

Sklapanje, praćenje i izmjene ugovora o javnoj nabavi tijekom izvršenja

Ivica Pranjić*

Obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi (Nar. nov. br. 120/2016 i 114/2022; dalje: ZJN 2016), javni i sektorski naručitelji, sklapaju ugovore o javnoj nabavi u skladu s odredbama istoga Zakona. Naručitelji moraju pratiti izvršenje ugovora o javnoj nabavi na način da kontroliraju je li izvršenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s odredbama u dokumentaciji o nabavi i odabranoj ponudi. Tijekom izvršenja ugovora pojavljuju se okolnosti zbog kojih nastaje potreba za izmjenama ugovora.

1. Učinak odluke o odabiru

U ZJN 2016, za razliku od propisa kojima se reguliraju obvezni odnosi u Republici Hrvatskoj (Zakon o obveznim odnosima, dalje u tekstu: ZOO), postoji pojam nastanak ugovora. Da bi nastao ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, odluka o odabiru mora postati izvršna. Prema čl. 307. stavku 1. ZJN 2016 odluka o odabiru postaje izvršna na jedan od tri sljedeća načina:

- istekom roka mirovanja, ako žalba na odluku o odabiru nije izjavljena,
- dostavom odluke Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: Državna komisija), strankama kojom se žalba odbacuje, odbija ili se obustavlja žalbeni postupak, ako je na odluku izjavljena žalba,
- dostavom odluke ponuditelju, ako se rok mirovanja ne primjenjuje.

Također, za razliku od ZOO, u Zakonu o javnoj nabavi postoji izraz: „*smatra se da je ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum sklopljen*“. Člankom 307. stavkom 3. ZJN 2016 je određeno da se smatra da je ugovor o javnoj nabavi li okvirni sporazum sklopljen na dan izvršnosti odluke o odabiru. Iznimke od navedenog pravila su propisane člankom 307. stavkom 4. i 5. ZJN 2016 na način da:

- ako javni naručitelj za preuzimanje obveza mora imati suglasnost drugog tijela, smatra se da je ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum sklopljen na dan pribavljanja suglasnosti i
- ako je na dan izvršnosti odluke o odabiru ili pribavljanja suglasnosti istekao rok valjanosti ponude, smatra se da je ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum sklopljen na dan dostave pisane izjave odabranog ponuditelja o produženju roka valjanosti ponude te jamstva za ozbiljnost ponude sukladno produženom roku valjanosti ponude, ako je jamstvo bilo traženo u postupku.

U navedena dva se slučaja izvršnost odluke o odabiru i okolnost automatskog sklapanja ugovora ne podudaraju već se razdvajaju. Naime u slučajevima iz stavaka 4. i 5. članka 307. ZJN 2016, odluka o odabiru postaje izvršna, ali ne nastaje

ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum. Ugovor odnosno okvirni sporazum nastaju tek nakon što se ispune uvjeti iz navedenih stavaka.

Primjerice, ako je naručitelju, proračunskom korisniku potrebna suglasnost Ministra financija za plaćanje u sljedećim godinama, sukladno članku 23. Zakonu o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2023. (Nar. nov. br. 145/2022, 63/23), naručitelj donosi odluku o odabiru. Zatim Naručitelj čeka da protekne rok mirovanja od 10 dana, ako se on primjenjuje. Izvršnošću odluke o odabiru ne nastaje ugovor, odnosno ne smatra se da je ugovor o javnoj nabavi sklopljen. Tek dobivanjem suglasnosti Ministra financija ugovor o javnoj nabavi se smatra sklopljenim, te od toga dana teče rok za sklapanje ugovora o javnoj nabavi. Međutim, ukoliko je na dan pribavljanja suglasnosti Ministra financija istekao rok valjanosti ponude, ugovor o javnoj nabavi se tada ne smatra sklopljenim već je naručitelj obavezan zatražiti produljenje roka valjanosti ponude i jamstva za ozbiljnost ponude ako je traženo dokumentacijom o nabavi. Ukoliko odabrani ponuditelj prihvati produljenje roka valjanosti ponude i dostavi jamstvo za ozbiljnost ponude sukladno novom produženom roku valjanosti ponude, ugovor o javnoj nabavi se smatra sklopljenim na dan dostave navedene dokumentacije. Ukoliko pak odabrani ponuditelj odbije produžiti rok valjanosti ponude i dostaviti jamstvo za ozbiljnost ponude, naručitelj postupa u skladu s člankom 307. stavkom 7. ZJN 2016, odnosno ponovno rangira ponude te obavlja provjeru sukladno članku 263. ZJN 2016 ne uzimajući u obzir ponudu prvotno odabranog ponuditelja, te na temelju kriterija za odabir ponude donosi novu odluku o odabiru ili, ako postoje razlozi poništava postupak javne nabave. Pri tome naručitelj nije u mogućnosti naplatiti jamstvo za ozbiljnost ponude budući da je rok valjanosti ponude istekao i jamstvo za ozbiljnost ponude više nije važeće.

Iako je odredbama ZJN 2016 propisano da je ugovor o javnoj nabavi sklopljen na dan izvršnosti odluke o odabiru, nužno je taj ugovor sklopiti u pisanom obliku. U temeljnim pojmovima ZJN 2016, članku 3., definiran je pojam ugovora o javnoj nabavi. Tako je propisano da je *ugovor o javnoj nabavi naplatni ugovor, sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više naručitelja, čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga.*

* Ivica Pranjić, dipl. oec., pročelnik je Službe za nabavu i opće tehničke poslove u Hrvatskom restauratorskom zavodu, Zagreb

2. Sklapanje ugovora i okvirnog sporazuma

Odredbom članka 312. stavka 1. ZJN 2016 propisan je rok u kojemu naručitelj mora sklopiti ugovor o javnoj nabavi računajući od izvršnosti odluke o odabiru. Izmjenama Zakona o javnoj nabavi (Nar. nov. br. 114/2022) je rok za sklapanje ugovora produžen s 30 na 90 dana, od dana izvršnosti odluke o odabiru. U obrazloženju Nacrta prijedloga zakona o izmjenama Zakona o javnoj nabavi, s Nacrtom konačnog prijedloga zakona je, vezano uz produljenje roka sklapanja ugovora navedeno, citirano:

„Ovim člankom određuje se dulji rok za sklapanje ugovora u pisanom obliku, 90 dana umjesto 30 dana, od dana izvršnosti odluke o odabiru, kako bi se naručiteljima i odabranim podizvođačima osiguralo dostatno vrijeme za pravodobno sklapanje ugovora, a što je posebno važno u postupcima javne nabave čiji su predmet roba, usluge odnosno radovi financirani iz ESIF fondova EU, da bi se izbjegle proceduralne nepravilnosti koje za rezultat imaju financijske korekcije od strane kontrolnih tijela, zbog nepoštivanja rokova sklapanja pisanog ugovora o javnoj nabavi. Radi se o maksimalnom roku, a na naručitelju je da u svakom postupku nabave kontrolira postupak sklapanja ugovora.“

Rok za sklapanje ugovora u pisanom obliku od 90 dana se u slučaju obveze dobivanja prethodne suglasnosti drugog tijela ne računa od izvršnosti odluke o odabiru već od dana pribavljanja suglasnosti.

ZJN 2016 je u članku 442. stavku 2. i 4. propisao i prekršajnu sankciju za slučaj da pravna osoba koja je naručitelj, u zakonskom roku ne sklopi ugovor ili okvirni sporazum u pisanom obliku (članak 312. stavak 1. ZJN 2016). Novčana kazna za predmetni prekršaj iznosi od 1.320,00 do 13.270,00 eura za pravnu osobu, a za odgovornu osobu u pravnoj osobi ili odgovornu osobu u državnom tijelu ili jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave novčana kazna iznosi od 660,00 do 2.650,00 eura.

Osim što ZJN 2016 propisuje rok u kojemu ugovor ili okvirni sporazum moraju biti sklopljeni od izvršnosti odluke o odabiru, Zakon na određeni način propisuje i njihov sadržaj. Ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum mora biti **sklopljen u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom**. Zbog toga naručitelji često u postupcima javne nabave, kao sastavni dio dokumentacije o nabavi pripremaju i javno objavljuju prijedlog ugovora o javnoj nabavi. Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Nar. nov. 65/17, 75/20, dalje u tekstu: Pravilnik), članak 2. stavak 2. propisuje, citirano: *„Dokumentacija o nabavi može sadržavati obrasce, predloške zahtjevanih dokumenata, izjava i sl. te prijedlog ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma“*. Prema navedenom prijedlog ugovora ili okvirnog sporazuma, osim ako to naručitelj izričito ne odredi u dokumentaciji, ne mora biti potpisan i ovržen i priložen elektroničkoj ponudi kao njen sastavni dio.

Dokumentacija o nabavi je bilo koji dokument koji je izradio naručitelj ili na koji naručitelj upućuje, a u kojemu se opisuju ili određuju elementi nabave ili postupka, uključujući poziv na nadmetanje, tehničke specifikacije, opisnu dokumentaciju, predložene uvjete ugovora, formate dokumenata koje podnose natjecatelji ili podizvođači, informacije o općim primjenjivim obvezama te svu dodatnu dokumentaciju. Ako naručitelj uz dokumentaciju o nabavi priprema i prijedlog

ugovora o javnoj nabavi, mora voditi računa da odredbe dokumentacije o nabavi i prijedloga ugovora ne smiju biti kontradiktorne odnosno suprotne, već da iste moraju odgovarati u oba dokumenta uz mogućnost da se odredbe nadopunjavaju. Tako u dokumentaciji o nabavi ne moraju biti navedene sve odredbe vezane uz izvršenje budućeg ugovora, ali iste trebaju biti navedene u prijedlogu ugovora.

Osim toga ZJN 2016, u članku 312. na određeni način propisuje i formu ugovora odnosno okvirnog sporazuma. Tako, u slučaju okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata, javni naručitelj može sklopiti jedan okvirni sporazum sa svim odabranim podizvođačima ili sa svakim sklopiti zasebne okvirne sporazume. Oblik ugovora o javnoj nabavi koji se sklapa na temelju okvirnog sporazuma može biti značajno pojednostavljen, pa se tako ugovor na temelju okvirnog sporazuma sklapa u pisanom obliku, a isti učinak može imati i narudžbenica, nalog, zaključnica, zahtjevnica i sl. ako sadržava sve bitne sastojke ugovora.

3. Sadržaj ugovora o javnoj nabavi u odnosu na članak 312. stavak 2. ZJN 2016

Vezano uz sadržaj ugovora o javnoj nabavi i obvezu da sadržaj bude sukladan uvjetima određenima u dokumentaciji i odabranoj ponudi, postoji zanimljiva praksa Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: DKOM). Rješenjem DKOM-a Klasa: UP/II-034-02/19-01/1177, od 11.2.2020., poništena je Odluka o poništenju otvorenog postupka javne nabave. Otvoreni postupak javne nabave je poništen budući da je odabrani podizvođač odbio potpisati ugovor, pa su se posljedično tome stvorili uvjeti za poništenje postupka javne nabave. Vezano uz razlog poništenja postupka naručitelj se pozvao na članak 307. stavak 7. toč. 3. ZJN 2016, kojom je propisano da je *javni naručitelj obavezan, nakon donošenja odluke o odabiru, ponovno rangirati ponude te izvršiti provjeru sukladno članku 263. ZJN 2016, ne uzimajući u obzir ponudu prvotno odabranog podizvođača, te na temelju kriterija za odabir ponude donijeti novu odluku o odabiru ili, ako postoje razlozi, poništiti postupak javne nabave, ako je prvotno odabrani podizvođač odbio potpisati ugovor o javnoj nabavi odnosno okvirni sporazum.*

Žalitelj u žalbi u bitnome navodi da je naručitelj prijedlog ugovora sastavio suprotno uvjetima iz dokumentacije i ZJN 2016, te da je uvjetovao sklapanje ugovora prihvaćanjem uvjeta i obveza koji nisu predviđeni dokumentacijom o nabavi, kao i da je prijedlogom ugovora ograničio prava žalitelja, kako to naručitelj pokušava obrazložiti u Odluci o poništenju, već isključivo radi postupanja naručitelja koji je sastavio ugovor suprotno dokumentaciji o nabavi te odredbama ZJN 2016, posebice odredbama iz članaka od 314. do 321. ZJN 2016. Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome ponavlja navode iz Odluke o poništenju postupka te uz odgovor na žalbu dostavlja e-mail korespondenciju naručitelja i žalitelja, koja sadržava žaliteljeve zahtjeve za izmjenama određenih dijelova prijedloga ugovora te naručiteljeve odgovore na takva traženja uz dostavu ispravljenih prijedloga ugovora.

U predmetnom Rješenju, DKOM je neke žalbene navode žalitelja, vezano uz neusklađenost prijedloga ugovora s dokumentacijom, našao osnovanima. Tako je odredba kojom se izvođač radova obvezuje snositi eventualne financijske korekcije određene od strane nadzornog tijela čime se izvođaču

nameću dodatne obveze, **protivna dokumentaciji o nabavi**, budući da u točki 2.9. dokumentacije o nabavi nije predviđeno izvođačevo snošenje troškova financijskih korekcija određenih naručitelju od strane nadzornog tijela, a imajući u vidu da je točki 8.10. dokumentacije propisano da ugovor o javnoj nabavi mora biti sklopljen u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom, što korespondira s odredbom članka 312. stavka 2. ZJN 2016.

Nadalje je odredba članka 10. stavka 1. prijedloga ugovora ocijenjena protivnom dokumentaciji o nabavi. Njome je određeno da ugovorne strane suglasno utvrđuju da izvođač nema pravo jednostrano raskinuti i/ili otkazati ugovor. Člankom 10. stavkom 2. prijedloga ugovora je navedeno da su ugovorne strane suglasne da naručitelj ima pravo jednostrano raskinuti ugovor u svako doba, a osobito u slučaju da: ... DKOM je naglasila da prema članku 313. stavku 1. ZJN 2016 ugovorne strane izvršavaju ugovor o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom, dok je stavkom 3. toga članka propisano da se na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi, uz odredbe ZJN 2016, na odgovarajući način primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuju obvezni odnosi.

Nadalje članak 322. ZJN 2016 regulira materiju raskida ugovora, te su propisane četiri obvezne osnove za raskid ugovora od strane naručitelja. DKOM navodi da se prema tome na izvršenje ugovora o javnoj nabavi primjenjuje i ZOO, slijedom čega se na ugovor o javnoj nabavi primjenjuje **načelo ispunjavanja ugovornih obveza**, kao jedno od temeljnih načela obveznog prava, koje osigurava određenu disciplinu u postupanju ugovornih strana na način da ne mogu od ugovora jednostrano odustati, osim u zakonu jasno definiranim situacijama. DKOM zaključuje da imajući u vidu činjenicu da dokumentacijom o nabavi nije propisano pod kojim uvjetima naručitelj ili izvođač imaju pravo na jednostrani raskid ugovora, utvrđeno je da suprotno smislu odredaba članka 360. do 374. ZOO-a, koje reguliraju institut raskida ugovora, osporavanom odredbom ugovora, kojom se žalitelju apsolutno uskraćuje mogućnost jednostranog raskida ugovora, neopравdano se ograničavaju prava žalitelja te se time posljedično narušava ravnoteža ugovornih strana.

4. Obveze naručitelja nakon sklapanja ugovora

Naručitelj je obavezan, nakon sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, poslati na objavu standardni obrazac - **Obavijest o dodjeli ugovora** u Elektronički oglasnik javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH). Rok u kojemu naručitelj mora poslati navedenu obavijest je 30 dana od dana sklapanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma.

Ako naručitelj sklopi okvirni sporazum i na temelju njega sklapa ugovore o javnoj nabavi ili izdaje narudžbenice, naloge, zaključnice, zahtjevnice i sl. ako iste sadržavaju sve bitne sastojke ugovora (dalje u tekstu: narudžbenica), obavezan je na tromjesečnoj osnovi poslati na objavu **grupirane obavijesti o dodjeli ugovora za sklopljene ugovore na temelju jedinog okvirnog sporazuma**, u roku od 30 dana od dana završetka svakog tromjesečja. Ako je naručitelj sklopio okvirni sporazum s više gospodarskih subjekata i tijekom tromjesečja sklapa ugovora ili izdaje narudžbenice za više gospodar-

skih subjekata potpisnika tog okvirnog sporazuma, obavezan je na tromjesečnoj osnovi, poslati na objavu grupirane obavijesti o dodjeli ugovora za svakog gospodarskog subjekta s kojim je sklopio ugovor ili izdao narudžbenicu. Grupirana obavijest predstavlja mogućnost da naručitelj sve ugovore ili narudžbenice koje je, temeljem okvirnog sporazuma, sklopio ili izdao jednom potpisniku okvirnog sporazuma u jednom tromjesečju, može zbrojiti/grupirati i objaviti samo jednu objavu – tromjesečnu objavu evidencije ugovora. Navedeno predstavlja značajno rasterećenje za naručitelja.

U slučaju uspostavljanja dinamičkog sustava nabave i sklapanja ugovora temeljem dinamičkog sustava nabave, naručitelj je obavezan poslati na objavu **obavijest o dodjeli ugovora na temelju dinamičkog sustava nabave**, u roku od 30 dana od dana sklapanja pojedinog ugovora. Osim navedenog, naručitelj može obavijesti o dodjeli ugovora na temelju dinamičkog sustava nabave grupirati na tromjesečnoj osnovi te ih u tom slučaju šalje na objavu u roku od 30 dana od završetka svakog tromjesečja. Navedenu mogućnost će koristiti oni naručitelju koji tijekom jednog tromjesečja sklapaju više ugovora temeljem dinamičkog sustava nabave s istim gospodarskim subjektom.

Za društvene i druge posebne usluge iz Priloga X. ZJN 2016, naručitelj je obavezan poslati na objavu **obavijest o dodjeli ugovora za društvene i druge posebne usluge**, u roku od 30 dana od dana sklapanja ugovora ili okvirnog sporazuma. Naručitelj može grupirati obavijesti o dodjeli ugovora za društvene i druge posebne usluge i objavljevati ih tromjesečno te u tom slučaju grupirane obavijesti šalje na objavu u roku od 30 dana od završetka svakog kvartala.

Naručitelj je obavezan, u roku od 30 dana od dana slanja obavijesti o dodjeli ugovora za svaki postupak javne nabave, uključujući dinamički sustav nabave, sastaviti **pisano izvješće o postupku javne nabave**. Sadržaj izvješća o postupku javne nabave je propisan člankom 332. ZJN 2016. Ako obavijest o dodjeli ugovora ili zapisnik o pregledu i ocjeni sadržava sve podatke iz članka 332. stavka 1. ZJN 2016, javni naručitelj može koristiti tu obavijest ili zapisnik kao izvješće o postupku javne nabave.

5. Obveza kontrole izvršenja ugovora o javnoj nabavi

Kao što je prethodno navedeno ugovor o javnoj nabavi mora biti sklopljen u skladu s uvjetima iz dokumentacije o nabavi i odabrane ponude. Osim toga, ugovorne strane su dužne ugovor o javnoj nabavi izvršavati u skladu s uvjetima iz dokumentacije o nabavi i odabrane ponude. Pri tome je obaveza naručitelja da kontrolira je li izvršenje ugovora u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji i odabranom ponudom, odnosno u skladu sa sklopljenim ugovorom. ZJN 2016 ne uređuje način kontrole izvršenja ugovora, što znači da je ostavljeno naručiteljima da sami odrede na koji način će se kontrolirati izvršenje ugovornih obveza druge ugovorne strane. Načini kontrole izvršenja ugovora koje će primijeniti naručitelj ovisit će o tome je li sklopljen ugovor o nabavi robe, radova ili usluga, je li sklopljen ugovor velike ili male vrijednosti, radi li se o složenom ugovoru ili jednostavnom ugovoru, radi li se o ugovoru kraćeg ili duljeg trajanja.

Sadržaj kontrole izvršenja ugovora propisuje **Upisnik o fiskalnoj odgovornosti** za obveznike utvrđene u registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika (Prilog 2.a i Upisnik o fiskalnoj odgovornosti za trgovačka društva i druge pravne

osobe utvrđene u registru trgovačkih društava i drugih pravnih osoba obveznika davanja izjave o fiskalnoj odgovornosti (Prilog 2.b). Tako je u Prilogu 2.a, vezano uz kontrolu izvršenja ugovora predviđena obveza odgovora na sljedeća pitanja:

24. Prilikom isporuke opreme/izvođenja radova obavljene su sve potrebne provjere
- 24.1. Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na način utvrđen ugovorom
 - 24.2. Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu s vremenskim rokovima iz ugovora
 - 24.3. Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni u skladu sa zahtjevima količine i kvalitete iz ugovora
 - 24.4. Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni na lokacijama koje su navedene u ugovoru
 - 24.5. Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni prema opisu iz ugovora
 - 24.6. Oprema je isporučena/Radovi su izvedeni sukladno nacrtima, analizama, modelima i uzorcima iz ugovora
 - 24.7. Oprema je instalirana i u upotrebi
36. Osobe koje prate provedbu ugovora različite su od osoba koje su bile članovi stručnog povjerenstva
42. Iz primke, otpremnice i drugog odgovarajućeg dokumenta potpisanog od skladištara ili druge osobe zadužene za zaprimanje robe i dobavljača vidljivo je da je prilikom preuzimanja robe utvrđena količina, stanje i kvaliteta zaprimljene robe
43. Postoji izvještaj o obavljenoj usluzi, odnosno druga vrsta pisanog odobrenja ili dokumentacije kojom se potvrđuje izvršenje usluge
44. O izvedenim radovima, sukladno definiranoj proceduri odobrenja radova, postoji privremena, odnosno konačna obračunska situacija, koju odobrava osoba, odnosno tijelo koje nadzire i odobrava radove
45. Na zaprimljenim računima navedeni su svi elementi računa u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima
46. Računi sadrže detaljnu specifikaciju roba/usluga/radova koje odgovaraju opisu i specifikaciji roba/usluga/radova definiranih narudžbenicom, odnosno ugovorom
47. Za svaki račun obavljena je matematička kontrola ispravnosti iznosa koji je zaračunan što je evidentno u postupku obrade računa

Pitanja iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti predstavljaju podsjetnik što *odgovorna osoba naručitelja za kontrolu izvršenja ugovora* mora provjeriti tijekom izvršenja ugovora. Važno je napomenuti da *osoba koja je bila član stručnog povjerenstva za nabavu* i koja je sudjelovala u sastavljanju dokumentacije, otvaranju ponuda, pregledu, ocjeni i odabiru ponuda, *ne smije biti ista osoba koja prati izvršenje ugovora*. Zbog toga je preporuka da naručitelji u prijedlogu ugovora ili u konačnom tekstu ugovora obvezno navedu osobu zaduženu za kontrolu provedbe ugovora. Predlaže se da kod složenijih ugovora (*primjerice građevinski radovi, specijalne usluge, skupocjena i komplicirana oprema*) za praćenje provedbe ugovora bude određeno i više osoba i to različitih struka pa i neovisnih vanjskih stručnjaka, kako bi se nedvojbeno utvrdilo da je ugovor izvršen u skladu s njegovim odredbama.

Kao što je to navedeno u upitniku o fiskalnoj odgovornosti prilikom provedbe ugovora nužno je provjeriti sljedeće:

- je li oprema isporučena na način propisan ugovorom odnosno kojim prijevoznim sredstvom, čijim prijevoznim sredstvom, tko snosi trošak prijevoza, gdje je roba isporučena, tko je robu istovario i slično,
- je li ugovor realiziran u propisanim vremenskim rokovima, ako nije tko je kriv za kašnjenje pri isporuci, ako je kriv ponuditelj je li mu obračunata i naplaćena ugovorna kazna, je li mu obračunata i naplaćena ugovorna kazna u skladu s određenjima u ugovoru i dr. Jesu li odredbe o roku izvršenja ugovora bitni sastojak ugovora,
- jesu li robe isporučene i radovi izvedeni prema količinama navedenima u ugovoru, je li roba isporučena jednokratno ili sukcesivno, jesu li poštivani pojedinačni rokovi isporuke temeljem narudžbenice i/ili naloga za isporuku ako je primjenjivo,
- jesu li robe isporučene i radovi izvedeni prema kvaliteti propisanoj u ugovoru, je li uopće provjerena kvaliteta isporučene robe, jesu li kvalitetu izvedenih radova provjerili nadzorni inženjeri, imamo li potvrde nadzornih inženjera ili osoba zaduženih za provjeru kvalitete isporuke robe ili radova,
- je li roba isporučena, radovi izvedeni na lokacijama navedenima u ugovoru, je li primjerice roba istovarena i složena (ukoliko je tako određeno) u konačnu odredišnu prostoriju,
- je li roba isporučena i radovi izvedeni prema opisu iz troškovnika i/ili tehničkih specifikacija iz ugovora. Ukoliko postoji tehnička specifikacija ponuđenih proizvoda ili radova, odgovaraju li robe ili radovi toj specifikaciji, ako ne odgovaraju jesu li robe vraćene i tražene isporuke sukladno ugovorenima, jesu li radovi reklamirani i slično,
- ako su za opremu ili radove u ponudi dani uzorci, opisi, fotografije, nacrti, analize ili modeli, je li oprema isporučena odnosno radovi izvedeni sukladno navedenom,
- je li oprema instalirana, ima li ona punu funkcionalnost predviđenu ugovorom, jesu li provjerene sve funkcionalnosti i ispunjava li ih ponuđena oprema. Jesu li predviđene edukacije zaposlenika naručitelja i jesu li edukacije obavljene i slično,
- je li za zaprimljenu robu sastavljena primka, otpremnica ili drugi dokument, je li taj dokument potpisan od skladištara ili druge osobe koja je zadužena za zaprimanje robe, je li taj dokument potpisao predstavnik dobavljača. Je li iz navedenih dokumenata vidljivo da je prilikom preuzimanja provjerena količina, stanje, kvaliteta isporučene robe, je li za izvršenu uslugu sastavljen dokaz o obavljenoj usluzi – izvještaj o obavljenoj usluzi, zapisnik o obavljenoj usluzi, radni nalog kojim se potvrđuje izvršenje usluge u skladu s odredbama ugovora. Je li navedeni dokument potpisan od predstavnika naručitelja i izvršitelja usluge,
- postoji li za izvedene radove privremena odnosno okončana obračunska situacija, tko je istu odobrio, je li istu provjerio nadzorni inženjer ili osoba ovlaštena za kontrolu ako nije obveza da se imenuje nadzorni inženjer,
- jesu li za isporučene robe, usluge ili radove zaprimljeni e-računi, osim u slučajevima kada ne postoji obveza izdavanja i zaprimanja e-računa, jesu li na e-računu navedeni svi elementi računa, poziva li se na e-računu izdavatelj računa na pravni temelj (izdanu narudžbenu ili sklopljeni ugovor) i slično,

- je li na e-računu navedena detaljna specifikacija roba / usluga / radova koji odgovaraju opisu i specifikaciji definiranih narudžbenicom ili ugovorom,
- je li za svaki račun obavljena matematička kontrola ispravnosti iznosa koji je zaračunan i drugo.

6. Okolnosti koje dovode do potrebe za izmjenama ugovora

Kod standardnih ugovora o robama i uslugama, te ugovorima o radovima manjeg obima, te manje zahtjevnih ugovora u pogledu složenosti robe, usluge, radova, odnosno ugovorima u kojima odredbe ugovora nisu određene minimalistički (rok isporuke/izvođenja/izvršenja nije određen nerealno kratak), ugovori se izvršavaju u skladu s njegovim odredbama i nema potrebe za izmjenama ugovora. Suprotno tome kod složenijih i dugotrajnijih ugovora, ugovora sa složenijim uvjetima, faznih ugovora i sl., često će tijekom izvršenja ugovora doći do potrebe za njegovim izmjenama.

Okolnosti koje dovode do potrebe za izmjenama ugovora mogu se podijeliti u dvije grupe:

Okolnosti koje su nastale prije sklapanja ugovora mogu biti primjerice:

- Tehnička specifikacija nije određena prema potrebama naručitelja pa nakon sklapanja ugovora i tijekom isporuke naručitelj utvrdi da mu roba/usluga/radovi s takvim specifikacijama neće ispuniti svrhu zbog koje je postupak nabave proveden,
- Nemogućnost isporuke opreme u rokovima određenima u dokumentaciji, pa je nužno izmijeniti ugovor. Navedena je okolnost nastala zbog nedovoljno kvalitetne pripreme postupka javne nabave (istraživanje tržišta i prethodno savjetovanje),
- Zbog složenosti usluge naručitelj nije predvidio i sav opseg usluga koje je nužno izvršiti u okviru predmeta nabave, pa tijekom izvršenja postane nužno proširiti opseg usluge koji je naručitelj mogao predvidjeti u pripremi postupka nabave i sl.

Okolnosti koje su nastale nakon sklapanja ugovora mogu biti primjerice:

- Promjena zakonskih propisa koji reguliraju predmet ugovora, pa je nužno izmijeniti ugovor kako bi se izvršenje ugovora uskladilo s izmijenjenim zakonskim okvirom,
- Povećanje cijene elemenata na temelju kojih je određena cijena robe/radova/usluga na temelju kojih je određena prvotna cijena,
- Nemogućnost isporuke robe koja je ugovorena (model, tip, proizvođač) jer proizvođač čija je roba ponuđena više ne proizvodi robu koja je ponuđena,
- Jedan od članova zajednice ponuditelja koji je trebao izvršavati ugovor više nije u mogućnosti ugovor izvršavati (stečaj, nelikvidnost...),
- Pojavi se novija oprema značajno boljih karakteristika od ugovorene opreme za istu cijenu,
- Potreba za nabavom većih ili manjih količina od onih navedenih u ugovoru (troškovniku),
- Ključni stručnjaci navedeni u ugovoru na strani ponuditelja više nisu u mogućnosti sudjelovati u izvršenju ugovora (smrt, teža bolest, odlazak iz RH, prestanak radnog odnosa i sl.).

Neovisno o tome jesu li okolnosti nastale prije sklapanja ugovora ili su nastale naknadno, važno je pitanje jesu li to okolnosti koje su se u vrijeme priprema i provođenja postupka mogle predvidjeti odnosno uzeti u obzir da bi mogle nastati. Ako jesu, naručitelj ih je morao uzeti u obzir prilikom sastavljanja dokumentacije o nabavi, a onda bi ih i ponuditelj uzео u obzir prilikom sastavljanja ponude. Na taj način bi i naručitelj i ponuditelj značajno olakšali uredno izvršenje ugovora i vrlo vjerojatno ne bi došlo do potrebe za izmjenama ugovora. Primjerice, prilikom sastavljanja dokumentacije o nabavi za zaštitarske usluge, naručitelj treba uzeti u obzir zakonski okvir da se svakog 1. siječnja objavljuje nova uredba o visini minimalne plaće. Zadnjih nekoliko godina je visina min. plaće povećavana između 10 i 20% u odnosu na godinu ranije. Temeljem navedenog, naručitelj bi trebao, pogotovo ako se sklapa okvirni sporazum ili ugovor na dulji period od jedne godine predvidjeti promjenjivu cijenu usluge te odrediti način i uvjete promjene cijene usluga sukladno promjeni minimalne plaće (*npr. predviđjeti da se na 60% jediničnih cijena zaštitarskih usluga primjenjuje formula za promjenu cijene po kojoj izvršitelj usluge ima pravo povećati cijenu za postotak povećanja minimalne plaće sukladno novoj uredbi*). Formula za izračun promjena jediničnih cijena bi mogla izgledati, primjerice:

$$NJC = PJC \times [0,4 + 0,6 \times (1 + K/100)]$$

gdje je:

NJC – nova jedinična cijena usluge;

PJC – početna jedinična cijena usluge,

K – postotni udio povećanja / smanjenja minimalne plaće u donosu na referentnu početnu visinu minimalne plaće.

Ako je naručitelj ipak odredio nepromjenjivu jediničnu cijenu usluge, ponuditelj bi trebao prilikom nuđenja jediničnih cijena uzeti u obzir zakonski okvir po kojemu će se svakog 1. siječnja promijeniti visina minimalne plaće. Postavlja se pitanje kako ponuditelj može predvidjeti povećanje minimalne plaće unaprijed ako za to nema informacije. Sigurno ponuditelju nije poznato za koliko će se povećati visina minimalne plaće da bi takvo povećanje mogao predvidjeti u ponudi. Također je nemoguće, prilikom formiranja cijene usluge za cijelo vrijeme trajanja ugovora za koje će jednim dijelom vrijediti visina min. plaće u godini sastavljanja ponude, a drugim dijelom će vrijediti visina minimalne plaće u godini nakon sastavljanja ponude, odrediti jedinične cijene koje će pokriti sav taj rizik i s druge strane omogućiti ponuditeljima da ostvare cilj postupka javne nabave odnosno da budu odabrani. Dakle, ako je naručitelj odredio da je cijena usluge nepromjenjiva i ponuditelj nije uključio u cijene svojih usluga promjenu uredbе kojom se određuje visina minimalne plaće, taj ponuditelj ne može zahtijevati veću cijenu, odnosno može, ali mu je naručitelj ne mora odobriti. S druge strane, ZJN 2016 dozvoljava izmjenu ugovora ako je vrijednost izmjene manja od 10 % prvotne vrijednosti ugovora o javnoj nabavi usluga (čl. 320. ZJN 2016), pa naručitelj može udovoljiti takvom zahtjevu iako je odredio da je cijena nepromjenjiva. Odluku o tome donosi naručitelj nakon sagledavanja svih okolnosti slučaja. Tako naručitelj mora odlučiti:

- Jeli mu je prihvatljivije pristati na povećanje cijene usluga koju mu ponuditelj adekvatno dokumentira i dokaže (*postojanje revizijskog traga je nužno kod izmjene ugovora*) ili
- mu je prihvatljivije raskinuti ugovor, naplatiti jamstvo za

uredno ispunjenje ugovora ako je isto traženo i dostavljeno te provoditi novi postupak javne nabave. U tom slučaju mora osigurati zaštitarske usluge od trenutka raskida ugovora do sklapanja novog ugovora temeljem novog postupka javne nabave. Također se postavlja pitanje po kojim cijenama će sklopiti ugovor na temelju novog postupka javne nabave kada ionako svi ponuditelji moraju u svoje jedinične cijene ukalkulirati novu visinu minimalne plaće prema uredbi.

U konkretnom slučaju za naručitelja je najbolje, odnosno najučinkovitije i najekonomičnije da predvidi promjenjivost cijene u dokumentaciji o nabavi i odredi uvjete i način izmjenjene cijene jer u protivnom će usluge koje su predmet nabave nabavljati po većim cijenama (ponuditelji moraju „proročki“ procjenjivati koliko će se promijeniti visina minimalne plaće i ukalkulirati u cijenu usluge za cijeli period važenja ugovora taj rizik) ili će biti prisiljeni raskidati ugovor, provoditi novi postupak javne nabave i opet nabaviti uslugu po većim cijenama. Dakle, samo dobrim planiranjem, istraživanjem tržišta i kvalitetnom pripremom dokumentacije, vjerojatnost potreba za izmjenama ugovora tijekom njegova izvršenja može se svesti na minimum.

7. Izmjene ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja

Dok ne obveznici ZJN 2016 (privatni subjekti) mogu slobodno uređivati svoje obvezne odnose pa tako i mijenjati početne odredbe ugovora, obveznici primjene ZJN 2016 ne mogu ugovore o javnoj nabavi mijenjati kako žele. Privatnim subjektima je jedino ograničenje da izmjene ugovora ne smiju biti suprotne Ustavu RH, prisilnim propisima i moralu društva. Naručitelj sukladno odredbama ZJN 2016, smije mijenjati ugovor tijekom njegova trajanja samo sukladno odredbama članaka 314. do 321. ZJN 2016. Zakon o javnoj nabavi kao *lex specialis* naručiteljima koji su obveznici ZJN 2016 propisuje pravila i uvjete pod kojima se ugovori o javnoj nabavi mogu mijenjati bez provedbe novog postupka. Te odredbe vezane uz izmjene ugovora se na odgovarajući način primjenjuju i na izmjene okvirnog sporazuma tijekom njegova trajanja. Stoga, gdje god se u nastavku teksta govori o izmjenama ugovora o javnoj nabavi, isto pravilo vrijedi i za izmjene sklopljenog okvirnog sporazuma.

U navedenim odredbama propisani su slučajevi koji svaki za sebe predstavlja valjanu osnovu za izmjenom ugovora. Ako se izmjena ugovora ne može podvesti pod nijednu od ovih mogućnosti (nijedan članak ZJN 2016 od 314. do 321.), ZJN 2016 nalaže naručitelju da raskine ugovor (čl. 322. toč. 1. ZJN 2016), a za ponovnu nabavu provede novi postupak javne nabave.

• Izmjene sukladno članku 315. ZJN 2016

Javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave ako su izmjene neovisno o njihovoj vrijednosti bile na jasan, precizan i nedvosmislen način predviđene u dokumentaciji o nabavi u obliku odredaba o izmjenama ugovora, a koje mogu uključivati odredbe o promjeni cijene ili opcija.

Izmjene primjerice nisu dopuštene:

- ako su samo spomenute u dokumentaciji o nabavi,
- ako su napisane općenito,

- ako je navedena formulacija, primjerice „dopuštene su sve izmjene ugovora na zahtjev naručitelja“.

Odredbe o izmjenama sadržavaju opseg i prirodu mogućih izmjena ili opcija te uvjete pod kojima se mogu primijeniti, ali ne smiju imati za posljedicu izmjenu cjelokupne prirode ugovora.

Izmjene ugovora o javnoj nabavi sukladno članku 315. ZJN 2016 mogu biti primjerice:

- ako je naručitelj u dokumentaciji odredio okvirne (predviđene) količine roba/radova/usluga i odredio da stvarno nabavljena količina roba/radova/usluga može biti veća ili manja od okvirne odnosno predviđene, te ako je odredio ograničenje takvog povećanja primjerice maksimalno do iznosa koji se izračunava na način da se iznos na koji je ugovor sklopljen uveća za 20%, bez PDV-a. Pri tome je naručitelj također odredio da se na sve nove uvećane količine primjenjuju iste nepromjenjive jedinične cijene iz troškovnika te da se primjenjuju svi ostali uvjeti iz sklopljenog ugovora (*rokovi, mjesto isporuke, način isporuke, način zaprimanja, reklamiranja, način plaćanja i ostali posebni uvjeti za izvršenje ugovora*). U navedenom slučaju su izmjene ugovora moguće prema uvjetima iz ove točke do iznosa koji je za 20% veći od iznosa sklopljenog ugovora bez PDV-a, sukladno članku 315. ZJN 2016. Ako su ovi uvjeti za izmjenu ugovora navedeni u sklopljenom ugovoru, tada naručitelj nema potrebu sklapati dodatak ili izmjenu ugovora za uvećanje iznosa ugovora iznad iznosa na koji je sklopljen;
- ako je naručitelj u dokumentaciji odredio da ponuditelj tijekom izvršenja ugovora ima pravo zatražiti zamjenu prvotno određenih stručnjaka koje je ponuditelj naveo u svojoj ponudi. Zamjena mora biti opravdana i rezultat nepredvidivih okolnosti a ne samovolja ponuditelja, npr. prestanak radnog odnosa stručnjaka kod ponuditelja i nemogućnost daljnjeg angažmana stručnjaka. Zbog navedenih okolnosti preporuka je naručiteljima da u dokumentaciji i u ugovoru navedu da je tijekom izvršenja ugovora moguće zamijeniti prvotno predložene stručnjake iz ponude u opravdanim slučajevima i nepredvidivim okolnostima. Postupak zamjene stručnjaka ide postupkom da ponuditelj najprije dostavlja **zahtjev za zamjenu** u kojemu opravdava zamjenu i okolnosti uslijed kojih traži zamjenu stručnjaka i za novog stručnjaka dostavlja dokaze iz kojih se vidi da je navedeni stručnjak prema obrazovnim i stručnim kvalifikacijama odnosno prema ostvarenim referencama za bodovanje stručnjaka jednak ili bolji od stručnjaka kojega mijenja. Nakon što naručitelj analizira i provjeri sve navode i dokaze, odobrava ili ne odobrava zamjenu stručnjaka. Ako su navedene odredbe definirane u dokumentaciji i u ugovoru, za samu konkretnu zamjenu stručnjaka nije potrebno dodatno mijenjati ugovor o javnoj nabavi.

• Izmjene temeljem članka 316. ZJN 2016

Javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave radi nabave dodatnih radova, usluga ili robe od prvotnog ugovaratelja koji su se pokazali potrebnim, a nisu bili uključeni u prvotnu nabavu, ako promjena ugovaratelja:

- nije moguća zbog ekonomskih ili tehničkih razloga, kao što su zahtjevi za među zamjenjivošću i interoperabilno-

- šću s postojećom opremom, uslugama ili instalacijama koje su nabavljene u okviru prvotne nabave, i
- prouzročila bi značajne poteškoće ili znatno povećavanje troškova za javnog naručitelja.

Svako povećanje cijene ne smije biti veće od 30 % vrijednosti prvotnog ugovora.

Ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena, ograničenje (30%) procjenjuje se na temelju neto kumulativne vrijednosti svih uzastopnih izmjena. Naručitelj je obavezan za svaku izmjenu ugovora poslati **obavijest o izmjeni** na objavu u roku od 30 dana od dana izmjene ugovora.

• Izmjene sukladno članku 317. ZJN 2016

Javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

- do potrebe za izmjenom došlo je zbog okolnosti koje pažljiv javni naručitelj nije mogao predvidjeti
- izmjenom se ne mijenja cjelokupna priroda ugovora
- svako povećanje cijene nije veće od 50% vrijednosti prvotnog ugovora.

Ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena, ograničenje (50%) se procjenjuje na temelju neto kumulativne vrijednosti svih uzastopnih izmjena. Javni naručitelj mora dokazati postojanje nepredviđenih okolnosti.

Uvodna odredba (109) Direktive 2014/24o javnoj nabavi ističe:

- Naručitelji mogu biti suočeni s vanjskim okolnostima koje nisu mogli predvidjeti u trenutku dodjele ugovora, posebno ako će za izvršenje ugovora biti potrebno duže razdoblje. U tom slučaju potreban je određeni stupanj fleksibilnosti kako bi se ugovor prilagodio tim okolnostima bez provođenja novog postupka nabave
- **Pojam nepredvidivih okolnosti** podrazumijeva okolnosti koje nisu mogle biti predviđene usprkos temeljnoj pripremi prvotne dodjele od strane naručitelja, uzimajući u obzir sva dostupna sredstva, narav i obilježja određenog projekta, dobru praksu u određenom području te potrebu osiguravanja prikladnog odnosa između sredstava potrošenih na pripremu dodjele i njezinu predviđenu vrijednost.
- Međutim, to se ne može primjenjivati u slučajevima u kojima izmjena uzrokuje promjenu naravi cjelokupne nabave, primjerice, zamjenom radova/robe/usluga koje je potrebno nabaviti nečim različitim ili temeljnom promjenom vrste nabave, jer se u takvim slučajevima može pretpostaviti mogući utjecaj na rezultate.

• Izmjene sukladno članku 319. ZJN 2016

Javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave ako izmjene, neovisno o njihovoj vrijednosti, nisu značajne u smislu čl. 321. Značajna izmjena ugovora postoji ako ugovor postaje značajno različit po svojoj naravi od prvotno zaključenog (čl. 321. st. 1.) ZJN 2016.

• Izmjene sukladno članku 320. i 321. ZJN 2016

Javni naručitelj smije izmijeniti ugovor o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja bez provođenja novog postupka javne nabave ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

- vrijednost izmjene manja je od EU pragova iz čl. 13. ZJN 2016
- vrijednost izmjene manja je od 10% prvotne vrijednosti ugovora o javnoj nabavi robe ili usluga, odnosno manja je od 15% prvotne vrijednosti ugovora o javnoj nabavi radova
- izmjena ne mijenja cjelokupnu prirodu ugovora

Pri tome javni naručitelj ne provjerava jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 321. ZJN 2016. Uzima se u obzir kumulativna vrijednost uzastopnih izmjena.

Izmjena se u svakom slučaju smatra značajnom ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta:

- izmjenom se unose uvjeti koji bi, da su bili dio prvotnog postupka nabave, dopustili prihvaćanje drugih natjecatelja od onih koji su prvotno odabrani ili prihvaćanje ponude različite od ponude koja je izvorno prihvaćena ili privlačnije dodatnih sudionika u postupak javne nabave
- izmjenom se mijenja ekonomska ravnoteža ugovora u korist ugovaratelja na način koji nije predviđen prvotnim ugovorom
- izmjenom se značajno povećava opseg ugovora
- ako novi ugovaratelj zamijeni odabranog ponuditelja, osim u slučajevima iz članka 318.

Navedeni popis značajnih izmjena ne smatra se „zatvorenim popisom“.

8. Oblik izmjena ugovora o javnoj nabavi

U RH načelno vrijedi pravilo neobvezatnosti oblika ugovora. To znači da se ugovor može sklopiti u bilo kojem obliku, osim ako je zakonom drukčije određeno (čl. 286. st. 1. ZOO-a). Dakle, ako je zakonom propisano da ugovor mora imati određenu formu, tada je ta forma i uvjet valjanosti tog ugovora. Zahtjev nekog zakona da ugovor bude sklopljen u određenom obliku važi i za sve kasnije izmjene i dopune ugovora. Iznimno od toga, moguće su:

- naknadne usmene dopune o sporednim točkama o kojima u ugovoru nije ništa rečeno ako to nije protivno cilju radi kojega je oblik propisan, te
- naknadne usmene pogodbe kojima se umanjuju ili olakšavaju obveze jedne ili druge strane, ako je poseban oblik propisan samo u interesu ugovornih strana.

Prema čl. 3. stavku 1. točki 32. ZJN 2016, ugovor o javnoj nabavi je *naplatni ugovor, sklopljen u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više naručitelja, čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga*. Iz navedenog slijedi zaključak da se i dodaci tj. izmjene tom ugovoru moraju sklapati u pisanom obliku. U slučaju kad je za sklapanje ugovora potrebno sastaviti ispravu, ugovor je sklopljen kad ispravu potpišu ugovorne strane. Pritom je dovoljno da obje strane potpišu istu ispravu ili da svaka od strana potpiše primjerak isprave namijenjen drugoj strani. Prema tome, ugovor kao isprava u pisanom obliku ne mora nužno formalnopravno biti sastavljen kao jedna isprava, već to može biti i bilo kakva pisana prepiska iz koje se može iščitati sadržaj ugovora i identitet ugovornih strana. U tom slučaju će zahtjev pisanog oblika biti ispunjen (čl. 292. st. 4. ZOO-a). Ugovor za čije se sklapanje zahtijeva pisani oblik (*na temelju zakona ili voljom ugovornih strana*) smatra se valjanim iako nije sklopljen u tom obliku ako su ugovorne

strane ispunile, u cijelosti ili u pretežitom dijelu, obveze koje iz njega nastaju, osim ako iz cilja radi kojega je oblik propisan očito ne proizlazi što drugo. Tu se dakle radi o osnaženju ugovora kojem nedostaje potreban oblik pa ako su ispunjene gore navedene pretpostavke, takav ugovor će biti valjan iako mu nedostaje propisana ili ugovorena forma.

9. Izmjene ugovora tijekom izvršenja zbog poremećaja cijena

U drugoj polovici 2020., tijekom pandemije COVID-19, došlo je do globalnog poremećaja u dobavnim lancima koji su doveli do značajnog porasta cijena građevinskih materijala i proizvoda. Značajan porast cijena doveo je do znatnih poteškoća u realizaciji ugovora o javnoj nabavi radova. Budući da je do povećanja cijena građevinskih materijala i proizvoda, ključnih za izvršenje ugovora o građenju (čelik, aluminij, bakar, proizvodi drvene industrije, bitumeni, polimeri, žbuke, fasade, proizvodi od nafte i dr.) došlo iznenada, te da je isto bilo nepredvidivo kako za naručitelje tako i za ponuditelje, naručitelji, u pravilu, nisu u dokumentacijama određivali promjenjive cijene, već gotovo isključivo nepromjenjive cijene tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi radova. Zbog činjenice da su u postojećim, neizvršenim ugovorima o javnoj nabavi radova cijene ponuda u najvećem broju slučajeva određene kao nepromjenjive, te da je došlo do višekratnog i značajnog povećanja cijena građevinskih materijala i proizvoda, ispunjenje postojećih, neizvršenih ugovora za izvođače radova postalo je vrlo otežano. Posljedice koje su mogle nastati su bile *prekid investicija, raskid postojećih ugovora o javnoj nabavi radova, usporavanje gospodarskog rasta u RH, povećan broj sudskih tužbi i druge štetne posljedice, kako za naručitelje tako i za izvođače radova.*

Problematiku značajnog povećanja cijena građevinskog materijala i proizvoda koja dovodi do problema u izvršavanju ugovora o javnoj nabavi radova prepoznala je i Vlada RH, koja je 21. lipnja 2022. godine donijela Zaključak o ublažavanju posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda.

Navedenim se Zaključkom:

- pozivaju ugovaratelji koji za to imaju pravni interes da se obrate naručiteljima u postupcima javne nabave sa zahtjevom za isplatom razlike u cijeni za neizvršene ugovore o javnoj nabavi radova kod kojih je ugovorena nepromjenjiva cijena radova, a primjenjive su odredbe članka 620. – 636. Zakona o obveznim odnosima (»Narodne novine«, br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18. i 126/21.), ako su se cijene radova i elemenata (građevinskih materijala, proizvoda, rada i dr.) na temelju kojih je cijena radova određena izmijenile u tolikoj mjeri da bi cijena radova trebala biti veća za više od deset postotaka,
- pozivaju naručitelji u postupcima javne nabave, ako to smatraju potrebnim zbog smanjenja cijena, da za neizvršene ugovore o javnoj nabavi radova kod kojih je ugovorena nepromjenjiva cijena radova, a primjenjive su odredbe članka 620. – 636. Zakona o obveznim odnosima, pristupe analizi ugovorenih cijena radova i elemenata (građevinskih materijala, proizvoda, rada i dr.) kako bi utvrdili jesu li se kod takvih ugovora cijene izmijenile u tolikoj mjeri da bi cijena radova trebala biti niža za više od deset postotaka;

- pozivaju naručitelji da za potrebe analize iz točaka 2. i 3. Zaključka primijene Metodologiju utvrđivanja razlike u cijeni radova, koju donosi Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine u suradnji s Ministarstvom gospodarstva i održivog razvoja i Ministarstvom pravosuđa i uprave;
- ako se analizom iz točaka 2. i 3. Zaključka utvrdi povećanje ili smanjenje cijene za više od deset postotaka, pozivaju se naručitelji u postupcima javne nabave, u okvirima ugovora koji su na snazi, a uvažavajući raspoložive mogućnosti osiguranja financijskih sredstava, da na odgovarajući način primjene odredbe članka 627. Zakona o obveznim odnosima vodeći računa da do povećanja cijene elemenata nije došlo nakon dolaska izvođača u zakašnjenje, odnosno članka 629. stavaka 2. i 3. Zakona o obveznim odnosima, uz sklapanje odgovarajućeg dodatka ugovoru;
- Okolnosti svakog ugovora o javnoj nabavi radova potrebno je zasebno utvrđivati uzimajući u obzir svaki pojedinačan ugovor, a ugovorne strane, koje ujedno jamče zakonitu primjenu ugovornih odredbi, pritom moraju osigurati adekvatan revizijski trag.

Aktivnost izmjene ugovora o građenju ima, u pravilu, sljedeće komponente:

- obavještanje naručitelja, od strane izvođača, povodom porasta cijena radi moguće izmjene ugovora,
- podnošenje zahtjeva za izmjenu ugovora o građenju od strane izvođača,
- način dokazivanja porasta ugovorenih cijena i načini obrachuna porasta cijena,
- način utvrđivanja cijene materijala ili proizvoda u različitim ugovorima o građenju,
- primjeri forme izmjene ugovora zbog porasta cijena građevinskih materijala,
- regulacija mogućih daljnjih izmjena ugovora zbog istog razloga.

Teret dokazivanja nastupa porasta cijena na tržištu u odnosu na ugovorenu cijenu radova za postizanje izmjene ugovora o građenju je na izvođaču. Povećanje cijene radova se može priznati nakon sklapanja ugovora, a koji datum je naveden u ugovoru o javnoj nabavi radova, koji sukladno članku 3. stavku 1. točki 32. ZJN 2016 i članku 620., stavku 2. ZO mora biti u pisanom obliku. Izmjene ugovora zbog povećanja cijene radova su moguće sve dok je ugovor na snazi, odnosno dok ne istekne. Izmjene ugovora o javnoj nabavi također moraju biti u pisanom obliku.

10. Zaključno

Ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum mora biti sklopljen u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom. Pri tome je obveza naručitelja da kontrolira je li izvršenje ugovora u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji i s odabranom ponudom, odnosno u skladu sa sklopljenim ugovorom. ZJN 2016 ne uređuje način kontrole izvršenja ugovora, što znači da je ostavljeno naručiteljima da sami odrede na koji način će se kontrolirati izvršenje ugovornih obveza druge ugovorne strane. Načini kontrole izvršenja ugovora koje će primijeniti naručitelj ovisit će o tome je li sklopljen ugovor o nabavi robe, radova ili usluga, je li sklopljeni ugovor velike ili male vrijednosti, radi li se o složenom ugovoru ili jednostavnom ugovoru, o kraćem ili duljem trajanju i sl.