



Javne nabavke

Podugovaranje

SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Razlozi za podugovaranje](#)
- [Odredbe Direktive o podugovaranju](#)
 - [Oslanjanje na podugovarače radi ispunjavanja uslova u fazi odabira](#)
 - [Informacije o predloženoj organizaciji podugovaranja i podugovaračima](#)
 - [Provera podugovarača](#)
 - [Izvršenje ugovora](#)
 - [Usklađenost postupanja podugovarača i podugovaranja sa obavezama radnog prava, prava socijalne zaštite i prava zaštite životne sredine](#)
 - [Opcione odredbe u pogledu podugovaranja](#)
- [Praktična pitanja vezana za podugovaranje – pitanja i odgovori](#)
- [Komunalne delatnosti](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

Uvod

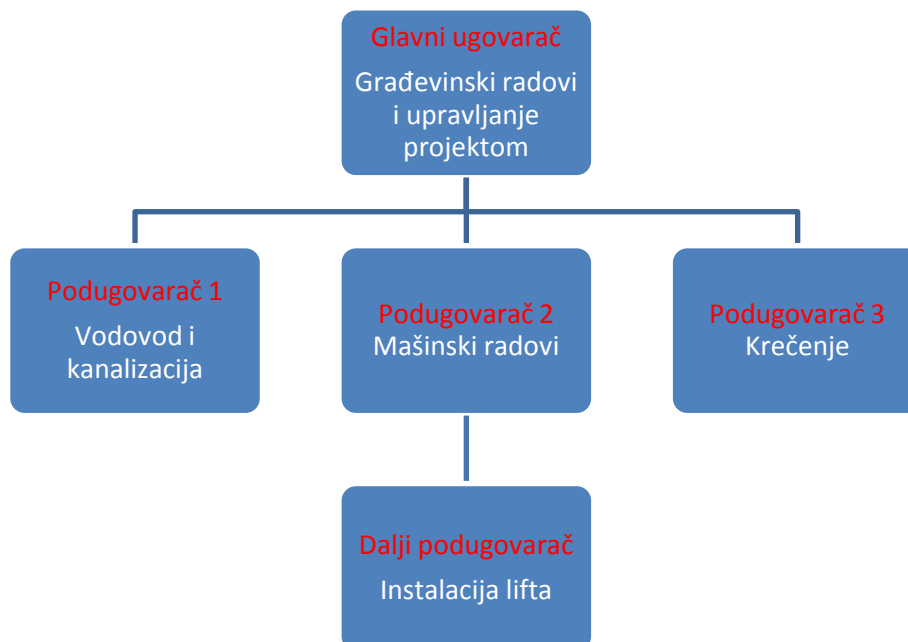
Do podugovaranja dolazi kada dobavljač kome je dodeljen ugovor o javnoj nabavci („ugovarač“) poveri drugom subjektu izvođenje dela radova ili usluga koje predstavljaju predmet ugovora. Taj drugi subjekt, kome je povereno izvođenje dela radova ili usluga, naziva se „podugovarač“.

Ugovarač može angažovati jednog ili više podugovarača. Podugovarači takođe mogu podugovoriti određene elemente radova ili usluga koje su obavezni da pruže u skladu sa svojim podugovorom sa ugovaračem („dalje podugovaranje“).

Iako je podugovarač uključen u izvršenje ugovora, ugovarač ima konačnu odgovornost pred javnim naručiocem za adekvatno izvršenje dodeljenog ugovora.

Podugovaranje u mnogim slučajevima može biti neophodno ili korisno. Primera radi, kod izvođenja građevinskih radova, ugovarač se može opredeliti da drugim privrednim subjektima poveri specijalizovane aktivnosti poput vodoinstalaterskih i mašinskih radova ili krečenja.

Ugovor o građevinskim radovima na izgradnji novog objekta – organizacija podugovaranja



Slična je situacija i kod pružanja obuke, gde će pružalac obuke drugim dobavljačima možda morati da poveri pružanje usluga pripreme obroka, smeštaja i prevoza učesnika.

Direktivom o javnom sektoru („Direktiva“)¹ ne definiše se izraz „podugovaranje“. On je, međutim, definisan u domaćim propisima pojedinih država članica. Primera radi, u Poljskoj se podugovor definiše kao teretni ugovor zaključen u pismenom obliku čiji su predmet ugovori, dobra ili radovi koji čine deo ugovora o javnoj nabavci zaključenog između dobavljača koga odabere javni naručilac i drugog subjekta (podugovarača). Podugovor za usluge, dobra ili radove takođe se može zaključiti između podugovarača i daljeg podugovarača ili više njih. Slično tome, odredbama italijanskog prava podugovaranje se definiše kao ugovor u skladu sa kojim ugovarač trećem licu poverava izvršenje dela usluga ili radova koje su predmet javnog ugovora.

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

U slučajevima u kojima se koriste, definicije propisane domaćim pravom dele određene karakteristike jer se njima ili navodi ili implicira da podugovaranje može da se odnosi samo na deo ili delove ugovora. Domaćim propisima se nekada određuje maksimalni deo ugovora koji se može podugovorom poveriti trećim licima, što se izražava kao procenat ukupne vrednosti ugovora o javnoj nabavci.

Razlozi za podugovaranje

Dobavljači imaju različite i dobre razloge za podugovaranje. Ono je često logično iz finansijske i poslovne perspektive. Na primer, dobavljač (ugovarač) može da utvrdi da mu je jeftinije da angažuje specijalizovanog podugovarača za određeni element ugovora nego da sam izvrši taj element ugovora. Razlog za to je to što će specijalizovani podugovarač imati neophodnu opremu i stručnost koju ugovarač ne poseduje. U određenim slučajevima, ugovarač možda neće biti ovlašćen da pruži sve usluge ili radove koje zahteva javni naručilac.

Primer

Ugovarač koji izvršava ugovor o nabavci radova može da radove poveri drugom privrednom subjektu koji poseduje naročito ovlašćenje ili licence potrebne za odlaganje opasnog otpada sa gradilišta.

Drugi pristup podugovaranju može da podrazumeva da ugovarač i firma specijalizovana za odlaganje otpada formiraju grupu i zajednički potpišu ugovor sa javnim naručilcem. Međutim, taj pristup se može pokazati neprihvatljivim iz perspektive firme za odlaganje otpada, jer će u skladu sa takvim ugovorom ona možda morati da preuzme odgovornosti koje nisu vezane za posao koji će obaviti. Mehanizam podugovaranja sa ograničenom odgovornošću će firmi za odlaganje otpada verovatno biti daleko atraktivnije rešenje.

Podugovaranje može biti korisno i dobavljaču koji ne ispunjava sve kriterijume za kvalifikovanje koje propiše javni naručilac. Dobavljač je u tom slučaju u stanju da se pouzda u podugovarače kako bi dopunio kapacitete ili sredstva koja mu nedostaju da bi se kvalifikovao za učešće u postupku dodele javnog ugovora. Više informacija o ovim pitanjima može se naći u daljem tekstu i u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 7, *Odabir dobavljača*.

Podugovaranje može pojednostaviti i pristup malih i srednjih preduzeća (MSP) postupcima javnih nabavki. Jedno malo ili srednje preduzeće možda neće biti u stanju da izvrši ceo ugovor zbog svoje veličine, oblasti specijalizacije ili ograničenih resursa, ali može biti savršeno sposobno da izvrši neke od usluga ili radova koje su deo šireg projekta. Više informacija se može naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 33, *Mala i srednja preduzeća u postupcima javnih nabavki*.

Takođe se mogu javiti slučajevi u kojima se podugovaranje koristi iz pogrešnih razloga, na primer kao način za omogućavanje dosluha između dobavljača ili „nameštanja“ ponuda. Rizik dosluha ili nameštanja ponuda se može smanjiti ako javni naručilac od dobavljača unapred zahteva da dostave informacije o mogućim podugovaračima. Više informacija se može naći u *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement* [Smernice OECD za suzbijanje nameštanja ponuda u postupcima javnih nabavki].²

² OECD (2009), *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris.

Odredbe Direktive o podugovaranju

Oslanjanje na podugovarače u cilju ispunjenja uslova u fazi odabira

Članom 63 Direktive dobavljaču se dopušta da se oslone na ekonomsku i finansijsku situaciju, kao i na tehničku i finansijsku sposobnost, trećih lica u cilju ispunjenja uslova u fazi odabira. Oslanjanje na kapacitete drugih subjekata je dozvoljeno bez obzira na pravnu prirodu odnosa između dobavljača koji namerava da učestvuje u postupku javne nabavke i trećih lica na koje se oslanja.³ Podugovaranje je jedan od načina za povezivanje dobavljača i njegovih trećih lica.

U Prilogu XII uz Direktivu navode se dokazi koje dobavljač može dostaviti kako bi pokazao da ispunjava kriterijume za izbor. Među dokazima za tehničku sposobnost je „navod o delu ugovora koji dobavljač eventualno namerava dati u podugovor“. Direktiva je, stoga, veoma jasna u delu u kome se navodi da dobavljač može dokazati da ispunjava ove uslove tako što će pružiti informacije o svojim mogućim podugovaračima.

Tokom postupka odabira, dobavljač mora biti u stanju da dokaže da će, u fazi izvršenja ugovora, biti u stanju da iskoristi kapacitete trećih lica na koja se oslanja da bi ispunio kriterijume iz faze odabira. Dobavljač mora dokazati da su njegove veze sa trećim licima stvarne a ne da je reč tek o veštačkim sredstvima za ispunjavanje uslova za izbor. U skladu sa opšte važećim zahtevom, dobavljač je dužan da javnom naručiocu dokaže da će imati na raspolaganju odgovarajuća sredstva, što može učiniti, primera radi, „dostavljanjem obaveze koje su ti subjekti preuzeli u tom smislu“.

U slučaju da dobavljač predloži oslanjanje na kapacitete trećih lica radi zadovoljavanja uslova u pogledu obrazovnih i stručnih kvalifikacija ili odgovarajućeg stručnog iskustva, to može učiniti samo ako će ta treća lica zaista izvršiti radove ili usluge za koje se traže ti kapaciteti.

Ograničenja u pogledu oslanjanja na resurse trećih lica, uključujući i podugovaranje: Članom 63, stav 2 Direktive propisano je konkretno ograničenje podugovaranja. U slučaju „ugovora o radovima, ugovora o uslugama i poslovima postavljanja ili ugradnje u kontekstu ugovora o nabavci dobara, javni naručiocu mogu zahtevati da određene kritične poslove obavlja neposredno sam ponuđač, ili, ako ponudu dostavlja grupa dobavljača... član te grupe“.

U tom slučaju, ugovarač mora neposredno da izvrši te poslove. Nije dopušteno dati ih u podugovor ili ih na drugi način prepustiti trećim licima.

Informacije o predloženoj organizaciji podugovaranja i podugovaračima

Javni naručilac u fazi planiranja postupka javne nabavke mora da razmotri mogućnost dobavljača da se osloni na treća lica u cilju zadovoljenja kriterijuma u fazi odabira.

U skladu sa članom 71, stav 2 Direktive, javni naručilac ima pravo da od dobavljača zahteva da u ponudi navede „deo ugovora koji namerava dati u podugovor trećim stranama i sve predložene podugovarače“. Domaćim odredbama se može propisati obaveza javnih naručilaca da te informacije zahtevaju od dobavljača.

Javnim naručiocima je korisno da ove informacije o organizaciji podugovaranja dobiju unapred da bi znali koji će subjekt ili subjekti izvršavati ugovor. Zahtev za dostavljanje ovih informacija mora se uneti u tendersku dokumentaciju, te se stoga ovo pitanje mora razmotriti u fazi planiranja.

Pored toga, kao što je napred već navedeno, javni naručilac može da od dobavljača zatraži dokaz da namerava da se osloni na resurse treće strane, uključujući i podugovarača, da bi se

³ Videti, na primer, predmet Suda pravde Evropske unije (SPEU) C-389/92 *Ballast Nedam Groep* u pogledu oslanjanja na resurse trećih lica unutar strukture grupe kompanija, i predmet SPEU C-176/98 *Holst Italia* u pogledu oslanjanja na resurse trećih lica u kontekstu zajedničkih ulaganja.

osiguralo da će na raspolaganju imati odgovarajuće resurse. Ima smisla u tendersku dokumentaciju uneti zahtev za dostavljanje relevantnih informacija i dokaza.

Provera podugovarača

Utvrđivanje postojanja razloga za isključenje: Dobavljači mogu biti isključeni iz postupka javne nabavke u slučaju da se primenjuju razlozi za obavezno ili opciono isključenje.

U skladu sa članom 63, stav 1 Direktive, ako dobavljač predloži angažovanje podugovarača za izvršenje dela predmeta ugovora, javni naručilac bi trebalo da utvrdi da li postoje razlozi za isključenje tog podugovarača.

Ako je nakon sprovedenog postupka provere utvrđeno se na podugovarača primenjuju obavezni razlozi za isključenje, javni naručilac treba da obaveže dobavljača da zameni podugovarača na koga se primenjuju ti razlozi.

U slučaju da postoje opcioni razlozi za isključenje, javni naručilac može zahtevati, ili ga država članica može obavezati da zahteva, da dobavljač zameni podugovarača na koga se odnose ti razlozi.

U slučaju da je to neophodno za utvrđivanje postojanja razloga za isključenje podugovarača, neophodne informacije bi trebalo da prati dobrovoljno data izjava podugovarača u Evropskoj jedinstvenoj dokumentaciji o nabavci (ESPD). Merama za sprovođenje ove odredbe koje usvoje države članice može se propisati da podugovarač koji se uvede u ugovor nakon njegove dodele mora umesto dobrovoljne izjave (ESPD) da dostavi potvrde i drugu prateću dokumentaciju. Više informacija o ESPD-u se može naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 7, *Odabir dobavljača*.

Utvrđivanje ispunjenosti kriterijuma za odabir: Dobavljači moraju da ispune kriterijume za odabir.

Članom 63, stav 1 propisuje se da, u slučaju da dobavljač predloži angažovanje podugovarača za izvršenje dela predmeta ugovora, javni naručilac mora da utvrdi da li predloženi podugovarač ispunjava odgovarajuće kriterijume za odabir.

Ako se u postupku provere ispunjenosti uslova utvrdi da podugovarač ne zadovoljava odgovarajuće kriterijume za odabir, javni naručilac je dužan da obaveže dobavljača da zameni tog podugovarača.

Ako se dobavljač oslanja na kapacitete jednog ili više podugovarača za ispunjavanje kriterijuma u pogledu ekonomske i finansijske situacije, javni naručilac može da obaveže dobavljača i podugovarača (ili podugovarače) da solidarno odgovaraju za izvršenje ugovora.

Izvršenje ugovora

U skladu sa Direktivom, dobavljač koji namerava da angažuje podugovarača ili podugovarače u cilju izvršenja dela radova ili usluga nije automatski dužan da obavesti javnog naručioca o svojoj nameri da to učini.

Kao što je već navedeno napred, javni naručilac može da ove informacije zahteva od dobavljača u fazi prikupljanja ponuda, a u pojedinim državama članicama može biti i dužan da to učini. Ipak, dobavljač koji se nije opredelio da se osloni na resurse ili kapacitete podugovarača da bi zadovoljio kriterijume za odabir može da obavesti javnog naručioca o organizaciji podugovaranja pošto mu bude dodeljen ugovor.

Domaćim pravom se može propisati da dobavljač dobije prethodno odobrenje od javnog naručioca za podugovaranje koje nije navedeno u ponudi dobavljača.

Posebni uslovi za dostavljanje informacija o podugovaračima: Posebne odredbe člana 71, stav 5 Direktive odnose se na ugovore o nabavci radova i određene ugovore o nabavci usluga kod kojih informacije o podugovaračima moraju da se dostave javnom naručiocu.

Kod ugovora o nabavci radova i usluga koji se pružaju na lokaciji pod neposrednim nadzorom javnog naručioca, glavni ugovarač je dužan da „[u svojoj ponudi] navede javnom naručiocu ime, podatke za kontakt i zakonske zastupnike podugovarača uključenih u te radove ili usluge ako su mu ti podaci poznati.“

Javni naručilac je dužan ove informacije da zahteva „nakon dodele ugovora i najkasnije o početku izvršenja ugovora“.

Javni naručilac bi trebalo da glavnog ugovarača obaveže da ga izvesti o svakoj promeni ovih informacija tokom izvršenja ugovora i da pruži tražene informacije o eventualnim novim podugovaračima koje naknadno angažuje za izvođenje radova ili pružanje usluga.

Ova odredba ne važi za dobavljače dobara. Države članice mogu, međutim, da primenu ove obaveze prošire i na ugovore za nabavku dobara ili usluga na lokacijama koje nisu pod neposrednim nadzorom javnog naručioca i na dobavljače koji izvršavaju ugovore o nabavci radova ili usluga.

Države članice takođe mogu neposredno propisati obavezu glavnog ugovarača da dostavlja tražene informacije.

Usklađenost postupanja podugovarača i podugovaranja sa obavezama radnog prava, prava socijalne zaštite i prava zaštite životne sredine

Direktiva sadrži obaveznu odredbu kojom se od odgovornih domaćih organa zahteva da se postaraju da podugovarači poštuju odgovarajuće obaveze izvedene iz obaveznog prava EU ili domaćeg prava usklađenog sa pravom EU na poljima radnog prava, prava socijalne zaštite i prava zaštite životne sredine ili odredbama međunarodnog radnog prava. Podugovarači, stoga, imaju iste obaveze kao glavni ugovarači u pogledu poštovanja ovih odredbi.

Da bi se izbeglo kršenje ovih obaveza, Direktivom se pružaju primeri „odgovarajućih mera“ koje mogu preduzeti države članice ili javni naručioci neposredno: reč je o solidarnoj odgovornosti i potvrđivanju.

Solidarna odgovornost: Domaćim pravom države članice može se propisati solidarna odgovornost glavnog ugovarača i podugovarača. Država članica bi trebalo da obezbedi primenu relevantnih pravila u skladu sa obavezama Direktiva u pogledu radnog prava, prava socijalne zaštite i prava zaštite životne sredine.

Potvrđivanje: Kao što je detaljno opisano napred, javni naručioci mogu da utvrde, ili mogu biti obavezani odredbama domaćeg prava da utvrde, da li postoje razlozi za isključenje podugovarača, uključujući i razloge vezane za nepoštovanje obaveza u pogledu radnog prava, prava socijalne zaštite i prava zaštite životne sredine.

Opcione odredbe u pogledu podugovaranja

U Direktivi je navedeno više opcionih rešenja koja mogu primeniti države članice, od kojih smo u ovom informativnom dokumentu već pomenuli neka. U daljem tekstu detaljnije opisujemo dve konkretne odredbe: neposrednu isplatu podugovaračima i dostavljanje informacija o podugovaračima.

Države članice koje se opredele da opcione odredbe vezane za podugovaranje unesu u svoje domaće pravo mogu ograničiti polje njihove primene, na primer na određene vrste ugovora, određene kategorije javnih naručilaca ili dobavljača ili ugovore određene vrednosti.

Neposredna isplata: Države članice mogu propisati da „...na zahtev podugovarača i ako to dozvoljava priroda ugovora, javni naručilac prenese dospela plaćanja neposredno na podugovarača za usluge, dobra ili radove koje izvodi za dobavljača kome je dodeljen javni ugovor (glavni ugovarač). Te mere mogu uključivati odgovarajuće mehanizme koji glavnom ugovaraču omogućuju ulaganje prigovora na neosnovana plaćanja. Aranžmani koji se odnose na način plaćanja navode se u dokumentaciji o javnoj nabavci.“

Države članice mogu domaćim pravom da propišu stroža pravila o odgovornosti ili da se neposredna plaćanja mogu vršiti dobavljačima bez njihove obaveze da zahtevaju takva plaćanja.

Proširenje obaveze pružanja informacija o podugovaračima: Države članice mogu da prošire obavezu pružanja informacija koje se zahtevaju od ugovarača ili njihovih podugovarača u fazi izvršenja ugovora tako da ta obaveza važi, primera radi, i na podugovarače podugovarača glavnog ugovarača, ili na subjekte još niže u lancu podugovaranja.

Kao što je napred već detaljno objašnjeno, države članice mogu da obavezu pružanja informacija prošire tako da obuhvata i ugovore o nabavci dobara, ugovore o nabavci usluga koje se ne pružaju na lokaciji pod neposrednim nadzorom javnog naručioca ili dobavljače koji izvršavaju ugovore o nabavci radova ili usluga.

Primeri rešenja primenjenih u pojedinim državama

Francuska: U Francuskoj⁴ ugovarač može podugovoriti određene delove ugovora trećim licima pod uslovom da za to dobije prethodnu saglasnost javnog naručioca za svakog pojedinačnog podugovarača kao i za uslove vršenja isplata.

Zahtev za podugovaranje se može podneti (1) u fazi prikupljanja ponuda, kada ponuđač u svojoj ponudi navodi informacije o uslugama obuhvaćenim podugovaranjem, nazive podugovarača i finansijske uslove definisane u nacrtu podugovora; ili (2) tokom izvršenja ugovora. U prvom slučaju, obaveštenje o dodeli ugovora predstavlja i odobrenje podugovaranja navedenog u odabranoj ponudi, uključujući i relevantne uslove plaćanja. U drugom slučaju, ugovarač je dužan da javnom naručiocu dostavi poseban zahtev, u pismenom obliku, koji sadrži napred navedene informacije.

Podugovaranje je dopušteno ako obe strane u glavnom ugovoru potpišu poseban sporazum. Smatra se da je javni naručilac odobrio podugovaranje ako na zahtev ugovarača ne odgovori u roku od 21 dan od dana prijema.

Svi podugovarači koje odobri javni naručilac imaju pravo na neposrednu isplatu od javnog naručioca za delove ugovora koje izvrše pod uslovom da je vrednost podugovora jednaka iznosu od 600 EUR ili prelazi taj iznos.

Poljska: Poljski Zakon o javnim nabavkama⁵ sadrži više odredbi čiji je cilj staranje o tome da ugovarači plaćaju sve dospele obaveze podugovaračima. Ove odredbe se naročito odnose na podugovaranje u slučaju ugovora o izvođenju radova.

Dobavljači i podugovarači koji nameravaju da zaključe podugovor čiji su predmet radovi dužni su, tokom izvršenja tog ugovora, da javnom naručiocu dostave nacrt podugovora. Sa druge strane, podugovarači koji nameravaju da zaključe dalje podugovore dužni su da za to pribave saglasnost dobavljača.

Rok za plaćanje naknade podugovaraču ili daljem podugovaraču definisan podugovorom ne može biti duži od 30 dana od dostavljanja fakture ili dostavnice kojom se potvrđuje dostava dobara ili izvršenje usluga ili radova poverenih podugovaraču ili daljem podugovaraču.

Javni naručilac neposredno isplaćuje naknadu ako dobavljač ili podugovarač izbegava da izvrši isplatu naknade svom podugovaraču ili daljem podugovaraču. Isplata naknade, međutim, važi samo u pogledu potraživanja koja nastanu pošto javni naručilac prihvati podugovor. Javni

⁴ Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, JORF n°0074 du 27 mars 2016, članovi 133-137. Prečišćeni tekst od 14. jula 2016. dostupan na adresi <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032295952&dateTexte=20160714>.

⁵ Zakon o javnim nabavkama od 29. januara 2004, prečišćeni tekst, članovi 143a i 143b, dostupno na stranici https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0015/30336/Public_Procurement_Law_2015_consolidated.pdf.

naručilac naknadu koja se duguje dobavljaču umanjuje za iznos koji je bio prinuđen da neposredno isplati podugovaraču.

Ako se javi potreba za višestrukim neposrednim isplatama podugovaračima ili daljim podugovaračima koje predstavljaju više od pet odsto ukupne vrednosti ugovora, javni naručilac može da raskine ugovor.

Praktična pitanja vezana za podugovaranje – Pitanja i odgovori

Da li javni naručilac može da obaveže ugovarača da podugovori deo ugovora ili da angažuje određenog podugovarača? Direktivom se javnim naručiocima ne omogućava da propišu obavezu podugovaranja. Dobavljač se slobodno može opredeliti za podugovaranje.⁶

Javni naručilac ne sme da zahteva od ugovarača da angažuje određenog podugovarača. Takav zahtev bio bi nespojiv sa osnovnim načelima postupka javne nabavke.

Da li dobavljač može da podugovori 100 odsto ugovora (odnosno, ceo ugovor)? Direktivom nije izričito zabranjeno podugovaranje čitavog ugovora, ali bi se moglo zastupati stanovište da je takva zabrana implicitno navedena u odredbama Direktive o podugovaranju u kojima se navodi „deo“ ugovora koji javni naručilac namerava da podugovori. Odredbe domaćeg prava pojedinih država članica izričito se zabranjuje podugovaranje celog ugovora, koje se smatra cesijom ugovora, što, uopšteno govoreći, nije dozvoljeno u postupcima javnih nabavki.

Da li javni naručilac može da ograniči mogućnosti za podugovaranje? U pojedinim slučajevima je moguće ograničiti podugovaranje. Podugovaranje može biti isključeno u svim slučajevima u kojima su konkretne osobine pojedinca koji pruža usluge bile presudni činilac za zaključenje ugovora sa tim licem. To može biti slučaj kod kulturno-umetničkih delatnosti, intelektualnih usluga i istraživanja i razvoja, kao i sličnih situacija u kojima su osobine i karakteristike pružaoca usluga bile presudne za njegov izbor. Na primer, reč može biti o poznatom pevaču ili dobitnici Nobelove nagrade.

Direktivom se javnim naručiocima omogućava da zahtevaju da određene „ključne poslove“ izvrši sam ponuđač, ili, ako je ugovor dodeljen grupi dobavljača, jedan od članova te grupe. Ako se zahteva ovakvo neposredno izvršenje poslova, njihovo podugovaranje je implicitno isključeno. Zahtev za neposredno izvršenja ugovora može se istaći u slučaju ugovora o izvođenju radova, izvršenju usluga i poslova postavljanja ili ugradnje u okviru ugovora o isporuci dobara. Sud pravde Evropske Unije stao je na stanovište da dobavljač može biti sprečen da podugovori ključne delove ugovora u slučaju da dobavljač ne dokaže, u fazi ocene ponuda, da će mu biti dostupni tehnički i ekonomski kapaciteti trećeg lica.⁷

Prema mišljenju SPEU, ograničenje mogućnosti za podugovaranje apstraktno definisanog dela ugovora, poput određenog procenta ugovora, nespojivo je sa Direktivom o javnom sektoru iz 2004.⁸ Sud pravde je ovo mišljenje izneo u predmetu koji se vodio povodom uslova javnog naručioca iz tenderske dokumentacije prema kojima je ugovarač sopstvenim sredstvima trebalo da izvede najmanje 25 odsto radova koji su bili predmet javne nabavke.⁹

⁶ Obavezujuće odredbe o podugovaranju navedene su samo u Direktivi o javnim nabavkama u sektoru odbrane i bezbednosti, odnosno Direktivi 2009/81/EZ o usklađivanju postupaka javne nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci dobara i ugovore o uslugama koje zaključuju javni naručioci ili naručioci u oblasti odbrane i bezbednosti i izmeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ od 13. jula 2009.

⁷ Predmet SPEU C-314/01 *Siemens i ARGE*.

⁸ Direktiva 2004/18/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o usklađivanju postupaka za zaključenje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci dobara i ugovora o javnim uslugama od 31. marta 2004.

⁹ Predmet SPEU C-406/14 *Wrocław – Miasto na prawach powiatu*.

Da li je moguće promeniti podugovarača? U pojedinim slučajevima je moguće promeniti podugovarača tokom izvršenja ugovora, čak iako je prvobitni podugovarač poimence naveden u ponudi najuspešnijeg ponuđača.

Međutim, u sudskoj praksi SPEU potvrđeno je da se promena podugovarača smatra suštinskom izmenom ugovora, usled čega se mora pokrenuti nov postupak dodele ugovora ako je taj konkretan podugovarač bio „presudan činilac“ za dodelu osnovnog ugovora najuspešnijem ponuđaču.¹⁰ Obrazloženje SPEU bilo je sledeće: ako je kompanija „A“ u svojoj ponudi naglasila veštine i kvalitete određenog mogućeg podugovarača (podugovarača „B“), i ako su ti činioци odigrali presudnu ulogu u donošenju odluke da se ugovor dodeli kompaniji „A“, ne bi bilo pošteno prema drugim ponuđačima da se dobavljaču dopusti da podugovarača „B“ zameni drugim podugovaračem. Međutim, takva zamena je dozvoljena ako novi podugovarač ima podjednako dobre kvalifikacije i osobine.

Mogućnost promene podugovarača implicira se i odredbama člana 71 Direktive, kojima se javni naručioци obavezuju da zahtevaju od ugovarača da ih izvesti o mogućim promenama u pogledu podugovarača, i da pritom i dostavi informacije o mogućim novim podugovaračima naknadno angažovanim na izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet ugovora.

Komunalne delatnosti

Odredbe člana 88 Direktive o komunalnim delatnostima¹¹ skoro su identične odredbama Direktive o podugovaranju.

Odredbe člana 79 Direktive o komunalnim delatnostima skoro su identične odredbama Direktive o oslanjanju na resurse trećih lica.

Direktiva o komunalnim delatnostima ne sadrži detaljne odredbe o kriterijumima za odabir koje mogu primeniti javni naručioци. Njome se ne propisuje spisak referenci koje se mogu koristiti kao sredstvo za dokazivanje tehničkih kapaciteta. Razlog za izostavljanje ovih elemenata jeste to što su odredbe Direktive o komunalnim delatnostima, uopšteno govoreći, fleksibilnije u pogledu ovih kriterijuma nego odredbe Direktive.

¹⁰ Predmet SPEU C-91/08 *Wall*.

¹¹ 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), *Selecting Economic Operators* [Odabir dobavljača], Brief 7, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *SMEs in Public Procurement* [Mala i srednja preduzeća (MSP) u postupcima javnih nabavki], Brief 33, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Contract Modifications* [Izmene ugovora], Brief 38, OECD Publishing, Paris