



## Informativni dokument br. 3

Septembar 2016.

### Javne nabavke

# Javni naručioc

#### SADRŽAJ

- [Opće definicije: javni naručilac, javnopravno tijelo](#)
- [Zajedničke i centralizirane javne nabavke](#)
- [Javni naručioc u sektoru komunalnih djelatnosti](#)
- [Izuzeci](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

## Opće definicije: javni naručilac, javnopravno tijelo

Direktiva o javnom sektoru<sup>1</sup> („Direktiva“) primjenjuje se samo ako je određeno tijelo „javni naručilac“. Izraz „javni naručilac“ definiran je u Direktivi. U slučaju da određeno tijelo zadovoljava definiciju javnog naručioca, na njegove javne nabavke primjenjuje se Direktiva. Ukoliko jedno tijelo ne zadovoljava ovu definiciju, ali ipak nastoji da slijedi propisana pravila, to ne znači da će se kršenje odredbi Direktive u postupanju tog tijela moći osporiti. Direktiva se ili primjenjuje ili ne; ne postoji „nešto između“.

**Javni naručioc:** Izraz „javni naručioc“ obuhvata:

- državu
- regionalne i lokalne vlasti
- javnopravna tijela
- udruženja koja formiraju jedno ili više takvih organa javne uprave ili jedno ili više takvih javnopravnih tijela.

Direktivom su također definirani izrazi „tijela centralne države“ i „decentralizirani javni naručioc“. Tijela centralne države su samo javni naručioc navedeni u Prilogu I Direktive, dok su decentralizirani javni naručioc svi drugi javni naručioc obuhvaćeni Direktivom. Ova razlika je relevantna jer Direktiva decentraliziranim javnim naručiocima omogućava da primjenjuju fleksibilnija pravila javnih nabavki u pogledu oglašavanja i određivanja rokova za dostavljanje ponuda.

Izraz „država“ obuhvata sva tijela koja vrše *zakonodavnu, izvršnu i sudsku* vlast. Isto važi i za organe, u saveznom državama, koji vrše tu vlast na saveznom nivou. Definicija države je široka, a Sud pravde Evropske unije („SPEU“) zauzeo je naročito funkcionalan pristup kod odlučivanja o tome da li određena organizacija potpada pod definiciju državnog organa. Sud, stoga, bliže razmatra stvarnu funkciju tog subjekta umjesto formalne kategorije u koju taj subjekt spada u skladu sa domaćim pravom.

**Šta je to „javnopravno tijelo“?** Ne postoji jednostavna definicija ovog organa, već ona zavisi od toga da li taj organ ima određene osobine. Te se osobine iskazuju u vidu uslova koji se moraju steći da bi se subjekt o kome je riječ smatrao javnopravnim tijelom.

Glavno pitanje se svodi na tri *kumulativna* uslova koji se u skladu sa Direktivom moraju steći da bi se subjekt o kome je riječ smatrao javnopravnim tijelom. Sud pravde EU je dosljedno zauzeo stanovište da organ mora zadovoljiti sva tri ova uslova da bi se definicija odnosila na njega. Ovi uslovi, navedeni u članu 2, stav 4 Direktive, na osnovu kojih se određeni organi smatraju javnopravnim tijelima, jesu sljedeći:

- uslov 1: osnovana su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili komercijalne prirode;
- uslov 2: imaju svojstvo pravnog lica;
- uslov 3: većim dijelom ih finansira država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane tih tijela ili imaju upravni, upravljački ili nadzorni odbor, a više od polovine članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela.

**Šta znači uslov 1?** Uslov 1 nije definiran u Direktivi, ali ga je SPEU naročito razmotrio i osvrnuo se na dva odvojena, ali međusobno povezana pitanja: 1) da li je organizacija osnovana u svrhu

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

zadovoljavanja potreba u općem interesu; i 2) da li te potrebe u općem interesu imaju industrijsku ili komercijalnu prirodu (da bi se ispunio uslov iz definicije, potrebe u općem interesu *ne smiju* biti industrijske ili komercijalne prirode).

„Potrebe u općem interesu“ su *općenito govoreći* potrebe koje se zadovoljavaju na drugi način osim kroz dostupnost dobara i usluga na tržištu i koje, iz razloga povezanih sa općim interesom, država bira da zadovoljava samostalno, ili nad njima vrši presudni uticaj. Sud pravde EU teži da uslove države posmatra u smislu: 1) konkretnih poslova koji se obavljaju; 2) izričitog rezervisanja određenih djelatnosti za državne organe; 3) obaveze države da pokrije troškove povezane sa djelatnostima o kojima je riječ; 4) kontrole cijena koje se naplaćuju za konkretne usluge; 5) potrebnog nivoa praćenja ili bezbjednosti; i 6) „javnog interesa“.

Dodatni kriterij, u smislu ove definicije, jeste i to da potrebe u javnom interesu ne smiju biti industrijske ili komercijalne prirode. Kod tih potreba je riječ, općenito uzevši, o djelatnostima koje se obavljaju na profitnoj osnovi na konkurentnom tržištu. Direktivom je objašnjeno da tijelo koje posluje pod redovnim tržišnim uslovima, ima za cilj ostvarenje dobiti i snosi gubitke vezane za obavljanje svoje djelatnosti ne treba smatrati „javnopравnim tijelom“.

Primjeri organizacija koje mogu biti obuhvaćene ovom definicijom su: 1) tijela za javno stanovanje; 2) organizacije osnovane u cilju izrade, na isključivoj osnovi, zvaničnih administrativnih dokumenata; 3) društvo sa ograničenom odgovornošću čijim akcijama se može trgovati (tzv. *public limited company*) koje su osnovale dvije općine za obavljanje poslova sakupljanja otpada i čišćenja ulica; i 4) regionalne razvojne agencije čiji je zadatak privlačenje investicija.

## Zajedničke i centralizirane javne nabavke

Mogu se ostvariti značajne koristi i uštede, kako u smislu administrativnih resursa tako i troškova, ako organi javne uprave objedine svoje zahtjeve i provode postupke javne nabavke zajednički ili posredstvom tijela za centralizirane javne nabavke. Direktiva ne sadrži odredbe kojima se javnim naručiocima zabranjuje da učestvuju u zajedničkim javnim nabavkama, i sadrži posebne odredbe kojima se dozvoljava formiranje i rad tijela za centralizirane javne nabavke.

- **Zajedničke javne nabavke:** Više javnih naručilaca mogu prosto odlučiti da objedine svoje zahtjeve i zajednički provedu postupak dodjele ugovora. Ovaj vid zajedničkih javnih nabavki trebalo bi provesti u ime svakog javnog naručioca ili u ime jednog javnog naručioca a za račun svih ostalih. U mjeri u kojoj ovi javni naručiocima prosto postupaju zajednički, bez korištenja institucije posebne namjene ili bez imenovanja jednog od njih kao posrednika za sve ostale, postupat će kao udruženje javnih naručilaca.
- **Tijelo za centralizirane javne nabavke:** Direktivom je dopušteno formiranje naročito javnog naručioca sa zadatkom provođenja centraliziranih javnih nabavki, odnosno tijela za centralizirane javne nabavke.

U smislu Direktive, tijelo za centralizirane javne nabavke jeste „javni naručilac koji obavlja poslove centraliziranih javnih nabavki i moguće pomoćne poslove javnih nabavki“. Poslovi centraliziranih javnih nabavki su poslovi koji se obavljaju redovno, u vidu nabavke dobara i/ili usluga namijenjenih javnim naručiocima ili dodjele javnih ugovora ili zaključenja okvirnih sporazuma za nabavku radova, dobara ili usluga namijenjenih javnim naručiocima. Pomoćni poslovi javnih nabavki su, s druge strane, „poslovi koji obuhvataju pružanje podrške aktivnostima javnih nabavki“, poput obezbjeđivanja tehničke infrastrukture, davanja savjeta o vođenju postupka ili pripreme i upravljanja postupcima javnih nabavki. Direktivom je propisano da države članice mogu dozvoliti javnim naručiocima da nabavljaju dobra i/ili usluge od tijela za centralizirane javne nabavke koje obavlja poslove centraliziranih javnih nabavki. Smatra se da su javni naručiocima koji nabavljaju dobra ili usluge od tijela za centralizirane javne nabavke koje obavlja poslove centraliziranih javnih nabavki ispunili svoje obaveze koje proističu iz Direktive.

Detaljnije informacije o poslovima centraliziranih javnih nabavki možete naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 20, *Tijela za centralizirane javne nabavke*.

## Javni naručioc i u sektoru komunalnih djelatnosti

**Na koje se subjekte odnosi Direktiva o komunalnim djelatnostima?**<sup>2</sup> Direktiva o komunalnim djelatnostima primjenjuje se samo u slučaju da javni naručilac zadovoljava definiciju komunalnog preduzeća iz Direktive o komunalnim djelatnostima. Za potrebe utvrđivanja da li određeni javni naručilac zadovoljava uslove da se smatra komunalnim preduzećem na koje se primjenjuje Direktiva o komunalnim djelatnostima nije relevantno da li je taj subjekt privatne ili javne prirode. Od značaja su, pak, dva činioca: konkretno polje djelatnosti u kojem posluje javni naručilac, i osnove za obavljanje djelatnosti javnog naručioca.

Također je značajno imati na umu da, za razliku od odredbi Direktive, subjekti koji potpadaju pod definiciju komunalnog preduzeća na koje se primjenjuje Direktiva o komunalnim djelatnostima imaju obavezu da poštuju Direktivu *samo* u dijelu u kojem obavljaju relevantnu djelatnost navedenu u Direktivi o komunalnim djelatnostima i samo za ugovore određene vrste.

U Direktivi o komunalnim djelatnostima definirane su tri vrste javnih naručilaca (kolektivno nazvanih „javnim naručiocima“):

- **Javni naručioc:** definicija „javnog naručioca“ iz Direktive o komunalnim djelatnostima ista je kao i ona iz Direktive. Njome su obuhvaćeni država, regionalne i lokalne vlasti, javnopravna tijela i udruženja koja formiraju jedno ili više takvih organa javne uprave ili jedno ili više takvih javnopravnih tijela. U Direktivi o komunalnim djelatnostima data je i definicija regionalnih i lokalnih vlasti, ali ta definicija ne proizvodi pravno dejstvo jer za sve javne naručioce važe ista pravila javnih nabavki.
- **Javna preduzeća:** Javno preduzeće je u Direktivi o komunalnim uslugama definirano kao preduzeće u kojem javni naručilac može imati, neposredno ili posredno, preovladavajući uticaj na osnovu svog vlasništva u njemu, svog finansijskog učešća u njemu ili na osnovu pravila kojima je ono uređeno.
- **Subjekti koji posluju na osnovu posebnih ili isključivih prava:** Direktiva o komunalnim uslugama također se odnosi na subjekte koji ispunjavaju uslove iz ove trodijelne definicije. Riječ je o subjektima koji:
  - nisu organi javne uprave niti javna preduzeća;
  - kao jednu od svojih djelatnosti obavljaju jednu od relevantnih djelatnosti iz daljeg teksta;
  - posluju na osnovu „posebnih ili isključivih prava“ koja im daje nadležni organ države članice.

„Posebna ili isključiva prava“ su prava kojima se ograničava mogućnost obavljanja „relevantnih djelatnosti“ iz daljeg teksta na jednog ili više subjekata i kojima se značajno utiče na sposobnost drugih subjekata da obavljaju takve djelatnosti. U Direktivi o komunalnim djelatnostima objašnjava se da pravo koje je dodijeljeno u postupku u kojem je osigurana odgovarajuća javnost i korišteni objektivni kriteriji ne predstavlja posebno ili isključivo pravo u smislu Direktive o komunalnim djelatnostima.

---

<sup>2</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.

**Šta su to „relevantne djelatnosti“?** Na javne naručioce se primjenjuje Direktiva o komunalnim djelatnostima, ali samo u dijelu u kojem obavljaju „relevantnu djelatnost“ i samo u odnosu na ugovore dodijeljene u svrhu obavljanja te djelatnosti. Ukratko, relevantne djelatnosti su pružanje mreža ili upravljanje mrežama za:

- vodosnabdijevanje;
- energiju – uključujući električnu energiju, gas i toplotnu energiju, kao i eksploataciju određenog geografskog područja u svrhu vađenje nafte ili gasa ili istraživanja ili vađenja uglja ili drugih čvrstih goriva;
- usluge prevoza – upravljanje saobraćajnim mrežama i terminalnom opremom;
- poštanske usluge.

Direktivom o komunalnim djelatnostima obezbjeđuje se mehanizam za pravljenje razlike između situacija u kojima je ugovorom obuhvaćena jedna relevantna djelatnost ili više relevantnih djelatnosti i ugovora koji obuhvata jednu relevantnu djelatnost ili više relevantnih djelatnosti u oblasti odbrane ili sigurnosti. Direktiva također sadrži odredbe kojima se uređuju mješoviti ugovori, uključujući ugovore na koje se potencijalno primjenjuje više od jednog režima, na primjer javni sektor i sektor komunalnih djelatnosti.

Više informacija može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 16, *Javne nabavke preduzeća za komunalne djelatnosti*.

### **Šta je to izuzetak u skladu sa članom 34?**

U skladu sa članom 34 Direktive o komunalnim djelatnostima, Evropska komisija može izuzeti iz primjene odredbi Direktive o komunalnim djelatnostima javne naručioce koji obavljaju relevantnu djelatnost koja je u državi članici u kojoj se obavlja neposredno izložena konkurenciji na tržištu na koje pristup nije ograničen.

Testom kojim se utvrđuje da li su tržišta konkurenta nužno se mora uzeti u obzir kako pravna tako i faktička situacija u državi članici o kojoj je riječ. Taj test se mora provoditi od slučaja do slučaja.

Ovaj izuzetak se odobrava odlukom Evropske komisije na prijedlog države članice EU ili javnog naručioca, ako je to dopušteno pravom te države članice. Više informacija može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 16, *Javne nabavke preduzeća za komunalne djelatnosti*.

## Dodatne informacije

### Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – moduli D1 i D2, 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-Bosnian.pdf>

### Informativni dokumenti SIGMA o javnim nabavkama

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

SIGMA (2014), *EU Directives: Public sector and utilities procurement* [Direktive EU: Nabavke u javnom sektoru i komunalnim djelatnostima], Brief 30, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Procurement by Utilities* [Javne nabavke preduzeća za komunalne djelatnosti], Brief 16, OECD Publishing, Paris

### Drugi izvori

Odabrana sudska praksa Suda pravde Evropske unije: C-323/96 *Komisija protiv Belgije*, C-44/96 *Mannesmann*, C-360/96 *Gemeente Arnhem i Gemeente Rheden protiv BFI Holding*, C-353/96 *Komisija protiv Irske*, C-328/96 *Komisija protiv Austrije*, C-380/98 *University of Cambridge*, C-223/99 *Agorà i Excelsior*, C-373/00 *Adolf Truley*, C-283/00 *Komisija protiv Španije*, C-18/01 *Korhonen i ostali*, C-26/03 *Komisija protiv Španije*, C-84/03 *Komisija protiv Španije*, C-337/06 *Bayerischer Rundfunk i ostali*, C-393/06 *Ing. Aigner*, C-300/07 *Hans & Christophorus Oymann*, C-526/11 *IVD*, [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/i\\_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/i_6/)