



Informativni dokument br. 3

Septembar 2016.

Javne nabavke

Javni naručioc

SADRŽAJ

- [Opšte definicije: javni naručilac, javnopravno telo](#)
- [Zajedničke i centralizovane javne nabavke](#)
- [Javni naručioc u sektoru komunalnih delatnosti](#)
- [Izuzeci](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

Opšte definicije: javni naručilac; javnopravno telo

Direktiva o javnom sektoru¹ („Direktiva“) primenjuje se samo ako je određeno telo „javni naručilac“. Izraz „javni naručilac“ definisan je u Direktivi. U slučaju da određeno telo zadovoljava definiciju javnog naručioca, na njegove javne nabavke primenjuje se Direktiva. Ukoliko jedno telo ne zadovoljava ovu definiciju ali ipak nastoji da sledi propisana pravila, to ne znači da će kršenje odredbi Direktive u postupanju tog tela moći da bude osporeno. Direktiva se ili primenjuje ili ne; ne postoji „nešto između“.

Javni naručioci: Izraz „javni naručioci“ obuhvata:

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

Direktivom su takođe definisani izrazi „tela centralne države“ i „decentralizovani javni naručioci“. Tela centralne države su samo javni naručioci navedeni u Prilogu I Direktive, dok su decentralizovani javni naručioci svi drugi javni naručioci obuhvaćeni Direktivom. Ova razlika je relevantna jer Direktiva decentralizovanim javnim naručiocima omogućava da primenjuju fleksibilnija pravila javnih nabavki u pogledu oglašavanja i određivanja rokova za dostavljanje ponuda.

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

Šta je to „javnopravno telo“? 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 subjekat o kome je reč smatrao javnopravnim telom.

Glavno pitanje se svodi na tri *kumulativna* uslova koji se u skladu sa Direktivom moraju steći da bi se subjekat o kome je reč smatrao javnopravnim telom. Sud pravde EU je dosledno stao na stanovište da organ mora da zadovolji 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 telima, jesu sledeći:

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

Šta znači uslov 1? Uslov 1 nije definisan 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

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

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

„Potrebe u opštem interesu“ su *uopšteno govoreći* potrebe koje se zadovoljavaju na drugi način osim kroz dostupnost dobara i usluga na tržištu i koje, iz razloga povezanih sa opštim 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 delatnosti za državne organe; 3) obaveze države da pokrije troškove povezane sa delatnostima o kojima je reč; 4) kontrole cena koje se naplaćuju za konkretne usluge; 5) potrebnog nivoa praćenja ili bezbednosti; i 6) „javnog interesa“.

Dodatni kriterijum, u smislu ove definicije, jeste i to da potrebe u javnom interesu ne smeju biti industrijske ili komercijalne prirode. Kod tih potreba je reč, uopšte uzevši, o delatnostima koje se obavljaju na profitnoj osnovi na konkurentnom tržištu. Direktivom je objašnjeno da telo koje posluje pod redovnim tržišnim uslovima, ima za cilj ostvarenje dobiti i snosi gubitke vezane za obavljanje svoje delatnosti ne treba smatrati „javnoopravnim telom“.

Primeri organizacija koje mogu biti obuhvaćene ovom definicijom su: 1) tela 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*) koju osnuju dve opštine za obavljanje poslova sakupljanja otpada i čišćenja ulica; i 4) regionalne razvojne agencije čiji je zadatak privlačenje investicija.

Zajedničke i centralizovane javne nabavke

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

- **Zajedničke javne nabavke:** Više javnih naručilaca mogu prosto odlučiti da objedine svoje zahteve i zajednički sprovedu postupak dodele ugovora. Ovaj vid zajedničkih javnih nabavki trebalo bi sprovesti u ime svakog javnog naručioca ili u ime jednog javnog naručioca a za račun svih ostalih. U meri u kojoj ovi javni naručioci prosto postupaju zajednički, bez korišćenja institucije posebne namene ili bez imenovanja jednog od njih kao posrednika za sve ostale, postupaće kao udruženje javnih naručilaca.
- **Telo za centralizovane javne nabavke:** Direktivom je dopušteno formiranje naročitog javnog naručioca sa zadatkom sprovođenja centralizovanih javnih nabavki, odnosno tela za centralizovane javne nabavke.

U smislu Direktive, telo za centralizovane javne nabavke jeste „javni naručilac koji obavlja poslove centralizovanih javnih nabavki i moguće pomoćne poslove javnih nabavki“. Poslovi centralizovanih javnih nabavki su poslovi koje se obavljaju redovno, u vidu nabavke dobara i/ili usluga namenjenih javnim naručiocima ili dodele javnih ugovora ili zaključenja okvirnih sporazuma za nabavku radova, dobara ili usluga namenjenih javnim naručiocima. Pomoćni poslovi javnih nabavki su, sa druge strane, „poslovi koji obuhvataju pružanje podrške aktivnostima javnih nabavki“, poput obezbeđivanja tehničke infrastrukture, davanja saveta 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 tela za centralizovane javne nabavke koje obavlja poslove centralizovanih javnih nabavki. Smatra se da su javni naručioci koji nabavljaju dobra ili usluge od tela za centralizovane javne nabavke koje obavlja poslove centralizovanih javnih nabavki ispunili svoje obaveze koje proističu iz Direktive.

Detaljnije informacije o poslovima centralizovanih javnih nabavki možete naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 20, *Tela za centralizovane javne nabavke*.

Javni naručioci u sektoru komunalnih delatnosti

Na koje se subjekte odnosi Direktiva o komunalnim delatnostima?² Direktiva o komunalnim delatnostima primenjuje se samo u slučaju da javni naručilac zadovoljava definiciju komunalnog preduzeća iz Direktive o komunalnim delatnostima. Za potrebe utvrđivanja da li određeni javni naručilac zadovoljava uslove da se smatra komunalnim preduzećem na koje se primenjuje Direktiva o komunalnim delatnostima nije relevantno da li je taj subjekat privatne ili javne prirode. Od značaja su, pak, dva činioca: konkretno polje delatnosti u kome posluje javni naručilac, i osnove za obavljanje delatnosti javnog naručioca.

Takođe je značajno imati na umu da, za razliku od odredbi Direktive, subjekti koji potpadaju pod definiciju komunalnog preduzeća na koje se primenjuje Direktiva o komunalnim delatnostima imaju obavezu da poštuju Direktivu *samo* u delu u kome obavljaju relevantnu delatnost navedenu u Direktivi o komunalnim delatnostima i samo za ugovore određene vrste.

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

- **Javni naručioci:** definicija „javnog naručioca“ iz Direktive o komunalnim delatnostima ista je kao i ona iz Direktive. Njome su obuhvaćeni država, regionalne i lokalne vlasti, javnopravna tela i udruženja koja formiraju jedno ili više takvih organa javne uprave ili jedno ili više takvih javnopravnih tela. U Direktivi o komunalnim delatnostima 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 definisano 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 takođe se odnosi na subjekte koji ispunjavaju uslove iz ove trodelne definicije. Reč je o subjektima koji:
 - nisu organi javne uprave niti javna preduzeća;
 - kao jednu od svojih delatnosti obavljaju jednu od relevantnih delatnosti 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 delatnosti“ iz daljeg teksta na jednog ili više subjekata i kojima se značajno utiče na sposobnost drugih subjekata da obavljaju takve delatnosti. U Direktivi o komunalnim delatnostima objašnjava se da pravo koje je dodeljeno u postupku u kome je osigurana odgovarajuća javnost i korišćeni objektivni kriterijumi ne predstavlja posebno ili isključivo pravo u smislu Direktive o komunalnim delatnostima.

² 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 delatnosti“? Na javne naručioce se primenjuje Direktiva o komunalnim delatnostima, ali samo u delu u kome obavljaju „relevantnu delatnost“ i samo u odnosu na ugovore dodeljene u svrhu obavljanja te delatnosti. Ukratko, relevantne delatnosti su pružanje mreža ili upravljanje mrežama za:

- vodosnabdevanje;
- 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 delatnostima obezbeđuje se mehanizam za pravljenje razlike između situacija u kojima je ugovorom obuhvaćena jedna relevantna delatnost ili više relevantnih delatnosti i ugovora koji obuhvata jednu relevantnu delatnost ili više relevantnih delatnosti u oblasti odbrane ili bezbednosti. Direktiva takođe sadrži odredbe kojima se uređuju mešoviti ugovori, uključujući ugovore na koje se potencijalno primenjuje više od jednog režima, na primer javni sektor i sektor komunalnih delatnosti.

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

Šta je to izuzetak u skladu sa članom 34?

U skladu sa članom 34 Direktive o komunalnim delatnostima, Evropska komisija može izuzeti iz primene odredbi Direktive o komunalnim delatnostima javne naručioce koji obavljaju relevantnu delatnost 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 reč. Taj test se mora sprovesti od slučaja do slučaja.

Ovaj izuzetak se odobrava odlukom Evropske komisije na predlog 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 delatnosti*.

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-SR.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 delatnostima], Brief 30, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Procurement by Utilities* [Javne nabavke preduzeća za komunalne delatnosti], 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/