

Službeni list Europske unije

C 108 I



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 63.

1. travnja 2020.

Sadržaj

II. *Informacije*

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

Europska komisija

2020/C 108 I/01

Komunikacija Komisije — Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19

1

II

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

EUROPSKA KOMISIJA

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19

(2020/C 108 I/01)

1. Uvod – Mogućnosti i fleksibilnost koje nudi okvir za javnu nabavu

COVID-19 zdravstvena je kriza koja iziskuje brza i pametna rješenja te vještu prilagodbu na povećanu potražnju za sličnom robom i uslugama u vrijeme kad određeni lanci opskrbe nisu posve funkcionalni. Javni naručitelji u državama članicama glavni su akteri u nabavi većine te robe i usluga. Oni se moraju pobrinuti za dostupnost, među ostalim, osobne zaštitne opreme poput maski za lice i zaštitnih rukavica, medicinskih proizvoda, prije svega respiratora, drugih medicinskih potrepština te bolničke i informatičke infrastrukture.

Na europskoj razini Komisija i države članice već su intenzivirale aktivnosti u tom području pokretanjem zajedničkih postupaka javne nabave za razne medicinske potrepštine.

Kako bi svoju pomoć dodatno prilagodila kriznoj situaciji, Komisija u ovim smjernicama ⁽¹⁾ objašnjava koje su mogućnosti i fleksibilnost dostupne u okviru EU-a za javnu nabavu kad je riječ o robi, uslugama i radovima koji su potrebni za suzbijanje krize.

Javni naručitelji mogu birati između nekoliko mogućnosti:

- prvo, u hitnim situacijama mogu iskoristiti mogućnosti znatnog skraćivanja rokova kako bi se ubrzali otvoreni ili ograničeni postupci,
- ako takva fleksibilnost nije dovoljna, može se predvidjeti pregovarački postupak bez objave. U krajnjoj liniji moglo bi se dopustiti i izravno dodjeljivanje ugovora prethodno odabranom gospodarskom subjektu ako je on jedini koji može isporučiti traženu robu u tehničkim i vremenskim okvirima zadanim iznimnom žurnošću,
- osim toga, javni naručitelji trebali bi razmotriti i alternativna rješenja te preuzimanje aktivne uloge na tržištu.

⁽¹⁾ Ove se smjernice temelje na Komunikaciji Komisije o propisima o javnoj nabavi u vezi s trenutačnom azilantskom krizom od 9. rujna 2015., COM(2015) 454 final. U njima se odražava Komisijino shvaćanje Ugovorâ, direktiva o javnoj nabavi i sudske prakse Suda Europske unije (dalje u tekstu „Sud”). U svakom slučaju, treba napomenuti da samo Sud Europske unije može iznijeti obvezujuće tumačenje prava Unije. Ovim se smjernicama ne mijenja pravni okvir.

Ove se smjernice posebno odnose na javnu nabavu u situacijama iznimne žurnosti, koja javnim naručiteljima omogućuje da ono što je neophodno nabave u roku od nekoliko dana, čak i nekoliko sati. Upravo za situacije poput aktualne krize uzrokovane bolešću COVID-19, u kojoj je potrebna iznimna i nepredvidiva žurnost, u direktivama EU-a ne postoje postupovna ograničenja.

Konkretno, pregovarački postupak bez objave omogućuje javnim naručiteljima da nabave robu i usluge u najkraćem mogućem roku. U okviru tog postupka, kako je utvrđen u članku 32. Direktive 2014/24/EU (dalje u tekstu „Direktiva”) ⁽²⁾, javni naručitelji mogu izravno pregovarati s potencijalnim ugovarateljima, pri čemu nema zahtjeva za objavu, rokova, minimalnog broja natjecatelja koje treba pozvati ni drugih postupovnih zahtjeva. Na razini EU-a nisu regulirani nikakvi postupovni koraci. U praksi to znači da tijela mogu djelovati onoliko brzo koliko je to tehnički/fizički izvedivo, a postupak može biti *de facto* izravna dodjela koja podliježe samo fizičkim/tehničkim ograničenjima u vezi sa stvarnom dostupnošću i brzinom isporuke.

Europski okvir za javnu nabavu javnim naručiteljima pruža potrebnu fleksibilnost da što brže nabave robu i usluge izravno povezane s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Za ubrzanje nabave javni naručitelji mogu razmotriti sljedeće mogućnosti:

- kontakte s potencijalnim ugovarateljima u EU-u i izvan njega telefonom, e-poštom ili osobno,
- angažman agenata s boljim kontaktima na tržištu,
- slanje predstavnika izravno u zemlje koje imaju potrebne zalihe i mogu osigurati hitnu dostavu,
- obraćanje potencijalnim dobavljačima i ugovaranje povećanja, početka ili obnove proizvodnje.

Međutim, u situacijama iznimnog povećanja potražnje za sličnom robom, proizvodima i uslugama, uz istovremene znatne poremećaje u lancu opskrbe, nabava bi mogla biti fizički ili tehnički nemoguća čak i u okviru najbržih mogućih postupaka. Kako bi ispunili svoje potrebe, javni naručitelji možda će morati potražiti alternativna i eventualno inovativna rješenja koja su možda već dostupna na tržištu ili se mogu primijeniti u (vrlo) kratkom roku. Javni naručitelji morat će pronaći rješenja i obratiti se potencijalnim dobavljačima kako bi procijenili ispunjavaju li te alternative njihove potrebe ⁽³⁾. Interakcija s tržištem može pružiti izvrsnu priliku da se uzmu u obzir i strateški aspekti javne nabave, što znači da se u postupak nabave uključuju zahtjevi u pogledu okoliša, inovacija i društva, uključujući pitanje pristupačnosti svakoj nabavljenoj usluzi.

Javni su naručitelji potpuno ovlašteni u okviru EU-a da preuzmu aktivnu ulogu na tržištu i da sudjeluju u aktivnostima povezivanja. Postoji više načina za interakciju s tržištem da se potakne ponuda. Za ispunjavanje srednjoročnih potreba primjena hitnih postupaka mogla bi biti pouzdaniji način za dobivanje bolje vrijednosti za novac i većeg pristupa dostupnim zalihama. Uz to:

- javni naručitelji mogu koristiti inovativne digitalne alate ⁽⁴⁾ da bi povećali interes među gospodarskim subjektima koji mogu predložiti alternativna rješenja. Na primjer, mogu pozvati na hakatone na kojima će se raditi na novim konceptima za višestruku upotrebu zaštitnih maski nakon čišćenja, na idejama za poboljšavanje zaštite medicinskog osoblja, na načinima za detekciju virusa u okolišu itd.,
- javni naručitelji također mogu bliže surađivati s inovacijskim ekosustavima ili poduzetničkim mrežama, koji bi mogli ponuditi rješenja.

⁽²⁾ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL L 94, 28.3.2014., str. 65.).

⁽³⁾ Smjernice i dobra praksa za nabavu inovativnih proizvoda i usluga: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/innovation-procurement_hr

⁽⁴⁾ Digitalna nabava potiče inovativne pristupe https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_en

Javni naručitelji mogu se osloniti na okvir EU-a za javnu nabavu, koji omogućava pružanje rješenja i u teškim kriznim situacijama kao što je pandemija COVID-a 19.

Javni naručitelji zahvaljujući tom okviru mogu primijeniti višefazne strategije, na koje ih okvir i potiče. Prvo, za neposredne i planirane kratkoročne potrebe trebali bi potpuno iskoristiti fleksibilnost okvira. Na raspolaganju im je i dopunski alat, mogućnost zajedničke nabave i iskorištavanje inicijativa Komisije za zajedničku javnu nabavu. Srednjoročno im mogu poslužiti postupci sa skraćenim rokovima jer su načelno pouzdaniji za dobivanje bolje vrijednosti za novac, većeg pristupa poduzeća poslovnim prilikama i većeg raspona dostupnih zaliha.

Komisija će aktivirati sve što joj je na raspolaganju kako bi državama članicama i javnim naručiteljima pružila daljnje savjete i pomoć ⁽⁵⁾.

2. **Odabir postupaka i rokova u okviru EU-a za javnu nabavu – posebno u hitnim situacijama i situacijama iznimne žurnosti**

Europska unija trenutačno se suočava s brojnim poteškoćama zbog iznenadne i rasprostranjene zdravstvene krize izazvane COVID-om 19. U ovim se smjernicama daje pregled mogućnosti da javni naručitelji ⁽⁶⁾ brzo nabave najnužniju robu i usluge te, prema potrebi, dodatnu infrastrukturu.

Europski propisi o javnoj nabavi sadržavaju sve potrebne metode za ispunjavanje tih potreba na temelju odredaba iz Direktive.

2.1. **Izbor postupka (općenito)**

Za ugovore obuhvaćene Direktivom javni naručitelj može odlučiti dodijeliti ugovor na temelju otvorenog ili ograničenog postupka (članak 26. stavak 2. Direktive) ⁽⁷⁾.

Za otvorene postupke koji podliježu Direktivi primjenjuje se rok od 35 dana za podnošenje ponuda ⁽⁸⁾.

Za ograničene postupke u Direktivi je propisan rok od 30 dana za podnošenje zahtjeva za sudjelovanje, nakon čega slijedi dodatni rok od 30 dana za podnošenje ponuda ⁽⁹⁾. Ako je to omogućeno nacionalnim zakonodavstvom, o tom se potonjem roku javni naručitelji niže razine, kao što su regionalna ili lokalna tijela, mogu dogovoriti sa sudionicima. Ako se dogovor ne može postići, može se primijeniti minimalni rok od 10 dana ⁽¹⁰⁾.

Uz to, u otvorenim i ograničenim postupcima ti se rokovi mogu skratiti:

- (1) ako prethodna informacijska obavijest nije upotrijebljena kao sredstvo pozivanja na nadmetanje, ali sadržava sve informacije potrebne za obavijest o nadmetanju u odjeljku I. dijela B Priloga V., a poslana je na objavu između 35 dana i 12 mjeseci prije datuma na koji je obavijest o nadmetanju poslana;
- (2) ili ako postoji hitna situacija koju javni naručitelj propisno opravda, zbog čega je primjenjivi vremenski rok nepraktičan (vidjeti točku 2. u nastavku).

2.2. **U hitnim situacijama – skraćeni rokovi**

Ako je to potrebno zbog hitne situacije, u Direktivi je predviđeno znatno skraćenje općih rokova: u otvorenom postupku rok za podnošenje ponuda može se skratiti na 15 dana u propisno opravdanim hitnim situacijama ⁽¹¹⁾, a u ograničenom postupku rok za podnošenje zahtjeva za sudjelovanje može se skratiti na 15 dana ⁽¹²⁾ i rok za podnošenje ponuda na 10 dana ⁽¹³⁾. Time se omogućuje brza dodjela ugovora.

⁽⁵⁾ U EU-u postoji više od 250 000 javnih naručitelja, zbog čega Komisija već komunicira s imenovanim nacionalnim kontaktnim točkama iz država članica pomoću namjenskog internetskog WIKI-ja.

⁽⁶⁾ Tijela državne, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela ili udruženja koja je osnovalo jedno ili nekoliko takvih tijela vlasti ili javnopravnih tijela.

⁽⁷⁾ Pregovarački postupci s prethodnom objavom ili natjecateljski dijalog u ovom kontekstu vjerojatno ne bi bili interesantni jer uvjeti za njihovu primjenu ne bi bili ispunjeni u okolnostima razmatranima u ovoj Komunikaciji.

⁽⁸⁾ Članak 27. Direktive 2014/24/EU.

⁽⁹⁾ Članak 28. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁰⁾ Članak 28. stavak 4. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹¹⁾ Članak 27. stavak 3. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹²⁾ Članak 27. stavak 3. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹³⁾ Članak 28. stavak 6. Direktive 2014/24/EU.

Primjena „ubrzanog” otvorenog ili ograničenog postupka poštuje načelo jednakog postupanja i transparentnosti i osigurava tržišno natjecanje čak i u hitnim situacijama. U hitnim situacijama, zbog kojih rokovi primjenjivi u uobičajenim okolnostima postaju nepraktični, javni naručitelji mogu skratiti rokove koji se primjenjuju na otvoreni ili ograničeni postupak javne nabave u skladu s Direktivom.

Postupak	Najkraći redoviti rok	Najkraći skraćeni rok
Otvoreni postupak	35 dana ⁽¹⁴⁾	15 dana
Ograničeni postupak (korak 1.: zahtjev za sudjelovanje)	30 dana ⁽¹⁵⁾	15 dana ⁽¹⁶⁾
Ograničeni postupak (korak 2.: podnošenje ponuda)	30 dana ⁽¹⁷⁾	10 dana ⁽¹⁸⁾

2.3. U situacijama iznimne žurnosti – pregovarački postupak bez objave

Predviđanjem „pregovaračkog postupka bez objave” u pravu Unije osiguran je dodatni instrument za brže dodjeljivanje ugovora radi ispunjavanja potreba povezanih s pandemijom COVID-a 19.

Javni naručitelji mogu dodijeliti javni ugovor pregovaračkim postupkom bez prethodne objave „u onoj mjeri u kojoj je to nužno potrebno ako, iz razloga iznimne žurnosti izazvane događajima koje javni naručitelji ne mogu predvidjeti, nije moguće pridržavati se rokova propisanih za otvorene ili ograničene postupke ili natjecateljske postupke uz pregovore. Okolnosti na koje se poziva za opravdanje iznimne žurnosti ne smiju ni u kojem slučaju biti dovedene u vezu s javnim naručiteljem.” (članak 32. stavak 2. točka (c) Direktive).

Budući da javni naručitelji u tom slučaju odstupaju od temeljnog načela iz Ugovora u pogledu transparentnosti, Sud Europske unije zahtijeva da se taj postupak primjenjuje samo u iznimnim slučajevima. Svi uvjeti moraju biti kumulativno ispunjeni i moraju se tumačiti restriktivno (vidjeti, primjerice, predmete C-275/08 Komisija protiv Njemačke i C-352/12 Consiglio Nazionale degli Ingegneri). „Pregovarački postupak bez objave” omogućuje javnim naručiteljima da izravno pregovaraju s potencijalnim ugovarateljima. Iznimka je izravno dodjeljivanje ugovora prethodno odabranom gospodarskom subjektu, koje se primjenjuje ako samo jedno poduzeće može ispuniti zahtjeve u okviru tehničkih i vremenskih ograničenja nastalih zbog iznimne žurnosti.

Svaki javni naručitelj morat će procijeniti jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu takvog „pregovaračkog postupka bez prethodne objave”. Svoj će izbor takvog postupka morati opravdati u pojedinačnom izvješću ⁽¹⁹⁾. U pojedinačnoj ocjeni svakog predmeta morat će biti ispunjeni sljedeći kumulativni kriteriji:

2.3.1. Događaji koje dotični javni naručitelji nisu mogli predvidjeti

Broj oboljelih od COVID-a 19 kojima je potrebno liječenje svakodnevno raste te se očekuje da će ih u većini država članica biti još više, sve dok njihov broj ne dosegne vrhunac.

Ti se događaji, a posebno njihov specifičan razvoj, moraju smatrati nepredvidivima za svakog javnog naručitelja. Specifične potrebe bolnica i drugih zdravstvenih ustanova za osiguravanjem liječenja, osobnom zaštitnom opremom, respiratorima, dodatnim krevetima te dodatnom intenzivnom njegom i bolničkom infrastrukturom, uključujući svu tehničku opremu, sigurno se ne mogu predvidjeti i planirati unaprijed i stoga su za naručitelje nepredvidivi događaji.

2.3.2. Iznimna žurnost zbog koje je nemoguće primijeniti opće rokove

Najnužnije se potrebe bolnica i zdravstvenih ustanova (roba, usluge i javni radovi) bez sumnje trebaju zadovoljiti što je brže moguće.

⁽¹⁴⁾ Članak 27. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁵⁾ Članak 28. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁶⁾ Članak 28. stavak 6. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁷⁾ Članak 28. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁸⁾ Članak 28. stavak 6. Direktive 2014/24/EU.

⁽¹⁹⁾ Članak 84. stavak 1. točka (f) Direktive 2014/24/EU.

Je li zbog toga nemoguće poštovati čak i vrlo kratke rokove za ubrzani otvoreni ili ograničeni postupak (15 odnosno 10 dana za podnošenje ponuda) morat će se ocjenjivati na pojedinačnoj osnovi, ali tako će biti u većini slučajeva, barem kad je riječ o kratkoročnim potrebama koje se znatno povećavaju s rastom krivulje infekcije.

Kako je objašnjeno na temelju sudske prakse Suda ⁽²⁰⁾, u slučaju poziva na iznimnu žurnost potreba za javnom nabavom mora se zadovoljiti bez odgode. Na tu se iznimku ne može pozivati za dodjelu ugovora koja traje dulje nego što bi trajala primjena transparentnog, otvorenog ili ograničenog postupka, uključujući ubrzane (otvorene ili ograničene) postupke.

2.3.3. *Uzročno-posljedična veza između nepredviđenog događaja i situacije iznimne žurnosti*

Ne postoje razumni razlozi za sumnju u postojanje uzročno-posljedične veze zadovoljavanja najnužnijih potreba bolnica i zdravstvenih ustanova s pandemijom COVID-a 19.

2.3.4. *Pribjegavanje tom postupku samo do pronalaska stabilnijih rješenja*

Pregovarački postupci bez prethodne objave mogu omogućiti zadovoljenje najhitnijih potreba. Ti postupci obuhvaćaju razdoblje do pronalaska stabilnijih rješenja, kao što su okvirni ugovori za robu i usluge, koji se dodjeljuju redovnim postupcima (uključujući ubrzane postupke).

⁽²⁰⁾ Vidjeti presudu Suda u predmetu C-352/12 od 20. lipnja 2013., točke 50.–52.

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR