaloga, postoji li valjano opravdanje (članak 29. Direktive 2004/18/EZ) za složenost zbog tehničke ili pravne i/ili financijske dorade projekta?
- 10) Je li Odbor za ocjenjivanje uspostavljen u odgovarajućem trenutku postupka i jesu li on ili viša upravljačka razina javnog naručitelja odobrili ključne korake nabave?
- 11) Je li sastav Odbora za ocjenjivanje primjeren predmetu ugovora i jesu li svi članovi potpisali izjavu o sukobu interesa?
- 12) Odražava li paket ugovora tržište, savjetovanje s dionicima i korporativne prioritete organizacije te osigurava li se njime valjano nadmetanje?

Objava i faza nadmetanja

- 13) Jesu li poštovani minimalni rokovi utvrđeni Direktivom 2004/18/EZ (ovisno o tome je li objavljena prethodna informacijska obavijest)?
- 14) Sadržava li poziv na nadmetanje sve obvezne elemente (Prilog VII.A Direktivi 2004/18/EZ)?

- 15) Je li financiranje bespovratnim sredstvima EU-a navedeno u pozivu na nadmetanje (napomena: to nije obvezno, ali je dobra praksa za projekte uz potporu bespovratnih sredstava EU-a)?
- 16) Jesu li u pozivu na nadmetanje ili pripadajućim opisnim dokumentima jasno navedeni kriteriji koji će se primjenjivati za odabir sposobnih ponuditelja i ocjenjivanje najboljih ponuda?
- 17) Ako se ugovor dodjeljuje na temelju ekonomski najpovoljnije ponude, jesu li ponderi za kriterije dodjele navedeni u pozivu na nadmetanje ili pripadajućem opisnom dokumentu ili, ako to nije moguće, jesu li kriteriji navedeni padajućim redoslijedom važnosti?
- 18) Ovisno o slučaju i po mogućnosti, jesu li tehničkim specifikacijama uzeti u obzir kriteriji dostupnosti osobama s invaliditetom (članak 23. stavak 1. Direktive 2004/18/EZ)?
- 19) Omogućava li se tehničkim specifikacijama jednak pristup nadmetanju svim ponuditeljima bez stvaranja neopravdanih prepreka nadmetanju (članak 23. Direktive 2004/18/EZ), primjerice izbjegavanje određivanja nacionalnih normi bez priznavanja mogućnosti jednakovrijednih normi?
- 20) Jesu li dopuštene varijante i je li to navedeno u pozivu na nadmetanje?
- 21) Jesu li primijenjeni kriteriji ekonomski najpovoljnije ponude i upućuje li se na to u pozivu na nadmetanje?
- 22) Za ograničene postupke, je li odabrano i pozvano najmanje pet društava (tri za natjecateljski dijalog i pregovarački postupak uz objavu), pisanim putem i istovremeno (članak 44. stavak 3. Direktive 2004/18/EZ) na podnošenje ponuda, pregovore ili sudjelovanje u dijalogu?
- 23) Je li na zahtjeve ponuditeljima za informacije odgovoreno uz jednako postupanje prema svim ponuditeljima i u rokovima utvrđenima Direktivom 2004/18/EZ (u roku od šest dana od zahtjeva i najkasnije šest dana prije posljednjeg dana za dostavu ponuda)?
- 24) Jesu li na otvaranju ponuda sve ponude otvorene zajedno u prisutnosti najmanje dva službenika Odbora za ocjenjivanje, pravilno evidentirane te jesu li neke odbijene jer su dostavljene nakon završnog roka?

Faza odabira ponuditelja

- 25) U slučaju ograničenog postupka, pregovaračkog postupka uz prethodnu objavu ili postupka natjecateljskog dijaloga, ako je potrebno nakon prethodnog odabira ograničiti broj sudionika kojima će se uputiti poziv, jesu li kriteriji odabira za uži izbor navedeni u pozivu na nadmetanje ili povezanim opisnim dokumentima i je li naveden najmanji i najveći broj sudionika za uži izbor?
- 26) Jesu li kriteriji odabira sposobnih kandidata za izvršavanje ugovora ograničeni na kriterije dopuštene Direktivom, primjerice osobna situacija, financijski kapacitet, tehnički kapacitet, relevantno iskustvo, stručnost i kompetencija?
- 27) Jesu li primijenjeni isključivo kriteriji utvrđeni uputama ponuditeljima i pozivom na nadmetanje?
- 28) Jesu li kriteriji odabira primijenjeni pošteno i jednako na sve natjecatelje?

29) Ako su neki kandidati odbijeni u fazi odabira ponuditelja, jesu li razlozi za to bili valjani?

Faza dodjele i dodjele ugovora

30) Je li Odbor za ocjenjivanje proveo nediskriminirajući postupak ocjenjivanja po metodologiji opisanoj u pozivu na nadmetanje ili pripadajućim opisnim dokumentima radi dodjele ugovora?

31) Jesu li za ocjenjivanje ponuda primijenjeni isključivo kriteriji dodjele i pripadajući ponderi utvrđeni uputama ponuditeljima i pozivom na nadmetanje?

32) U slučaju ograničenog i pregovaračkog postupka te postupka natjecateljskog dijaloga, jesu li u fazi ocjenjivanja ponovno primijenjeni kriteriji iz faze prethodnog odabira?

33) U slučaju dodjele ugovora na temelju ekonomski najpovoljnije ponude, jesu li kriteriji dodjele bili povezani s predmetom ugovora (primjerice, kvalitetom, cijenom, tehničkom vrijednošću, estetskim, funkcionalnim i ekološkim svojstvima, tekućim troškovima, ekonomičnosti, uslugama nakon prodaje, rokom isporuke), a ne sa sposobnošću ponuditelja?

34) U slučaju odbacivanja ponuda jer su bile neuobičajeno niske, jesu li ispunjeni uvjeti, odnosno je li javni naručitelj zatražio pisanim putem pojedinosti o sastavnim dijelovima ponude (članak 55. Direktive 2004/18/EZ) koje je smatrao relevantnima za obrazloženje neuobičajeno niske cijene ponude?

35) Jesu li sve ključne odluke o ugovoru jasno dokumentirane, a posebno postoji li potpuni zapisnik o ocjenjivanju koje su potpisali svi članovi Odbora za ocjenjivanje?

36) Je li ugovor doista dodjeljen ponuditelju kojeg je odabrao Odbor za ocjenjivanje?

37) Je li dodjela ugovora objavljena u SLEU-u u roku od 48 dana od datuma potpisivanja ugovora?

38) Jesu li svim neuspješnim ponuditeljima dostavljene točne informacije u odgovarajućem roku te je li primijenjen rok mirovanja prije potpisivanja ugovora?

39) Je li neki ponuditelj javnom naručitelju ili drugom mjerodavnom tijelu uložio pritužbu ili žalbu i je li ona bila utemeljena?

Faza provedbe

40) U slučaju ugovaranja dodatnih radova/usluga/robe bez nadmetanja, jesu li primijenjeni svi relevantni uvjeti (članak 31. stavak 4. Direktive 2004/18/EZ): (i.) okolnosti koje javni naručitelj nije mogao predvidjeti; (ii.) neodvojivi ili ako odvojivi onda nužno potrebni te (iii.) ne prelazi se više od 50 % vrijednosti osnovnog ugovora?

41) U slučaju ugovaranja dodatnih radova/ugovora/robe pregovaračkim postupkom bez objave, bi li zbog vrijednosti ugovora o dodatnim radovima ili uslugama kumulativna vrijednost osnovnog ugovora i ugovora o dodatnim radovima ili uslugama premašila odgovarajući prag iz direktive?

42) Je li došlo do smanjenja opsega projekta ili izmjene ugovorenih rokova na način kojim se dovodi u pitanje početna odluka o dodjeli ugovora izvođaču?

SKUP ALATA 10. – KORISNE POVEZNICE

Web-mjesto o javnoj nabavi Glavne uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike glavni je izvor informacija o pitanjima javne nabave u EU-u:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm

Postojeća pravila, pragovi i smjernice

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Objašnjenje – okvirni sporazumi:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf

Standardnim obrascima koji se upotrebljavaju u europskoj javnoj nabavi može se pristupiti *online* putem alata eNotices:

<http://simap.europa.eu/enotices/viewFormTypes.do>

Na portalu SIMAP nalaze se brojni korisni resursi u području javne nabave, uključujući predloške za objavu i ključne dokumente:

<http://simap.ted.europa.eu/>

Objašnjenja jedinstvenog rječnika javne nabave (engl. *Common Procurement Vocabulary*, CPV) i oznake nalaze se na sljedećoj poveznici:

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Pravni tekstovi:

<http://eur-lex.europa.eu/>

Direktiva 2004/18/EZ:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:en:PDF>

Direktiva 2014/24/EU:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.094.01.0065.01.ENG

<http://uk.practicallaw.com/6-422-3174>

<http://gettingthedealthrough.com/books/33/public-procurement/>

Poveznice o regionalnoj politici i javnoj nabavi:

http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/

Uredba (EU) br. 1303/2013

http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/legislation/regulations/

<http://europeanfundingnetwork.eu/policy/procurement>

<http://admin.interact->

[eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf](http://admin.interact-eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf)

Održiva nabava i okoliš:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

<http://ec.europa.eu/environment/newprg/>

<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>

<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/116601/0053331.pdf>

Inovacije u nabavi:

<https://www.innovation-procurement.org/>

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/innovation-procurement>

Forum za nabavu / Platforma za javnu nabavu inovacija:

<https://procurement-forum.eu/>

ostale smjernice za javnu nabavu – praktična pitanja o nabavi:

OECD i načela integriteta u javnoj nabavi:

<http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>

<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

<http://www.eib.org/eppec/resources/eppec-procurement-and-cd-public.pdf>

<http://www.procurementportal.com/>

<http://www.etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement>

Primjer pretkvalifikacijskog upitnika

http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template_pqq

Zahvala

Ovaj je dokument sastavljen pod nadzorom radne skupine koja predstavlja glavne uprave Europske komisije odgovorne za upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima, odnosno glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, za poljoprivredu i ruralni razvoj te za pomorstvo i ribarstvo, Glavnu upravu za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike, te Europsku investicijsku banku.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Pretplate koje se plaćaju:

- pri prodajnim predstavnicima Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

