



## Javne nabavke

# Izmene ugovora

### SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Dopuštene izmene ugovora tokom perioda njihovog trajanja ili izmene koje nisu suštinske prirode – nije potreban nov postupak javne nabavke](#)
  - [Izmene izričito predviđene prvobitnom dokumentacijom o javnoj nabavci](#)
  - [Dodatni radovi, usluge ili dobra](#)
  - [Izmene neophodne usled nastupanja nepredviđenih okolnosti](#)
  - [Zamena ugovornog partnera](#)
  - [Izmene male vrednosti \(koje nisu suštinske prirode\)](#)
  - [Druge izmene koje nisu suštinske prirode](#)
- [Zabranjene ili suštinske izmene ugovora tokom perioda njihovog trajanja – potreban je nov postupak javne nabavke](#)
- [Kako postupati u slučaju izmena ugovora](#)
- [Komunalne delatnosti](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

## Uvod

Ugovorne strane na koje se ne primenjuju pravila postupka javne nabavke uživaju slobodu izmene ugovora. Dokle god su u stanju da se sporazumeju, ugovor mogu menjati po svom nahođenju.

Javni naručioci koji podležu pravilima postupka javne nabavke nisu u istom položaju. Kada treba da dođe do izmena javnog ugovora, polazna pretpostavka je da će te izmene zahtevati sprovođenje novog postupka prikupljanja ponuda.

Javnom naručiocu i dobavljaču najčešće nije dozvoljeno da se dogovore oko izmena postojećeg ugovora. Uslovi zaključenog ugovora bi trebalo da odražavaju preuzete obaveze navedene u ponudi koja je odabrana kao ekonomski najpovoljnija. U idealnim okolnostima, ako su ugovori adekvatno definisani, trebalo bi da se izvrše bez izmena. U slučaju da se postojeći ugovor menja na osnovu novog sporazuma, postoji rizik da se dobavljačima ne pruži prilika da se nadmeću za nešto što je, u suštini, nova poslovna prilika. Sporazum o izmeni ugovora predstavljaće kršenje načela transparentnosti i jednakog postupanja. Pravilima postupka javne nabavke nastoji se da se spreči ova vrsta ponašanja koje može dovesti do distorzija na tržištu.

Međutim, u praksi mogu biti neophodne manje izmene postojećeg javnog ugovora. Javni naručioci i dobavljači se mogu suočiti sa legitimnim situacijama koje zahtevaju izmene ugovora. To se, u praksi, može desiti ako je u fazi eksploatacije ili održavanja došlo do promena indeksa cena, stvarnih nepredviđenih okolnosti ili tehničkih teškoća.

Direktivom o javnom sektoru („Direktiva“)<sup>1</sup> izričito su uređeni uslovi u kojima je moguće izmeniti ugovor ili okvirni sporazum tokom perioda njegovog trajanja bez obaveze pokretanja novog tenderskog postupka.

### Sudska praksa

Odredbe Direktive o izmenama ma ugovora (ili okvirnih sporazuma) zasnivaju se na sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije (SPEU).

Slučaj *presstext* iz 2008. (*presstext Nachrichtenagentur v Republik Österreich Bund C-454/06*) je najpoznatiji predmet u kome je SPEU rešavao o izmenama ma ugovora. Ovaj predmet se ticao ugovora za usluge novinske agencije potpisanog između Republike Austrije i Austrijske novinske agencije (*Austria Presse Agentur, APA*), koji je tokom perioda svog trajanja pretrpeo različite izmene. Godine 2004, firma *presstext Nachrichtenagentur GmbH* ponudila je usluge novinske agencije Republici Austriji, ali ta ponuda nije dovela do zaključenja sporazuma. *presstext Nachrichtenagentur GmbH* je zatim osporila izmene u ugovoru između APA i Republike Austrije kao nezakonite.

Sud pravde EU je razmotrio okolnosti u kojima modifikacija<sup>2</sup> ugovora predstavlja dodelu novog ugovora, za šta bi trebalo da se održi novo nadmetanje. Sud je naglasio značaj toga u kojoj meri su izmene „suštinske“ u odnosu na prvobitni ugovor:

„Kako bi se obezbedili transparentnost postupka i jednako postupanje prema ponuđačima, izmene odredbi javnog ugovora tokom važenja tog ugovora predstavljaju novu dodelu ugovora ... kada su suštinski različite od prvobitnog ugovora i, stoga, takve da se njima može dokazati namera ugovornih strana da ponovno pregovaraju o osnovnim uslovima tog ugovora.“

Sud pravde EU je pružio smernice o okolnostima u kojima se modifikacija ugovora može smatrati „suštinskom“. Varijacija se može smatrati suštinskom ako se njome:

uvode uslovi koji bi, da su bili deo prvobitnog postupka dodele ugovora, dozvolili pristup drugim

<sup>1</sup> Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014.

<sup>2</sup> U tekstu presude koristi se izraz „modifikacija“, dok se u Direktivi koristi izraz „izmena“.

ponuđačima u odnosu na one kojima je prvobitno omogućen pristup, ili bi se njima dozvolilo prihvatanje druge ponude a ne one koja je prvobitno prihvaćena;

predmet ugovora značajno proširuje i na usluge koje nisu prvobitno bile obuhvaćene ugovorom;

menja ekonomska ravnoteža ugovora u korist dobavljača na način koji nije bio predviđen uslovima prvobitnog ugovora.

U Direktivu su uneta i dodatno razrađena načela koja je doneo SPEU.

Više informacija o ovom predmetu može se naći u poglavlju 9, „Izmene ugovora“ u publikaciji SIGMA o odabranim presudama SPEU u oblasti javnih nabavki.<sup>3</sup>

## Dopuštene izmene ugovora tokom perioda njihovog trajanja ili izmene koje nisu suštinske prirode – nije potreban nov postupak javne nabavke

U skladu sa Direktivom, izmene ugovora (ili okvirnog sporazuma) dopuštene su bez obaveze sprovođenja novog postupka javne nabavke, ali samo pod veoma strogim uslovima i samo u određenim situacijama. Uopšteno govoreći, ugovori se mogu menjati ali samo ako izmene nisu suštinske. U daljem tekstu je objašnjeno šta predstavlja suštinsku izmenu.

U članu 72 Direktive navedeno je šest dopuštenih izmena ugovora, ili izmena koje nisu suštinske prirode, tokom perioda trajanja ugovora.

### 1) Izmene izričito predviđene prvobitnom dokumentacijom o javnoj nabavci

Član 72, stav 1, tačka (a):

„1. Ugovore i okvirne sporazume moguće je menjati bez novog postupka javne nabavke u skladu sa ovom Direktivom (...)

(a) ako su izmene, bez obzira na njihovu novčanu vrednost, predviđene u prvobitnoj dokumentaciji o javnoj nabavci putem jasnih, preciznih i nedvosmislenih revizionih klauzula, koje mogu uključivati klauzule o izmjeni cene, ili opcija. U tim klauzulama navodi se opseg i priroda mogućih izmena ili opcija kao i uslovi u kojima se one mogu upotrebiti. Njima se ne predviđaju izmene ili opcije kojima bi se izmenila ukupna priroda ugovora ili okvirnog sporazuma.“

Izmene su dopuštene ako su izričito predviđene revizionim klauzulama navedenim u prvobitnoj dokumentaciji o javnoj nabavci. Revizione klauzule mogu da pruže određeni stepen fleksibilnosti u pogledu uslova ugovora. Izmene ugovora ne mogu se dozvoliti samo zato što su unapred navedene u dokumentaciji o javnoj nabavci.

#### Revizione klauzule u dokumentaciji o javnoj nabavci moraju biti jasne, precizne i nedvosmislene.

Revizione klauzule ne smeju biti sročene u širokim crtama sa ciljem da se njima obuhvate sve moguće izmene. Isuviše opšta revizionna klauzula najverovatnije predstavlja kršenje načela transparentnosti i sa sobom nosi rizik nejednakog postupanja.

U slučaju da su izmene ugovora opisane jasnim, preciznim i nedvosmislenim revizionim klauzulama, izmene izvršene u skladu sa tim klauzulama najčešće ne predstavljaju novi ugovor već se samo tiču izvršenja postojećeg ugovora. Primera radi, u napred opisanom slučaju *presstext*, ugovorne strane su se saglasile da uvedu novi indeks cena zamenu za prvobitni. Mogućnost zamene indeksa cena je izričito bila propisana ugovorom. Sud pravde EU je potvrdio da novi indeks cena ne predstavlja dodelu novog ugovora. Dopunskim sporazumom su prosto primenjene odredbe osnovnog ugovora o ažuriranju odredbi o indeksaciji cena.

<sup>3</sup> SIGMA (2014), *Selected Judgements of the Court of Justice of the European Union on Public Procurement (2006-2014)* [Odabrane presude Suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006-2014)], OECD Publishing, Paris. <http://www.sigmaweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-2Sept2014-SR.pdf>

**U revizionim klauzulama se moraju navesti obim i priroda mogućih izmena ili opcija, kao i uslovi pod kojima se one mogu koristiti.** Time se smanjuje prostor za zloupotrebe. Izmene će odražavati prvobitni ugovor i nadmetanje za njegovu dodelu. Ako su ponuđači u stanju da pri izradi ponuda uzmu u obzir mogućnost budućih izmena ugovora, naknadno izvršenje tih izmena ne bi trebalo da predstavlja promenu ugovora već izmenu u skladu sa uslovima ugovora.

Primera radi, ako se ugovorom za isporuku 100 laptop kompjutera jasno predvidi opcija isporuke dodatnih 30 laptop kompjutera, izvršenje te opcije predstavlja samo izmenu u skladu sa uslovima ugovora, a ne nov ugovor. Bitno je naglasiti da mogućnost takve opcije mora biti jasno predviđena u prvobitnoj dokumentaciji, a njena vrednost mora biti uključena u obračun procenjene vrednosti javne nabavke, čak i ako opcija na kraju ne bude izvršena.

Adekvatnim i jasno sročnim revizionim klauzulama može se propisati, primera radi, da oprema koja treba da se isporuči tokom određenog perioda može da se ažurira u cilju uvođenja modernije tehnologije. Uz dovoljno jasne klauzule moguće je obezbediti izmene ugovora u slučaju da tokom eksploatacije ili održavanja opreme dođe do tehničkih teškoća.

**Revizionim klauzulama se ne sme menjati priroda ugovora u celini.** Još jedan relevantan aspekt koji treba uzeti u obzir jeste priroda izmena. Revizionom klauzulom se ne smeju propisivati izmene ili opcije kojima bi se u celini promenila priroda radova, usluga ili dobara koja su predmet ugovora.

Što su izmene značajnije u odnosu na prirodu prvobitnog ugovora, to je veća verovatnoća da će biti potreban potpuno nov ugovor. Na primer, verovatno će biti potrebno sačiniti novi ugovor ako se priroda postojećeg ugovora izmeni do te mere da se zahtevana dobra ili usluge razlikuju od onih navedenih prvobitnim ugovorom. U ovim okolnostima neće biti dozvoljena izmena, čak i ako su obim, priroda i uslovi za isporuku tih različitih proizvoda ili izvršenje novih usluga utvrđeni unapred na jasan, precizan i nedvosmislen način.

**Novčana vrednost izmena izvršenih u skladu sa ovom odredbom nije relevantna.** Novčana vrednost izmena nije ograničena. Međutim, treba postupati pažljivo da bi se izbeglo da se povećanjem vrednosti ugovora usled izmena ne promeni priroda ugovora u celini.

## 2) Dodatni radovi, usluge ili roba

Član 72, stav 1, tačka (b):

„1. Ugovore i okvirne sporazume moguće je menjati bez novog postupka javne nabavke u skladu sa ovom Direktivom (...)

(b) za dodatne radove, usluge ili dobra koja isporučuje početni ugovarač, koja se pokazala potrebnom i koja nije uključena u prvobitnu nabavku, ako promena ugovarača:

- i. nije moguća iz ekonomskih ili tehničkih razloga, kao što su zahtevi za međusobnom zamenjivošću i interoperabilnošću sa postojećom opremom, uslugama ili instalacijama koje se nabavljaju u okviru prvobitne nabavke; i
- ii. dovodi do značajnih teškoća ili znatnog udvostručenja troškova za javnog naručioca.

...Međutim, bilo koje povećanje cene ne sme biti veće od 50% vrednosti prvobitnog ugovora. Ako je izvršeno više uzastopnih izmena, ovo se ograničenje primenjuje na vrednost svake izmjene. Takve uzastopne izmene ne smeju imati za cilj zaobilazanje ove Direktive.“

Gore navedena odredba važi kada su okolnosti u kojima je potrebna izmena bile predvidive, ali ih javni naručilac nije predvideo ili iz drugih razloga nije predložio rešenje za njih.

**Na ove izmene u pogledu dodatnih radova, usluga ili robe primenjuju se kumulativni uslovi.** Ovi razlozi za izmene se mogu primeniti samo u slučaju da su **kumulativno** ispunjena dva gore navedena

uslova iz tačaka (i) i (ii). U skladu sa opštim pravilima, „značajne teškoće“ i „znatno udvostručenje troškova“ strogo se tumače.

Ova se odredba može primeniti, primera radi, u slučaju da se zahtevaju dodatni radovi na nedovršenom objektu čiji je prvobitni izvođač i dalje prisutan. U tom slučaju verovatno je da će doći do ekonomskih ili tehničkih problema sa interoperabilnošću, na primer vezanih za osiguranje i upravljanje rizikom, kod predaje gradilišta novom izvođaču. Uvođenje novog izvođača će u ovim okolnostima takođe verovatno dovesti do udvostručenja troškova.

**Uvećanje troškova ne sme da pređe 50 odsto vrednosti prvobitnog ugovora.** Pored toga što izmena mora da zadovolji navedena dva kumulativna uslova, njom se troškovi ne smeju uvećati za više od 50 odsto vrednosti prvobitnog ugovora.

Ako se izvrši više izmena, ograničenje od 50 odsto važi za svaku od njih pojedinačno, pod uslovom da izmena nije izvršena sa ciljem izbegavanja pravila o javnoj nabavci. Treba napomenuti da maksimalno povećanje ostaje 50 odsto vrednosti prvobitnog ugovora, a ne 50 odsto vrednosti ugovora uvećane usled bilo koje ranije izmene. Kada ugovor sadrži odredbe o indeksaciji, ažurirana vrednost se koristi kao referentna vrednost za izračunavanje vrednosti.

**Na ovu vrstu izmena primenjuje se uslov u pogledu transparentnosti.** Javni naručioc koji ovu odredbu primene u cilju izmene ugovora moraju da objave obaveštenje o izmenama ma ugovora u „Službenom glasniku Evropske unije“ („SGEU“). Ovo obaveštenje mora da sadrži informacije iz Priloga V, deo G Direktive i objavljuje se u skladu sa članom 51. Evropska komisija (EK) je propisala standardni obrazac ovog obaveštenja.<sup>4</sup> Više informacija može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 6, *Oglašavanje*.

### 3) **Izmenе usled nastupanja nepredviđenih okolnosti**

Član 72, stav 1, tačka (c):

„1. Ugovore i okvirne sporazume moguće je menjati bez novog postupka javne nabavke u skladu sa ovom Direktivom (...)

(c) ako su ispunjeni svi sledeći uslovi:

- (i) do potrebe za izmenom došlo je zbog okolnosti koje pažljivi javni naručilac nije mogao predvideti;
- (ii) izmenom se ne menja priroda ugovora u celini;
- (iii) svako povećanje cene nije veće od 50% vrednosti prvobitnog ugovora ili okvirnog sporazuma. Ako je izvršeno više uzastopnih izmena, ovo ograničenje se primenjuje na vrednost svake izmene. Takve uzastopne izmene ne smeju imati za cilj zaobilazanje ove Direktive.“

Napomena: Slično sročena odredba bila je deo Direktive iz 2004, ali su u skladu sa tom Direktivom „nepredviđene okolnosti“ bile razlog za primenu pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja obaveštenja o nadmetanju.

U slučaju da nastupe nepredviđene okolnosti koje zahtevaju izmenu ugovora koja bi bila nesrazmerna u smislu nastavka trajanja predmetnog ugovora i troškova vezanih za postupak dodele novog ugovora, postojeći ugovor se može izmeniti bez sprovođenja novog postupka javne nabavke.

**Okolnosti koje pažljivi javni naručilac nije mogao da predvidi mogu da opravdaju izmene ugovora.** Izmene ugovora se mogu opravdati u skladu sa ovim članom Direktive pozivanjem na potrebu za izmenama usled nastupanja okolnosti koje pažljivi naručilac nije mogao da predvidi.

<sup>4</sup> Sprovedbena uredba (EU) 2015/1986 od 11. novembra 2015. o utvrđivanju standardnih obrazaca za objavljivanje obaveštenja u području javnih nabavki i stavljanju van snage Sprovedbene uredbe (EU) br. 842/2011.

Ova odredba se pojašnjava u tački 109 preambule Direktive:

„Pojam nepredvidivih okolnosti podrazumeva okolnosti koje nisu mogle biti predviđene uprkos temeljnoj pripremi prvobitne dodele ugovora od strane javnog naručioca, uzimajući u obzir sva dostupna sredstva, prirodu i obeležja određenog projekta, dobru praksu u određenom području i potrebu da se obezbedi prikladan odnos između sredstava potrošenih na pripremu dodele ugovora i njenu predviđenu vrednost.“

Kako bi se ugovor izmenio na odgovarajući način u skladu sa ovom odredbom Direktive, javni naručilac stoga mora da dokaže postojanje nepredvidivog događaja. U skladu sa opštim pravilima, „okolnosti koje pažljivi naručilac nije mogao da predvidi“ moraju se tumačiti strogo.

**Izmenom se ne sme menjati priroda ugovora u celini.** Nije dozvoljeno pozivati se na ove razloge za izmene u slučaju da se takvom izmenom menja priroda ugovora u celini. Što je izmena značajnija u odnosu na prirodu prvobitnog ugovora, to je veća verovatnoća da će biti potrebno zaključiti novi ugovor.

**Izmena ne sme da podrazumeva povećanje cene od preko 50 odsto vrednosti prvobitnog ugovora.**

U skladu sa ovom odredbom, izmenom se ne sme podrazumevati povećanje cene koje iznosi preko 50 odsto vrednosti prvobitnog ugovora. U slučaju da se izvrši više izmena, ograničenje od 50 odsto važi za svaku od njih pojedinačno, pod uslovom da izmena nije izvršena sa ciljem izbegavanja pravila o javnoj nabavci. Treba napomenuti da maksimalno povećanje ostaje 50 odsto vrednosti prvobitnog ugovora, a ne 50 odsto vrednosti ugovora uvećane usled bilo koje ranije izmene. Kada ugovor sadrži odredbe o indeksaciji, ažurirana vrednost se koristi kao referentna vrednost za izračunavanje vrednosti.

**Na ovu vrstu izmena primenjuje se uslov u pogledu transparentnosti.** Javni naručioci koji ovu odredbu primene u cilju izmene ugovora moraju da objave obaveštenje o izmenama ma ugovora u „SGEU“. Ovo obaveštenje mora da sadrži informacije iz Priloga V, deo G Direktive i objavljuje se u skladu sa članom 51. Evropska komisija (EK) je propisala standardni obrazac ovog obaveštenja.<sup>5</sup> Više informacija može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 6, *Oglašavanje*.

#### 4) Zamena ugovornog partnera

Član 72, stav 1, tačka (d):

„1. Ugovore i okvirne sporazume moguće je menjati bez novog postupka javne nabavke u skladu sa ovom Direktivom (...)

(d) ako novi ugovarač zamenjuje onoga kome je javni naručilac prvobitno dodelio ugovor usled:

(i) nedvosmislene revizije klauzule ili opcije u skladu sa tačkom (a);

(ii) potpunog ili delimičnog stupanja na mesto prvobitnog ugovarača nakon restrukturiranja preduzeća, uključujući preuzimanje, spajanje, sticanje ili stečaj, od strane drugog privrednog subjekta koji ispunjava prvobitno utvrđene kvalitativne kriterijume za odabir, pod uslovom da to ne podrazumeva druge značajne izmene ugovora i da nema za cilj zaobilazanje primene ove Direktive; ili

(iii) u slučaju da sam javni naručilac preuzme obaveze glavnog ugovarača prema svojim podugovaračima, ako je takva mogućnost predviđena u domaćem pravu u skladu sa članom 71.“

<sup>5</sup> SIGMA (2014), *Selected Judgements of the Court of Justice of the European Union on Public Procurement (2006-2014)* [Odabrane presude Suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006-2014)], OECD Publishing, Paris. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-2Sept2014-SR.pdf>



Prema opštem pravilu, zamena ugovornog partnera predstavlja značajnu izmenu ugovora. U skladu sa načelima jednakog postupanja i transparentnosti, drugi dobavljač ne bi trebalo da zameni najuspešnijeg ponuđača bez ponovnog otvaranja nadmetanja za taj ugovor.

Međutim, Direktivom se zamena ugovarača smatra izmenom koja nije suštinske prirode u tri konkretne situacije.

**Izmena ugovarača u situaciji 1:** Zamena prethodnog ugovarača je posledica nedvosmislene revizije klauzule ili opcije (1) koja je jasna, precizna i nedvosmislena; i (2) kojom se navode predmet i priroda zamene i uslovi pod kojima do nje može doći.

Ovom odredbom se ugovornim stranama omogućava da se sporazumeju o mogućnosti javnog naručioca da promeni ugovarača. Može se zastupati stanovište da je ta mogućnost veoma ograničena utoliko što nije jednostavno predvideti kako revizijska klauzula ugovora može biti nedvosmislena u pogledu zamene ugovarača a da pritom nije poimence naveden naslednik ugovarača. Primer primene ove odredbe može se naći u projektima javno-privatnih partnerstava, gde se ugovor zaključuje sa novim privatnim partnerom ili ugovaračem kada finansijer iskoristi svoje „pravo zamene“ (tzv. *step-in*). U slučaju da finansijer uživa pravo zamene, on ima priliku da otkloni posledice postupanja suprotno odredbama ugovora, čime se izbegava raskid ugovora i čuva ulaganje tako što se postojeći ugovarač zamenjuje novim.

**Izmena ugovarača u situaciji 2:** Dolazi do promene pravnog identiteta ugovarača, ali ugovarač zapravo ostaje isti. Najuspešniji ponuđač koji izvršava ugovor može se tokom perioda trajanja ugovora suočiti sa strukturnim promenama poput unutrašnje reorganizacije, preuzimanja, spajanja i pripajanja ili čak stečaja. Takve strukturne promene ne bi trebalo automatski da povlače pokretanje novog postupka javne nabavke za sve javne ugovore koje izvršava taj dobavljač. U propisanim slučajevima, dakle, zamena ugovarača smatra se dopuštenom izmenom ugovora.

Do navedene situacije došlo je u slučaju *pressetext*, gde je ugovor pod istim uslovima prenet na drugo pravno lice, odnosno firmu koja je bila deo iste grupe kao prvobitni ugovarač.

I privredni subjekat koji stupa na mesto dobavljača mora da ispuni kvalitativne kriterijume za odabir koje je prvobitno utvrdio javni naručilac.

Izmena iz ovih razloga nije dopuštena u slučaju da je potrebno izvršiti druge značajne izmene ugovora (videti u daljem tekstu). Ova izmena ne sme za cilj imati izbegavanje primene odredbi Direktive.

**Izmena ugovarača u situaciji 3:** Sam javni naručilac preuzima obaveze glavnog ugovarača prema njegovim podugovaračima, u slučaju da je ta mogućnost predviđena domaćim pravom, u skladu sa članom 71.

## 5) Izmene male vrednosti (koje nisu suštinske prirode)

Član 72, stav 2:

„(2) ...bez bilo kakve potrebe za proverom toga da li su ispunjeni uslovi iz stava 4, tačke od (a) do (d), ugovore je takođe moguće izmeniti bez potrebe za sprovođenjem novog postupka javne nabavke u skladu sa ovom Direktivom ako je vrednost izmene manja od obe sledeće vrednosti:

- i. Pragova iz člana 4; i
- ii. 10% od prvobitne vrednosti ugovora za ugovore o uslugama i nabavci dobara i 15% prvobitne vrednosti ugovora za ugovore o radovima.

Međutim, izmenom se ne sme menjati priroda ugovora ili okvirnog sporazuma u celini. Ako je izvršeno više uzastopnih izmena, ova vrednost se procenjuje na osnovu neto kumulativne vrednosti tih uzastopnih izmena.“

Ovom odredbom se omogućavaju izmene ugovora kada je finansijska vrednost izmena mala i kada se izmenama ne menja priroda ugovora u celini.

Finansijska vrednost izmene mora da ispunjava oba finansijska uslova, što znači da ona mora (1) biti ispod relevantnog finansijskog praga EU za predmetni ugovor i (2) iznositi manje od 10 odsto prvobitne vrednosti ugovora za pružanje usluga ili isporuku robe ili manje od 15 odsto od prvobitne vrednosti ugovora za izvođenje radova.

#### Primer

Javni naručilac predlaže izmene dva ugovora.

Ugovor 1 se tiče pripreme obroka za škole. Vrednost prvobitnog ugovora bila je 550.000 EUR. Vrednost predložene izmene je 50.000 EUR. Izmena se smatra izmenom male vrednosti jer je njena vrednost ispod praga EU za ugovor o pružanju usluga a istovremeno i manja od 10 odsto vrednosti prvobitnog ugovora.

Ugovor 2 se odnosi na izgradnju nove školske zgrade. Vrednost prvobitnog ugovora bila je šest miliona EUR. Vrednost predložene izmene je 950.000 EUR. Ova izmena se ne smatra izmenom male vrednosti. Naime, iako je njena vrednost ispod praga EU za ugovor o izvršenju radova, veća je od 15 odsto vrednosti prvobitnog ugovora. Javni naručilac će morati da razmotri da li se na ovu situaciju primenjuju bilo koje druge odredbe Direktive kojima se omogućavaju izmene ugovora. Ako to nije slučaj, ova izmena ugovora neće biti dopuštena.

Među razlozima za predloženu izmenu male vrednosti mogu biti manji propusti, neusaglašenosti ili greške u prvobitnom projektu. Ne postoje pravne prepreke za izvršenje izmena male vrednosti, čak i u slučaju da su se potkrale greške, pod uslovom da njihov uticaj nije značajan u smislu kako vrednosti, izmerene u skladu sa dva napred navedena uslova, tako i uticaja na prirodu ugovora za izvršenje radova u celini.

Ako je izvršeno više uzastopnih izmena, ova vrednost se procenjuje na osnovu neto kumulativne vrednosti tih uzastopnih izmena. Ova odredba znači da se finansijska ograničenja ne primenjuju na vrednost svake pojedinačne izmene već na kumulativnu vrednost svih izmena..

Kada ugovor sadrži odredbe o indeksaciji, ažurirana vrednost se koristi kao referentna vrednost za izračunavanje vrednosti.

#### 6) Druge izmene koje nisu suštinske prirode

Član 72, stav 1, tačka (e):

„1. Ugovore i okvirne sporazume moguće je menjati bez novog postupka javne nabavke u skladu sa ovom Direktivom (...)

(e) ako izmene, bez obzira na njihovu vrednost, nisu značajne u smislu stava 4.”

U Direktivi se, uopšteno govoreći, prenose pravila zacrtana u slučaju *presstext*, te se tako kaže da ugovori (i okvirni sporazumi) mogu da budu izmenjeni u slučaju da predložene izmene nisu značajne.

Stoga, uz napred opisane izričito dopuštene izmene ugovora, dopuštene su i sve druge izmene koje nisu značajne, bez obzira na vrednost.

Primer izmene koja se smatra „značajnom“ naveden je u daljem tekstu.



## Zabranjene ili suštinske izmene ugovora tokom perioda njihovog trajanja – potreban je nov postupak javne nabavke

Kada potrebe javnog naručioca više ne mogu da budu zadovoljene bez značajnih izmena ugovora, jedina mogućnost je raskinuti postojeći ugovor i sprovesti novi postupak javne nabavke pod izmenjenim uslovima.

Članom 72, stav 4 propisano je da se izmene smatraju značajnim i zahtevaju nov postupak javne nabavke ako se njima ugovor ili okvirni sporazum čine „suštinski različitim od onoga koji je prvobitno zaključen“.

Ova definicija se pojašnjava u tački 107 preambule Direktive:

„Pokretanje novog postupka nabavke potrebno je u slučaju suštinskih izmena prvobitnog ugovora, pogotovo u slučaju izmena opsega i sadržaja uzajamnih prava i obveza strana, uključujući raspodelu prava intelektualne svojine. Takve izmene ukazuju na nameru strani da ponovno pregovaraju o ključnim uslovima tog ugovora. To posebno može biti slučaj ako bi izmenjeni uslovi uticali na rezultate prvobitnog postupka da su bili njegov deo.“

Direktivom je propisano da se izmena u svakom slučaju ima smatrati suštinskom ako je zadovoljen jedan ili više od četiri uslova opisana u daljem tekstu.

### Suštinska izmena, uslov 1 – Uticaj na prvobitni postupak nabavke

U skladu sa članom 72, stav 4, tačka (a), „izmenom se unose uslovi koji bi, da su bili deo prvobitnog postupka nabavke, omogućili prihvatanje drugih kandidata od onih koji su prvobitno odabrani ili prihvatanje ponude različite od ponude koja je prvobitno prihvaćena ili privlačenje dodatnih učesnika u postupak nabavke.“

**Komentar:** Ovaj uslov je značajan za sprečavanje ugovornih strana da izmene elemente originalnog ugovora koji bi uticali na ishod postupka koji je za posledicu imao zaključenje prvobitnog ugovora da su bili njegov deo. Primera radi, ne može se isključiti mogućnost da bi izmena datuma stupanja ugovora na snagu ili dužine njegovog trajanja u odnosu na ono što je prvobitno oglašeno privukla druge dobavljače da učestvuju u prvobitnom postupku javne nabavke.

U skladu sa ovim uslovom, predložene izmene bi trebalo oceniti kako bi se utvrdilo da li bi se njome dopustilo sledeće da je ona bila uključena u prvobitni postupak javne nabavke:

- da li bi bili prihvaćeni drugi kandidati od onih koji su prvobitno bili odabrani, poput kandidata koji nisu imali pravo učešća u skladu sa uslovima prvobitnog postupka javne nabavke;
- da li bi bila prihvaćena druga ponuda;
- da li bi drugi učesnici bili privučeni da učestvuju u postupku, poput kandidata koji nisu bili zainteresovani za učešće u prvobitnom postupku javne nabavke.

Ako se na osnovu ove ocene utvrdi da bi izmena na bilo koji od gore navedenih načina uticala na prvobitni postupak javne nabavke, ta se izmena smatra suštinskom i javni naručilac mora da sprovede nov postupak javne nabavke. Ako, nasuprot tome, ta izmena ne bi imala nikakav uticaj na prvobitni postupak javne nabavke, ne smatra se suštinskom.

### Suštinska izmena, uslov 2 – Promena ekonomske ravnoteže

U skladu sa članom 72, stav 4, tačka (b): „izmenom se menja privredna ravnoteža ugovora ili okvirnog sporazuma u korist ugovarača na način koji nije predviđen prvobitnim ugovorom ili okvirnim sporazumom“.

**Komentar:** Ovaj uslov se tiče ekonomske ravnoteže ugovora (ili okvirnog sporazuma). Ako se izmena vrši u korist ugovarača, ona je suštinska. Ako se izmena vrši u korist javnog naručioca, ona nije suštinska.

Ovo ograničenje u pogledu izmena ugovora potrebno je da bi se obezbedilo da izvršenje ugovora i dalje odražava željeni ishod prvobitnog postupka javne nabavke i da bi se izbegao rizik od pogodovanja određenog dobavljača. Na primer, dobavljač može podneti ponudu sa veoma niskom cenom da bi dobio ugovor, pod pretpostavkom da će mu kasnije biti omogućeno da ispregovara bolje uslove.

Primena ovog pravila ne sprečava mogućnost svakog povećanja cene. Povećanje cene je dozvoljeno, na primer, ako se izvrši u skladu sa jasnom, preciznom i nedvosmislenom klauzulom o indeksaciji cena koja je uključena u prvobitni ugovor ili okvirni sporazum..

Cena nije jedini činilac koji bi trebalo uzeti u obzir u kontekstu promena ekonomske ravnoteže. Ako se, primera radi, izmenom smanji rizik da će ugovarač morati da plaća ugovorne penale, posledice te izmene bi trebalo razmotriti pri oceni ekonomske ravnoteže.

### **Suštinska izmena, uslov 3 – Povećanje opsega**

U skladu sa članom 72, stav 4, tačka (c): „izmenom se značajno povećava opseg ugovora ili okvirnog sporazuma“.

**Komentar:** Ovaj uslov se primenjuje u slučaju značajnog povećanja opsega ugovora (ili okvirnog sporazuma) tako da se njime obuhvate dobra, radovi ili usluge koji nisu bili obuhvaćeni prvobitnim ugovorom. Takva izmena može da podrazumeva kvantitativno povećanje (više dobara ili usluga nego što je bilo predviđeno prvobitnim ugovorom) ili kvalitativno povećanje (dobra ili usluge različitog kvaliteta od onih koja su bila obuhvaćena prvobitnim ugovorom). Samo se značajna povećanja smatraju suštinskim izmenama. Nije moguće definisati izraz „značajno“ iz člana 72, stava 4, tačke (c) Direktive na način koji bi se mogao primeniti u svim slučajevima. Javni naručioci će morati da na osnovu sopstvenog rasuđivanja odlučuju od slučaja do slučaja, uz pravne savete prema potrebi.

### **Sudska praksa**

Sud pravde Evropske unije razmatrao je činioce koji predstavljaju „značajno povećanje“ opsega ugovora u predmetu C 160/08, Komisija protiv Nemačke, koji se odnosio na ugovor za pružanje usluga prevoza pacijenata ambulantnim vozilima.

Sud pravde EU je razmatrao proširenje predmeta postojećeg ugovora za pružanje usluga prevoza pacijenata ambulantnim vozilima tako da obuhvata i novu ambulantu. Sud je utvrdio da povećanje vrednosti ugovora za približno 673.000 EUR nije moguće bez sprovođenja novog postupka dodele ugovora. Pošto je prvobitni ugovor bio vredan 4.450.000 EUR, povećanje bi iznosilo 15 odsto vrednosti tog ugovora. Sud pravde je naglasio da je vrednost proširenja obima ugovora značajno veća od vrednosti praga za ugovor o pružanju usluga.

### **Suštinska izmena, uslov 4 – Novi ugovarač**

U skladu sa članom 72, stav 4, tačka (d): „ako novi ugovarač zameni onoga kome je javni naručilac prvobitno dodelio ugovor, osim u slučajevima navedenim u stavu 1, tačka (d)“.

Ovim uslovom se prosto potvrđuje opšte pravilo da zamena ugovornog partnera predstavlja suštinsku izmenu ugovora. U skladu sa načelima jednakog postupanja i transparentnosti, izabranog ponuđača ne bi trebalo da zameni drugi dobavljač bez ponovnog nadmetanja za dodelu ugovora, osim ako zamena ugovarača ne spada u dozvoljene izmene prethodno opisane u ovom informativnom dokumentu.

## Kako postupati u slučaju izmena ugovora

U sledećem odelju navodimo kratak rezime informacija detaljnije obrađenih u Informativnom dokumentu SIGMA br. 22, *Upravljanje ugovorima*.

Javnom naručiocu se preporučuje da ima jasnu i deklarisanu politiku kako bi se kad god je to moguće izbegle izmene ugovora. Takođe je bitno postarati se da će se odobravati samo temeljno ispitane izmene, odnosno izmene koje su dozvoljene ili nisu suštinske prirode, te da će takvo odobrenje dati ovlašćeni službenik za javne nabavke isključivo u pismenom obliku.

Izmenе mogu imati neposredne i posredne uticaje. Među neposrednim uticajima mogu biti:

- povećanje/smanjenje troškova ugovora;
- ugovor koji premašuje budžet ili je ispod vrednosti utvrđenog budžeta;
- kašnjenje u isporuci robe ili izvršenju radova.

Među posrednim uticajima mogu biti:

- nepotrebno izvedene ili naknadno potrebne aktivnosti projektovanja;
- nepotrebno izvedene ili naknadno potrebne druge aktivnosti;
- izmene, dopune ili otkazivanje narudžbi koje je dobavljač možda izvršio kod sopstvenih snabdevača;
- produženje/skraćenje roka, kašnjenje i reprogramiranje ugovora;
- troškovi neproaktivnog rada;
- dodatno vreme i novac koje utroši rukovodstvo dobavljača, koji će možda nastojati da povрати takve fiksne troškove.

Kod većih ugovora, dobru praksu predstavlja održavanje formalnog uvodnog ili početnog sastanka odmah po zvaničnoj dodeli ugovora. Na tom sastanku će se po prvi put sresti predstavnici dobavljača i javnog naručioca da razmotre dodeljeni ugovor. Od presudnog je značaja da se obe strane okrenu saradnji umesto nadmetanju, jer će saradivati tokom perioda trajanja ugovora i želeće da dođe do uspešnog ishoda.

Kada dobavljač podnese zahtev za izmenu ugovora, službenici zaduženi za javne nabavke moraju postaviti sebi i drugim akterima više složenih pitanja:

- Da li ovaj zahtev jasno potpada pod predmet ugovora o kome su postignuti saglasnost i razumevanje?
- Da li je ovaj zahtev posledica pogrešnog tumačenja postojećih specifikacija ili ugovornih uslova? Da li bi izmena prestala da bude potrebna ako bi se te nedoumice razjasnile?
- Da li je ova izmena zaista potrebna ili je reč samo o nečemu što „ne bi bilo loše imati“? Utvrdite njene neposredne i posredne implikacije.
- Postoji li drugi pristup koji bi mogao biti isplativiji?
- Da li ova promena zaista predstavlja izmenu postojećeg ugovora ili je reč o novom poslu za koji je potreban novi ugovor?
- Da li će se ovom promenom prekršiti domaći propisi o javnim nabavkama ili je u sukobu sa postojećom politikom o konkurentnim postupcima prikupljanja ponuda?

Ako je izmena zaista neophodna i dozvoljena, ugovor bi trebalo da sadrži odredbu o kontroli promena. Postupkom kontrole promena trebalo bi da se osigura da je ovlašćeno lice, i samo to

ovlašćeno lice, odgovorno za odobravanje izmene ugovora. Pojedini javni naručioci formiraju komisiju na najvišem nivou koja razmatra potrebe za izmenama ugovora i moguće alternative.

Da bi se uticaj izmene ugovora sveo na najmanju moguću meru, odobravanju izmene ugovora treba posvetiti istu dužnu pažnju kao i dodeli ugovora:

- Uvek bi trebalo obezbediti jasno zacrtanu finansijsku ponudu za troškove izmene.
- Mora se razumeti koncept određivanja troškova po principu graničnih troškova.
- Ne bi trebalo odobravati izmenu ugovora pre nego što se obe strane u pismenom obliku ne saglase oko ukupnih posledica izmene u smislu vremena i troškova.
- Mora se obezbediti vođenje temeljne evidencije od samog stupanja ugovora na snagu.
- Svi relevantni akteri moraju biti neprekidno uključeni u razmatranje mogućih izmena.

Više informacija o ovom pitanju može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 22, *Upravljanje ugovorima*.

### Komunalne delatnosti

Odredbe Direktive o komunalnim delatnostima<sup>6</sup> o izmenama ma ugovora skoro su identične odgovarajućim odredbama Direktive.

Član 89 Direktive o komunalnim delatnostima predstavlja ekvivalent člana 72 Direktive („Izmena ugovora tokom njegovog trajanja“).

Direktivom o komunalnim delatnostima nije propisano ograničenje povećanja cene na najviše 50 odsto vrednosti prvobitnog ugovora kao uslov za dopuštanje izmena ugovora, kao što je napred opisano, za dva sledeća uslova koji se odnose na suštinske izmene:

- suštinska izmena, uslov 2 – dodatni radovi, usluge ili dobra;
- suštinska izmena, uslov 3 – izmene neophodne usled nastupanja nepredviđenih okolnosti.

---

<sup>6</sup> Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014.

## Dodatne informacije

### Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – modul E3, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2014), *Selected Judgements of the Court of Justice of the European Union on Public Procurement (2006-2014)* [Odabrane presude Suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006-2014)], OECD Publishing, Paris.

<http://www.sigmaweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-2Sept2014-SR.pdf>

### Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Advertising* [Oglašavanje], Brief 6, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Contract Management* [Upravljanje ugovorima], Brief 22, OECD Publishing, Paris