



Javne nabavke

Interne javne nabavke i javno-javna saradnja

SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Interne javne nabavke](#)
- [„Institucionalizirane“ interne javne nabavke – sudska praksa SPEU](#)
- [Odredbe Direktive o izuzetku za interne javne nabavke](#)
- [„Javno-javna“ saradnja i „neinstitucionalizirana“ horizontalna saradnja](#)
- [Drugi izuzeci](#)
- [Komunalne djelatnosti](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Uvod

Kada su javnom naručiocu potrebna određena dobra, usluge ili radovi, on ima dvije mogućnosti: (1) da ih kupi na tržištu (tzv. „eksternalizacija“); ili (2) da ih proizvede interno, unutar svoje vlastite organizacije.

U Direktivi o javnom sektoru („Direktiva“)¹ jasno se navodi da javni naručilac slobodno bira način na koji namjerava da postupi, kao i da nije dužan odabrati eksternalizaciju. Primjena pravila postupka javne nabavke ne utiče na slobodu javnih naručilaca da vlastitim sredstvima obave poslove pružanja javnih usluga koji su im povjereni.² Odluka o tome da li pristupiti eksternalizaciji trebala bi da se zasniva na pažljivom ispitivanju konkretnih ekonomskih i socijalnih aspekata situacije o kojoj je riječ. Funkcije koje se tradicionalno smatraju prerogativima države, poput pojedinih elemenata pravosuđa, vjerovatno neće biti predmet eksternalizacije. Obje opcije su moguće za druge funkcije, poput održavanja javnih objekata, odnošenja smeća ili čak javnog prevoza. Konačni cilj je utvrditi kojim se rješenjem na najbolji način ostvaruju ciljevi u javnom interesu i obezbjeđuje efikasnost u trošenju javnih sredstava.

Javni naručilac se najčešće osniva u svrhu obavljanja vanprivrednih djelatnosti, i, u praksi, potrebna dobra, usluge ili radovi se obično nabavljaju uz korištenje sredstava privatnog sektora. Radi ostvarenja tog cilja, u skoro svim slučajevima javni naručilac provodi nadmetanje, u skladu sa odredbama Direktive, i zaključuje ugovor uz novčanu naknadu sa drugim pravnim subjektima. Radi veće efikasnosti, dva ili više javnih naručilaca mogu se sporazumjeti da zajednički provedu određene postupke javne nabavke, i u tom slučaju će konačni ishod za svakog od njih biti zaključenje ugovora.

Javni naručilac također može da nabavi dobra, usluge ili radove od drugog pravnog lica koje je javni naručilac (tzv. „javni subjekt“). I ovdje važi opće načelo u pogledu obaveze poštovanja pravila postupka javne nabavke, bez obzira na činjenicu da je saugovarač javni subjekt. Odredbama Direktive³ se ne pravi razlika između privatnog i javnog subjekta koji na tržištu nude snabdijevanje dobrima, pružanje usluga ili izvršenje radova. Javni naručilac može, stoga, da organizira postupak javne nabavke, u skladu sa odredbama Direktive, u slučaju da namjerava ugovor dodijeliti posebnom pravnom subjektu,⁴ bez obzira na prirodu tog subjekta. Javni subjekti mogu da obavljaju privredne djelatnosti na isti način kao subjekti u privatnom sektoru, ali njihov javni status im ne omogućava dodjelu ugovora o javnoj nabavci bez učešća u nadmetanju. Ako javni subjekti u svojstvu ponuđača učestvuju u postupku javne nabavke koji provodi javni naručilac, oni se trebaju tretirati na isti način kao i svaki drugi privatni subjekt koji učestvuje u tom postupku i ne uživaju nikakvu posebnu prednost uslijed svog statusa.

Konceptom izuzetka za interne javne nabavke obuhvaćene su situacije u kojima javni naručilac određene djelatnosti obavlja interno, bez korištenja eksternih resursa. Sam javni naručilac isporučuje dobra, pruža usluge ili izvršava radove koji su mu potrebni. U tom slučaju, javni naručilac nije dužan da organizira nadmetanje u skladu sa pravilima postupka javne nabavke kako bi dodijelio ugovor. Široko tumačenje ovog koncepta internih javnih nabavki omogućava da djelatnosti obavlja posebno pravno lice koje je dio strukture javnog naručioca.

Konceptom i izuzetkom „javno-javne“ saradnje obuhvataju se situacije u kojima javni naručioc i saradnju u obavljanju određenih djelatnosti bez organiziranja nadmetanja, u skladu sa pravilima postupka javne nabavke, prije zaključenja sporazuma o međusobnoj saradnji.

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

² Ovo pravilo je jasno navedeno u tačkama 5 i 31 preambule i članu 1, stav 4 Direktive.

³ Član 2, stav 1, tačka (10) Direktive.

⁴ SPEU, predmet C-480/06, Komisija protiv Njemačke, stav 33: „...činjenica da je pružalac usluge **javni subjekt** [autorov naglasak] odvojen od korisnika usluga ne sprečava primjenu Direktive.“

U ovom informativnom dokumentu o javnim nabavkama objašnjava se u kojoj mjeri i pod kojim uslovima je javni naručilac slobodan da primijeni ove izuzetke, a da pritom ne prekrši pravila postupka javne nabavke.

Razvoj izuzetaka za interne javne nabavke i javno-javnu saradnju: Izuzeci za interne javne nabavke i javno-javnu saradnju razvijeni su tokom više godina kroz sudsku praksu Suda pravde Evropske unije (SPEU). Zakonodavac EU ih je po prvi put uredio 2014. godine. U ovom informativnom dokumentu se navode primjeri relevantne sudske prakse SPEU i ukazuje kako su ti propisi primijenjeni i razrađeni Direktivom. Više informacija o novom paketu propisa EU o javnim nabavkama iz 2014. može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 1, *Javne nabavke u EU: Pravni okvir, osnovna načela i institucije*.⁵

Interne javne nabavke

Interne javne nabavke predstavljaju način za korištenje resursa javnog sektora, te je javni naručilac izuzet iz primjene pravila postupka javne nabavke kada primijeni ovo rješenje. U daljem tekstu se opisuju dvije „interne“ situacije:

- a) „čiste“ interne javne nabavke;
- b) „institucionalizirane“ interne javne nabavke.

„Čiste“ interne javne nabavke

Kod „čistih“ internih javnih nabavki, javni naručilac obavlja određene djelatnosti koristeći isključivo vlastite administrativne, ljudske i tehničke resurse, bez ikakve podrške izvana.

Primjer: Unutrašnja organizaciona jedinica javnog naručilaca obavlja usluge čišćenja ulica.

U ovom slučaju nema potrebe za dodjelom ugovora jer ne postoje eksternalizovane djelatnosti i nije uključeno nijedno odvojeno, posebno pravno lice. Pravila postupka javne nabavke u ovom slučaju nisu primjenjiva, jer ona važe samo ako se ugovor zaključuje između dva odvojena lica (ili pravna lica), odnosno javnog naručioca i lica koje je, pravno posmatrano, odvojeno od javnog naručioca.

„Institucionalizirane“ interne javne nabavke – sudska praksa SPEU

Situacija postaje složenija kada javni naručilac ne obavlja određenu djelatnost posredstvom svoje interne organizacione jedinice već kroz lice koje je, pravno posmatrano, odvojeno od javnog naručioca, iako je taj javni naručilac njegov osnivač i vlasnik.

U praksi, javni naručilac može da osnuje preduzeće ili drugu vrstu odvojenog pravnog lica koje ga snabdijeva dobrima, pruža usluge ili vrši radove. U Direktivi nisu navedena nikakva zakonska ograničenja u tom pogledu, a odluka da se takvo lice formira obično je vođena razlozima efikasnosti ili socijalnim razlozima. Pravno lice koje osnuje javni naručilac ima vlastiti pravni subjektivitet.

⁵ SIGMA (2016), Public Procurement Brief 1, *Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions*, OECD Publishing, Paris.

Primjer: Ministarstvo poljoprivrede formira preduzeće (preduzeće „A“) radi pružanja neophodnih usluga u oblasti ruralnog razvoja i zaštite životne sredine. Djelatnosti i ciljevi preduzeća „A“ su:

- c) obavljanje poslova, vršenje radova i pružanje usluga u oblastima poljoprivrede, šumarstva, ruralnog razvoja i zaštite prirode i životne sredine, akvakulture i ribarstva;
- d) izrada studija, planova i projekata i pružanje svih vrsta savjeta, tehničke pomoći i obuke u oblastima poljoprivrede, šumarstva, ruralnog razvoja, zaštite životne sredine, akvakulture i ribarstva i zaštite prirode, kao i u pogledu korištenja prirodnih resursa i upravljanja njima.

U ovoj situaciji, kada javni naručilac namjerava da dodijeli ugovor za određena dobra, usluge ili radove, mora razmotriti da li je:

- e) potrebno organizirati nadmetanje i provesti postupak prikupljanja ponuda u kojem se pozivaju da učestvuju zainteresovani dobavljači;
- f) dopušteno neposredno dodijeliti ugovor pravnom licu u njegovom vlasništvu.

Opće načelo i polazni osnov je da se, u slučaju da javni naručilac planira zaključiti ugovor uz novčanu naknadu sa subjektom koji je pravno posmatrano odvojen od njega, na taj ugovor primjenjuju odredbe Direktive.

Uprkos postojanju ovog općeg načela, dodjela ugovora se može isključiti iz polja primjene Direktive. U skladu sa sudskom praksom SPEU, pravno lice koje osnuje javni naručilac može se, pod određenim uslovima, smatrati jednakim unutrašnjoj organizacionoj jedinici tog javnog naručioca. Ako je pravno lice jednako unutrašnjoj organizacionoj jedinici, sporazum o snabdijevanju dobrima, pružanju usluga ili izvršenju radova između tog pravnog lica i naručioca može biti izuzet iz primjene Direktive pod uslovom da se strogo poštuju konkretni uslovi.

Napomena: U daljem tekstu ovog dokumenta, izraz „preduzeće“ se, jednostavnosti radi, koristi za odvojeno pravno lice koje formira javni naručilac u cilju primjene izuzetka za interne javne nabavke.

Direktivom se, međutim, ni na koji način ne ograničava pravna forma odvojenog pravnog lica koje javni naručilac može formirati u cilju primjene izuzetka za interne javne nabavke. I drugi oblici odvojenih pravnih lica mogu se smatrati internim subjektima pod uslovom da zadovoljavaju uslove opisane u daljem tekstu.

Ograničenja izuzetka za interne javne nabavke: Bitno je razumjeti da odluka javnog naručioca da formira vlastito preduzeće radi obavljanja određenih djelatnosti ne znači automatski da će se primjenjivati izuzetak za interne javne nabavke. To preduzeće mora biti osnovano i poslovati u skladu sa uslovima iz Direktive.

Javni naručilac mora da razumije primjenu izuzetka za interne javne nabavke i relevantne uslove koji se moraju zadovoljiti da bi se izuzetak za javne nabavke primijenio na njegovo preduzeće. U suprotnom, preduzeće možda neće biti formirano ili neće poslovati na način koji mu omogućava da se smatra „internim“. U tom slučaju, moguće je da to preduzeće neće moći obavljati sve svoje poslove. U najgorem slučaju, to preduzeće se može pokazati krajnje beskorisnim iz perspektive javnog interesa, i moguće je da će se ugovori koje javni naručilac dodijeli tom preduzeću smatrati nezakonitim neposrednim dodjelama ugovora u suprotnosti sa odredbama Direktive.

Obavezni uslovi za interne javne nabavke (tzv. „uslovi iz predmeta *Teckal*“): Uslovi koji se moraju steći da bi se javna nabavka smatrala internom definirani su po prvi put 1998. godine u presudi SPEU u predmetu *Teckal*⁶, koji predstavlja prekretnicu kada je riječ o konceptu internih javnih nabavki.

⁶ SPEU, predmet C-107/98, *Teckal Srl protiv Comune di Viano i Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia*, stav 50.

Tokom perioda od tri godine SPEU je svoje naknadne presude zasnivao na uslovima po prvi put iznesenim u predmetu *Teckal*, a od tada je značajno proširio i razradio koncept izuzetka za interne javne nabavke.

Uslovi iz predmeta *Teckal* se moraju tumačiti strogo. Svaka situacija se mora ispitati pojedinačno, a teret dokazivanja okolnosti kojima se dozvoljava odstupanje od općeg načina leži na javnom naručiocu koji se poziva na izuzetak za interne javne nabavke.

Moraju se steći dva osnovna uslova da bi se primijenio izuzetak za interne javne nabavke, jer u suprotnom se ugovor ne može izuzeti iz primjene Direktive, a javni naručilac će biti dužan da organizira nadmetanje u skladu sa odredbama Direktive. Ako su ispunjena oba uslova, dodjela ugovora se smatra „internom“ javnom nabavkom i ne podliježe Direktivi.

Uslov 1: Kontrola (organizaciona zavisnost)

Kontrola koju javni naručilac vrši nad posebnim pravnim licem mora biti slična kontroli koju vrši nad svojim vlastitim organizacionim jedinicama.

Ovaj prvi uslov je naizgled jasan, ali se njegova primjena u praksi pokazala složenom, stoga je potrebno navesti nekoliko objašnjenja. Da bi se ocijenilo da li je ispunjen uslov kontrole, neophodno je uzeti u obzir sve odredbe dokumenata kojima se uređuje odnos između ovih strana, kao i praktične okolnosti. Komentari koji slijede zasnivaju se na odlukama SPEU.

Između javnog naručioca i posebnog pravnog lica moraju postojati snažni organizacioni odnosi slični onima koji postoje između organizacionih jedinica, odnosno odjeljenja bilo kojeg organa uprave.

Uslov kontrole ne smatra se automatski ispunjenim ako javni naručilac formira preduzeće koje je u stopostotnom vlasništvu tog naručioca. Potpuno vlasništvo podrazumijeva određeni stepen kontrole, ali to nije dovoljno da se tvrdi da je uslov kontrole ispunjen. Činjenica da javni naručilac ima stopostotno vlasništvo nad tim preduzećem nije presudan argument.⁷

Od naročitog značaja su okolnosti koje ukazuju na to da li preduzeće podliježe stvarnoj kontroli koja javnom naručiocu omogućava da ostvari presudan uticaj kako nad strateškim ciljevima tako i nad bitnim odlukama tog subjekta.

Uslov kontrole će vjerovatno biti ispunjen u slučaju da upravni odbor preduzeća ima veoma ograničenu autonomiju i da su odluke koje se mogu donijeti bez prethodnog odobrenja javnog naručioca strogo vezane za pitanja svakodnevnog rada. Primjera radi, SPEU je stao na stanovište da se izuzetak za interne javne nabavke primjenjuje ako posebno pravno lice nema slobodu odlučivanja u slučaju da primi nalog javnog naručioca koji je njegov vlasnik, kao i ako nema mogućnost da odbije posao ili utvrdi naknadu za svoje aktivnosti.⁸

Primjer: Rukovodstvo javnog naručioca preduzeću formalno saopštava zahtjev za obavljanje svake relevantne aktivnosti u vidu **instrukcije** koja sadrži, pored neophodnih informacija, rok izvršenja instrukcije i vrijednost posla. Ne postoji mogućnost pregovaranja; naknade utvrđuje isključivo javni naručilac i to tako da one odražavaju ukupne stvarne troškove. Čak i u slučaju da je potpisan formalni ugovor, taj dokument suštinski odražava samo volju javnog naručioca.

⁷ SPEU, predmet C-340/04, *Carbotermo SpA i Consorzio Alisei protiv Comune di Busto Arsizio i AGESP SpA*, stav 37: „To što je javni naručilac, sam ili zajedno sa drugim javnim tijelima, vlasnik cjelokupnog akcijskog kapitala uspješnog ponuđača najčešće, ali ne i presudno, znači da taj javni naručilac vrši nad tim preduzećem kontrolu sličnu onoj koju vrši nad svojim vlastitim odjeljenjima, kao što je navedeno u stavu 50 predmeta 'Teckal'.“

⁸ SPEU, predmet C-295/05, *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) protiv Transformación Agraria SA (Tragsa) i Administración del Estado*, stavovi 60-61: „Čini se [...] da je *Tragsa* dužna da izvršava naloge koje joj upute javna tijela [...]. Također se čini [...] da [...] *Tragsa* ne može slobodno da određuje naknadu za svoje aktivnosti i da njen odnos sa njima nije ugovoran.“ Također, „stoga se čini da se *Tragsa* ne može smatrati trećim licem u odnosu na lokalne samouprave koje su vlasnici dijela njenog kapitala.“

Stoga, u skladu sa ovlaštenjem javnog naručioca da uredi svoju unutrašnju organizaciju, pravila postupka javne nabavke ne primjenjuju se ako javni naručilac zaključi ugovor sa trećim licem koje je samo formalno, a ne i suštinski nezavisno od njega.

Preduzeće ne zadovoljava uslov kontrole ako posjeduje upravni odbor sa značajnim rukovodilačkim ovlaštenjima koja se mogu vršiti nezavisno od vlasnika (javnog naručioca). U takvim slučajevima, javnom naručiocu nije dozvoljeno da dodijeli ugovor neposredno ovom preduzeću, i on će biti dužan da primjenjuje pravila postupka javne nabavke.

Zajednička kontrola nad preduzećem: Šta se dešava ako su dva ili više javnih naručilaca zajednički vlasnici cjelokupnog akcijskog kapitala jednog preduzeća? Da li se uslov kontrole može ispuniti u slučaju da kontrolu nad preduzećem zajedno vrši više javnih naručilaca?

Sud pravde Evropske unije je pojasnio da, iako kontrola koja se vrši nad internim subjektom mora biti stvarno prisutna, nije neophodno da se ta kontrola vrši pojedinačno; kontrolu može zajedno vršiti više javnih naručilaca.⁹ Ova kontrola mora biti slična kontroli koju javni naručioci vrše nad svojim organizacionim jedinicama, ali joj ne mora biti identična u svakom smislu.

Opće pravilo je da, kako bi se zadovoljio uslov kontrole, svaki javni naručilac mora zadržati odgovarajući stepen kontrole tako da ima mogućnost da ograniči slobodu djelovanja preduzeća o kojem je riječ.

Primjer: Tri općine formiraju međuopćinsku zadrugu, sa posebnim pravnim subjektivitetom, sa zadatkom ostvarivanja konkretnih ciljeva u interesu općina. Ova zadruga posjeduje skupštinu, upravljачko vijeće i revizorski odbor. Svaka općina ima svoje predstavnike u skupštini i predsjedavajuće različitih odbora za međuopćinsku saradnju i kontrolu. Javni naručioci kontrolu nad radom ovog subjekta vrše zajednički, jer svaki od njih ima pravo da utiče na postupak donošenja odluka.

„Isključivo formalna povezanost“ sa preduzećem nije dovoljna u odsustvu stvarne sposobnosti za vršenje kontrole. Polazna pretpostavka jeste da veoma mali stepen učešća jednog javnog naručioca u kapitalu preduzeća ukazuje na to da on nema dovoljno moći da utiče na odluke tog preduzeća. Ova se pretpostavka, međutim, može pobijati u situacijama u kojima je javni naručilac, uprkos niskom stepenu učešća u kapitalu preduzeća, ipak u stanju da doprinese stvarnoj kontroli, samostalno ili u saradnji sa drugim javnim naručiocima.

Primjer: Stepem učešća u kapitalu preduzeća postaje nebitan ako javni naručilac ima pravo veta.

Isto se može opaziti u situaciji u kojoj javni naručilac vrši kontrolu nad načinom na koji preduzeće treba da ostvari **njegove vlastite ciljeve**.

Privatno učešće u kapitalu preduzeća

Naredno pitanje tiče se situacije u kojoj je, pored javnih subjekata, i privatno lice vlasnik udjela u kapitalu preduzeća.

Prema općem pravilu,¹⁰ u slučaju da je privatni privredni subjekt vlasnik dijela kapitala preduzeća čijeg je dijela kapitala vlasnik i javni naručilac, uslov kontrole nije ispunjen. Privatno vlasništvo nad dijelom kapitala onemogućava da javni naručilac vrši kontrolu nad tim preduzećem, sličnu onoj „kontroli koju vrši nad svojim vlastitim organizacionim jedinicama.“ Učešće privatnih subjekata u kapitalu preduzeća ukazuje na prisustvo privatnih interesa kojima se ostvaruju ciljevi različiti od interesa javnog sektora. Da je preduzeće polujavno, privatni privredni subjekt koji je vlasnik dijela njegovog

⁹ SPEU, predmet C-324/07, *Coditel Brabant SA protiv Commune d'Uccle i Région de Bruxelles-Capitale*, stav 46.

¹⁰ Izuzetak je izričito propisan članom 12 Direktive.

kapitala uživao bi prednost nad svojom konkurencijom.¹¹ To bi bio slučaj čak i da je predmetni dio kapitala veoma malog obima i da je javni naručilac u stanju nezavisno donositi sve odluke vezane za to preduzeće.

Potencijalno učešće privatnog kapitala u preduzeću: U ovom kontekstu, bitno je napomenuti da *potencijalno* privatno ulaganje ne isključuje automatski kategorizaciju ugovora kao internog sporazuma. Prema općem pravilu, u trenutku dodjele ugovora utvrđuje se da li je neki privatni privredni subjekt vlasnik dijela kapitala preduzeća kojem se javni ugovor dodjeljuje. Moguće je da će privatni privredni subjekt u nekom trenutku u budućnosti steći vlasništvo nad dijelom kapitala tog preduzeća. Sa druge strane, pravi problem bi nastao da se tokom izvršenja tog ugovora privatnim akcionarima omogući da postanu vlasnici kapitala tog preduzeća.¹²

Primjer: Javni naručilac dodijeli ugovor preduzeću u svom stopostotnom vlasništvu i u trenutku ugovora su ispunjeni svi uslovi u pogledu kontrole. Naknadno, ali i dalje tokom perioda trajanja ugovora, privatnim akcionarima se omogući da postanu vlasnici kapitala tog preduzeća. Taj čin bi predstavljao izmjenu osnovnog uslova ugovora, uslijed čega bi javni naručilac postao dužan da raspiše postupak prikupljanja ponuda za dodjelu tog ugovora.

Uslov 2: Djelatnost (ekonomska zavisnost)

Posebni subjekt obavlja suštinski dio svojih djelatnosti za javnog naručioca.

Cilj ovog uslova je da se ograniči učešće preduzeća na komercijalnom tržištu i da se obezbijedi nastavak primjene prava javnih nabavki čak i u slučaju da je to preduzeće konkurent drugim privrednim subjektima na tržištu.

Djelatnost preduzeća mora biti prvenstveno posvećena zadovoljavanju potreba javnog naručioca, a bilo koje druge djelatnosti bi trebale da imaju samo marginalni značaj. Odsustvo tržišne orijentacije može se smatrati preduslovom za ispunjenje ovog zahtjeva. Može se misliti da tržišna orijentacija ne postoji u slučaju da je djelatnost preduzeća ograničena na obavljanje poslova za javnog naručioca koji je njegov vlasnik i u slučaju da je geografsko područje na kojem preduzeće posluje ograničeno na teritoriju tog javnog naručioca.

Ako ovo preduzeće jeste, ili postane, „tržišno orijentirano“, ili ako je raspon njegovih djelatnosti isuviše širok, uslov djelatnosti nije ispunjen. Tržišna orijentacija također ukazuje na to da je stepen njegove nezavisnosti isuviše visok, te u tim uslovima ovo preduzeće neće zadovoljiti ni uslov kontrole.

¹¹ SPEU, predmet C-26/03, *Stadt Halle i RPL Recyclingpark Lochau GmbH protiv Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall - und Energieverwertungsanlage TREA Leuna*, stavovi 49-51.

¹² SPEU, predmet C-573/07, *Sea Srl protiv Comune di Ponte Nossa*, stavovi 50-51 i 53.

Primjer: Javni naručilac formira preduzeće „B“, čija je djelatnost isprva ograničena na upravljanje lokalnim javnim parkiralištem.

Preduzeće „B“ počinje da obavlja značajne poslove u novim oblastima djelatnosti, uključujući i u oblastima prevoza putnika i robe i informacionih tehnologija i telekomunikacija. Preduzeće u ovim novim oblastima djelatnosti posluje u kontekstu tržišnih pritisaka koji su obilježje tih tržišta.

Da bi bilo ekonomski efikasno, preduzeće „B“ mora da se ponaša komercijalnije, i to tako što odluke donosi brže, formira cijene usluga u skladu sa konkurentnim tržišnim okruženjem i usluge trajno prilagođava zahtjevima korisnika.

Takva tržišna orijentacija nespojiva je sa relevantnim stepenom kontrole koju vrši javni naručilac, stoga ovlaštenja rukovodstva preduzeća moraju da budu proširena. U praksi, javni naručilac će izgubiti uticaj na rukovodstvo preduzeća „B“ i neće biti u stanju da zadrži stvarnu kontrolu.

Kod ocjene ispunjenosti uslova djelatnosti uzimaju se u obzir sve djelatnosti koje preduzeće obavlja. Ovaj uslov važi bez obzira na to da li za te djelatnosti plaća sam javni naručilac ili korisnici usluga. Ako suštinski dio djelatnosti nije posvećen prvenstveno potrebama javnog naručioca, teritorija na kojoj se obavljaju djelatnosti nije relevantna.¹³

Sud pravde Evropske unije nikada nije tačno naveo šta znači izraz „suštinski dio“ aktivnosti. U analiziranim predmetima, udio aktivnosti koje se obavljaju za javnog naručioca (ili javne naručioce) prelazio je 90 posto, ali je SPEU izbjegao da utvrdi jasno pravilo. Pravna neizvjesnost u ovom pogledu razriješena je Direktivom iz 2014, kojom je uveden minimalni udio od 80 posto. Taj minimalni udio je detaljnije objašnjen u daljem tekstu.

U slučaju da više javnih naručilaca zajedno kontroliraju preduzeće, uslov u pogledu „suštinskog dijela“ njenih djelatnosti može se ispuniti ako preduzeće te djelatnosti obavlja za sve javne naručioce zajedno.

Odredbe Direktive o izuzetku za interne javne nabavke

Glavni cilj pravila postupka javne nabavke predviđenih Direktivom jeste osigurati da za dodjelu relevantnih ugovora za javne nabavke mogu da konkurišu svi privredni subjekti na unutrašnjem tržištu.

Istovremeno, Direktivom se ne ograničava sloboda javnog naručioca da poslove u javnom interesu koji su mu povjereni obavi koristeći vlastite administrativne, tehničke i druge resurse, a da pritom ne bude obavezan da organizira postupak prikupljanja ponuda. U tom smislu, izuzetak za interne javne nabavke naveden u sudskoj praksi SPEU u velikoj mjeri je kodificiran članom 12 Direktive.

Članom 12 se razjašnjava situacija u kojoj se ugovorni odnosi između javnih subjekata nalaze izvan polja primjene Direktive. Ovom odredbom se uređuju kako institucionalizirane interne javne nabavke tako i javno-javna (neinstitucionalizirana) horizontalna saradnja.

Važno je naglasiti da je ova kodifikacija općeg karaktera i da se njome ne obuhvataju detaljno sve činjenice koje je tokom godina razmatrao i analizirao SPEU. Sudska praksa će, stoga, ostati relevantan izvor za tumačenje izuzetka za interne javne nabavke.

U daljem tekstu navodimo kratku analizu odredbi člana 12 Direktive.

Institucionalizirane interne javne nabavke

Član 12, stavovi 1 do 3, Direktive bave se institucionaliziranim internim javnim nabavkama. Ovim odredbama se uređuje kako se moraju ispuniti uslovi kontrole i djelatnosti za institucionalizirane interne javne nabavke. Njima se također omogućava primjena izuzetka za institucionalizirane interne

¹³ SPEU, predmet C-340/04 *Carbotermo*, stavovi 66-67.

javne nabavke u slučajevima koji se smatraju „obrnutom vertikalnom“ ili „horizontalnom institucionaliziranom saradnjom“. Ovi izrazi su dodatno objašnjeni u daljem tekstu.

U skladu sa članom 12, stav 1 Direktive:

„Javni ugovor koji javni naručilac dodijeli drugom pravnom licu kojim se upravlja na osnovu privatnog ili javnog prava ne spada u polje primjene ove Direktive ako su ispunjeni svi sljedeći uslovi:

- a) javni naručilac nad tim pravnim licem vrši kontrolu sličnu onoj koju vrši nad svojim organizacionim jedinicama;
- b) kontrolirano pravno lice obavlja više od 80% svojih djelatnosti u izvršavanju poslova koje mu je povjerio javni naručilac koji nad njim vrši kontrolu ili koje sumu povjerila druga pravna lica nad kojima taj javni naručilac vrši kontrolu; i
- c) nema neposrednog učešća privatnog kapitala u kontroliranom pravnom licu osim učešća privatnog kapitala koji nema osobine kontrole i blokiranja zahtijevanog odredbama domaćeg prava, u skladu sa Ugovorima, i kojim se ne vrši presudni uticaj na kontrolirano pravno lice.“

U tekstu člana 12, stav 1 mogu se prepoznati ne samo dva glavna uslova (kontrola i djelatnost) propisana presudom u slučaju *Teckal*, već i supsidijarni uslov vezan za vlasništvo.

Kontrola: Prva tačka se odnosi na uslov kontrole, pri čemu se ponavlja zahtjev koji je utvrdio SPEU prema kojem kontrola koju javni naručilac vrši nad preduzećem čiji je vlasnik mora biti „slična onoj koju vrši nad svojim organizacionim jedinicama.“

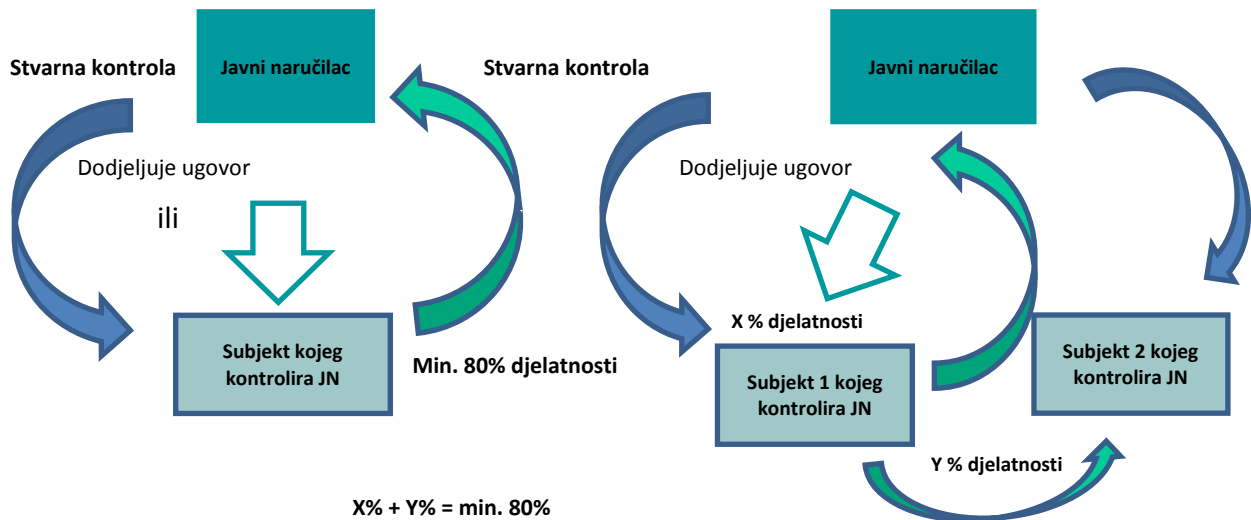
Ovaj uslov u pogledu kontrole dodatno je objašnjen u drugoj tački člana 12, stav 1. Ovom odredbom je objašnjeno da javni naručilac vrši traženi stepen kontrole kada ostvaruje „presudan uticaj kako na strateške ciljeve tako i na značajne odluke“ preduzeća.

Lanac kontrole: Drugom tačkom člana 12, stav 1 dodaje se još jedna mogućnost. Njom se navodi da je moguće postojanje i lanca kontrole: „Takvu kontrolu može da vrši i drugi subjekt nad kojim javni naručilac (...) na isti način vrši kontrolu.“

Djelatnost: Ovdje se, u podtački b), sada pruža jasno objašnjenje za dosada nedefiniran izraz „suštinski dio djelatnosti“. Taj presudni dio se izjednačava sa preko 80 posto djelatnosti preduzeća.

U istoj podtački b) jasno se navodi da se taj uslov od 80 posto djelatnosti može ispuniti obavljanjem djelatnosti ne samo za javnog naručioca koji je vlasnik posebnog subjekta, već i za druge pravne subjekte koje kontrolira taj javni naručilac.

Ove dvije situacije se mogu predstaviti na sljedeći način:



Vlasništvo: Kada je riječ o trećem supsidijarnom uslovu, u podtački c) je dodata odredba koja nije izvedena iz sudske prakse SPEU. Iako, naizgled, prema mišljenju SPEU nije dozvoljen nikakav oblik učešća privatnog kapitala, odredbom podtačke c) dopušteno je učešće privatnog kapitala „koji nema osobine kontrole i blokiranja“, pod uslovom da je takvo učešće propisano odredbama domaćeg prava, u skladu sa Ugovorima, i samo ako takvo učešće ne omogućava vršenje presudnog uticaja na kontrolirano pravno lice.

„Obrnuta vertikalna“ institucionalizirana saradnja: U skladu sa članom 12, stav 2 Direktive, izuzetak za interne javne nabavke može se primijeniti u slučaju „obrnute vertikalne“ saradnje.

Ugovornim odnosima do sada analiziranim u ovom informativnom dokumentu pretpostavlja se da javni naručilac ugovor dodjeljuje preduzeću čiji je vlasnik. Izuzetak za „obrnuto vertikalne“ situacije tiče se slučajeva u kojima preduzeće u vlasništvu javnog naručioca, koje ispunjava uslove iz presude u slučaju *Teckal* opisane u gornjem tekstu, dodijeli ugovor javnom naručiocu koji je njegov vlasnik. U slučaju da se ispune određeni uslovi, preduzeće može dodijeliti takav ugovor bez obaveze da primijeni odredbe Direktive.

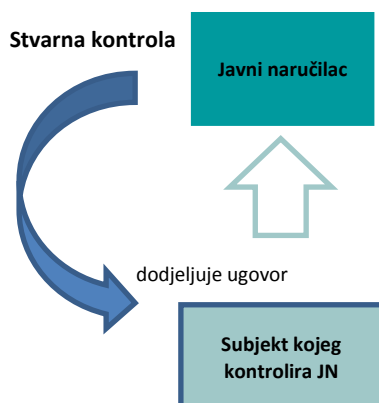
U skladu sa članom 12, stav 2 Direktive:

„Stav 1 se također primjenjuje ako kontrolirano pravno lice koje je javni naručilac dodijeli ugovor javnom naručiocu koji nad njim vrši kontrolu ili drugom pravnom licu nad kojim isti javni naručilac vrši nadzor, pod uslovom da u pravnom licu kojem se dodjeljuje ugovor nema neposrednog učešća privatnog kapitala osim učešća privatnog kapitala koji nema osobine zahtijevanog odredbama domaćeg prava, u skladu sa Ugovorima, i kojim se ne vrši presudni uticaj na kontrolirano pravno lice.“

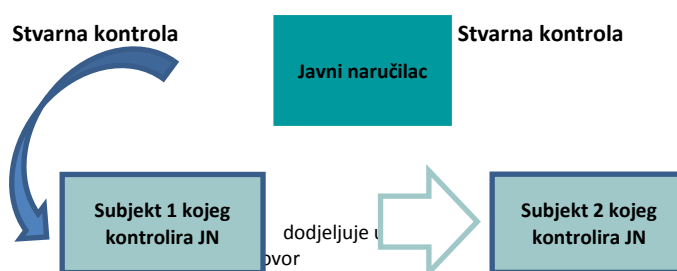
Uslov odsustva neposrednog učešća privatnog kapitala u pravnom licu kojem se dodjeljuje ugovor preduslov je za primjenu izuzetka za interne javne nabavke, a taj uslov se primjenjuje u situaciji „obrnute vertikalne“ saradnje.

I u slučaju da kontrolirani subjekt dodijeli ugovor svom matičnom subjektu važi obrazloženje internih javnih nabavki – odnosno da nije riječ o dva subjekta sa slobodnim voljama.

„Obrnuta vertikalna“ institucionalizirana saradnja



„Horizontalna“ institucionalizirana saradnja



U članu 12, stav 2 jasno se navodi da se izuzetak za interne javne nabavke može primijeniti u slučaju „horizontalne“ institucionalizirane saradnje, odnosno u slučaju da je javni naručilac vlasnik više od jednog preduzeća od kojih sva ispunjavaju uslove iz predmeta *Teckal* (tzv. „sestrinska“ preduzeća).

Uslov da u javnom licu kojem se dodjeljuje ugovor nema učešća privatnog kapitala preduslov je za primjenu izuzetka za interne javne nabavke, i on se opet primjenjuje u ovoj situaciji „horizontalne“ institucionalizirane saradnje.

U slučaju kontakata između „sestrinskih“ preduzeća, nijedan subjekt ne kontrolira drugog, ali isto matično preduzeće kontrolira oba „sestrinska“. Smatra se da su oba takva preduzeća u potpunosti podređena javnom naručiocu, a odluka da se ugovor dodijeli jednom od „sestrinskih“ preduzeća predstavlja posljedicu naloga koji izdaje javni naručilac.

Uz to, posao isporuke određene robe, pružanja usluga ili izvršenja radova „sestrinskom“ preduzeću koje je kupac također je posljedica naloga koji izdaje javni naručilac.

Shodno tome, nijedan subjekt nema autonomiju volje i stoga se primjenjuju pravila za interne javne nabavke.

Test 1 – uslov djelatnosti, u kontekstu „obrnute vertikalne“ i „horizontalne“ institucionalizirane saradnje: Budući da se u članu 12, stav 2 ne navode odredbe o uslovu djelatnosti, moglo bi se zaključiti da ovaj uslov ne važi u slučajevima „obrnute vertikalne“ i „horizontalne“ institucionalizirane saradnje. Međutim, stav 2 bi trebalo čitati zajedno sa stavom 1, iako i dalje ima prostora za različita tumačenja jer nije jasno koji subjekt je dužan da zadovolji uslov djelatnosti.

U slučaju „horizontalne“ institucionalizirane saradnje, logičan odgovor je da u najmanju ruku „sestrinsko“ preduzeće koje je dobavljač mora da ispuni ovaj uslov.

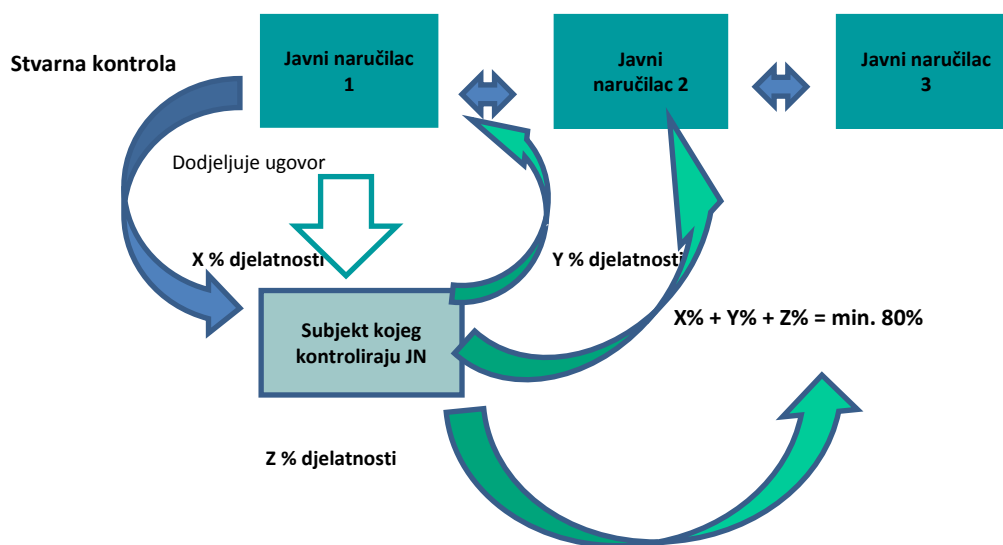
Ovo pitanje ostaje bez odgovora u slučaju „obrnute vertikalne“ institucionalizirane saradnje, gdje se Direktivom ne razjašnjava da li bi javni naručilac ili subjekt trebao da zadovolji uslov djelatnosti.

Zajednička kontrola: Članom 12, stav 3 navodi se da javni naručilac može javni ugovor dodijeliti neposredno subjektu nad kojim vrši kontrolu zajedno sa drugim javnim naručiocima, čak iako nije u stanju da pojedinačno kontrolira tog privrednog subjekta.

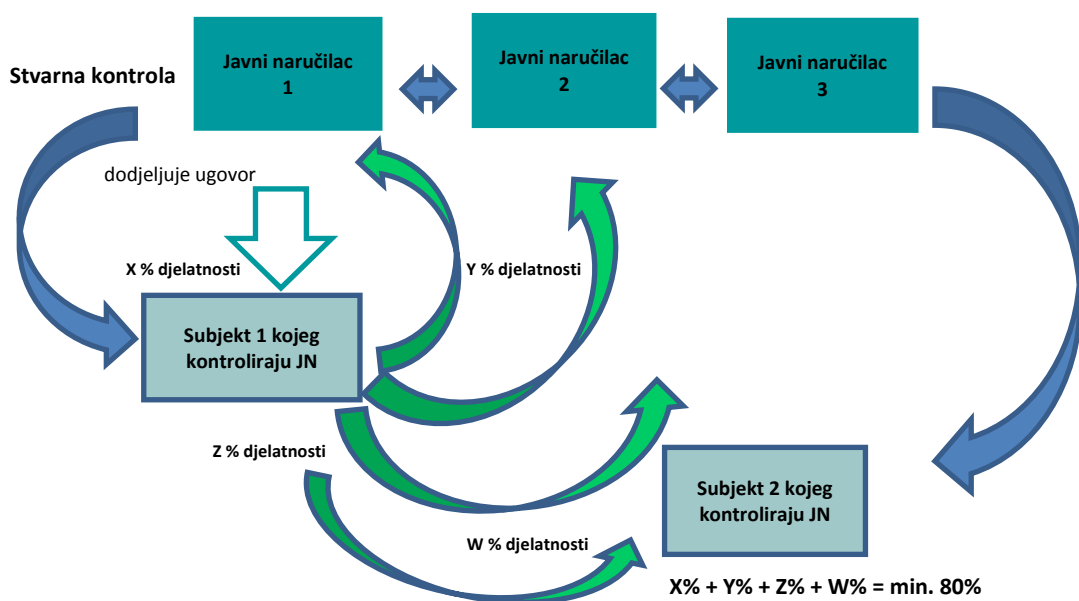
U skladu sa članom 12, stav 3 Direktive:

„Javni naručilac koji ne vrši kontrolu nad pravnim licem kojim se upravlja na osnovu privatnog ili javnog prava u smislu stava 1 ipak može dodijeliti javni ugovor tom pravnom licu bez primjene ove Direktive ako su ispunjeni svi sljedeći uslovi:

- javni naručilac zajedno sa drugim javnim naručilcima nad tim pravnim licem vrši kontrolu sličnu onoj koju vrši nad svojim organizacionim jedinicama;
- kontrolirano pravno lice obavlja više od 80% svojih aktivnosti u izvršavanju poslova koje mu je povjerio javni naručilac koji nad njim vrši kontrolu ili koje su mu povjerila druga pravna lica nad kojima taj javni naručilac vrši kontrolu; i
- nema neposrednog učešća privatnog kapitala u kontroliranom pravnom licu osim učešća privatnog kapitala koji nema osobine kontrole i blokiranja zahtijevanog odredbama domaćeg prava, u skladu sa Ugovorima, i kojim se ne vrši presudni uticaj na kontrolirano pravno lice.“



ili



Drugom tačkom člana 12, stav 3 utvrđuju se tri uslova koji se moraju steći pri vršenju zajedničke kontrole:

„U smislu podtačke (a) prve tačke, javni naručioc i vrše zajedničku kontrolu nad pravim licem ako su ispunjeni svi sljedeći uslovi:

- i) organi kontroliranog pravnog lica nadležni za odlučivanje sastavljeni su od predstavnika svih javnih naručilaca-učesnika. Pojedinačni predstavnici mogu predstavljati nekoliko javnih naručilaca-učesnika ili sve njih;
- ii) javni naručioc i mogu zajedno imati presudan uticaj nad strateškim ciljevima i značajnim odlukama kontroliranog pravnog lica; i
- iii) kontrolirano pravno lice ne ostvaruje interese suprotne interesima javnih naručilaca koji nad njim vrše kontrolu.“

U prve dvije podtačke u određenoj mjeri se ponavljaju konkretni aspekti navedeni u sudskoj praksi SPEU. Pored toga, u trećoj podtački se navodi da kontrolirano pravno lice ne smije da ostvaruje interese suprotne interesima javnih naručilaca koji nad njim vrše kontrolu.

U članu 12 nisu propisane odredbe u pogledu „obrnute vertikalne“ i „horizontalne“ institucionalne saradnje u slučaju da više javnih naručilaca vrši kontrolu nad pravim licem (situacija u kojoj postoji zajednička kontrola). Njihovo izostavljanje znači da se izuzetak za interne javne nabavke ne primjenjuje u takvim situacijama i da preduzeću pod zajedničkom kontrolom nije dozvoljeno da dodijeli ugovor jednom od svojih matičnih ili „sestrinskih“ preduzeća.

„Javno-javna“ saradnja i „neinstitucionalizirana“ horizontalna saradnja

Članom 12, stav 4 uređeni su slučajevi koji se obično nazivaju „javno-javnom“ saradnjom ili „neinstitucionaliziranom“ horizontalnom saradnjom. U tim slučajevima dva ili više javnih naručilaca mogu da uspostave horizontalnu saradnju, a da pritom ne formiraju internog subjekta pod zajedničkom kontrolom.

U svojoj presudi u predmetu *Hamburg*,¹⁴ SPEU je prihvatio postojanje ovog izuzetka za slučajeve javno-javne saradnje i objasnio kako pravom EU nije propisana obaveza javnih naručilaca da koriste određenu pravnu formu da bi zajednički obavljali svoje poslove pružanja javnih usluga.

Izuzetak za javno-javnu saradnju podrazumijeva mogućnost zaključenja ugovora koji nisu obuhvaćeni pravilima postupka javne nabavke ako su ispunjeni određeni uslovi. Ti uslovi su na sljedeći način kodificirani članom 12, stav 4:

„Ugovor zaključen isključivo između dva javna naručioca ili više njih ne spada u polje primjene ove Direktive kada su ispunjeni svi sljedeći uslovi:

- a) ugovorom se utvrđuje ili provodi saradnja između javnih naručilaca-učesnika kako bi se obezbijedilo da se javne usluge koje su dužni da pružaju obavljaju radi ostvarenja njihovih zajedničkih ciljeva;
- b) na tu saradnju utiču isključivo činioци vezani za javni interes; i
- c) javni naručioci-učesnici na otvorenom tržištu obavljaju manje od 20% aktivnosti na koje se odnosi saradnja.“

Članom 12, stav 5 propisuju se osnovna pravila za računanje procenata djelatnosti iz skupa uslova koji se odnose na utvrđivanje postojanja stvarne kontrole.

U obzir se uzima „prosjeck ukupnog prometa ili drugo odgovarajuće mjerilo koje se zasniva na alternativnoj djelatnosti, poput troškova koje su predmetno pravno lice ili javni naručilac imali za usluge, dobra i radove u toku perioda od tri godine prije dodjele ugovora.“ Relevantni period za računanje prometa obuhvata tri godine koje neposredno prethode dodjeli ugovora. U slučaju da ovi pokazatelji nisu dostupni za prethodne tri godine, ili više nisu relevantni uslijed datuma osnivanja javnog naručioca ili reorganizacije njegovih djelatnosti, „dovoljno je pokazati da je mjerilo djelatnosti vjerodostojno, i to naročito posredstvom projekcija poslovanja“.

Drugi izuzeci

U Direktivi se navode još dvije situacije koje treba pomenuti u kontekstu izuzetaka za interne javne nabavke i javno-javnu saradnju. Nije riječ o vidovima internih nabavki ili saradnje, ali se oni mogu smatrati mogućim alternativama kada se razmatra eventualna primjena ovih izuzetaka. Riječ je o ugovorima o pružanju usluga dodijeljenih na osnovu isključivog prava i tijelima za centralizirane javne nabavke.

Javni naručilac u oba ova konteksta može da dodijeli ugovor odvojenom i posebnom javnom subjektu, a da pritom ne bude dužan organizirati konkurentni postupak.

Ugovori o pružanju usluga dodijeljeni na osnovu isključivog prava: Član 11 Direktive glasi:

„Ova Direktiva se ne primjenjuje na ugovore o pružanju javnih usluga koje javni naručilac dodijeli drugom javnom naručiocu ili udruženju javnih naručilaca na osnovu isključivog prava koje uživaju u skladu sa objavljenim zakonom, propisom ili objavljenom upravnom odredbom koji su u skladu s UFEU.“

¹⁴ SPEU, predmet C-480/06, Komisija protiv Njemačke.

U ovom slučaju, pravo obavljanja određene (privredne) djelatnosti povjereno je zakonom, kojim se također propisuje koji će subjekt uživati to isključivo pravo. Taj subjekt je uvijek javni naručilac, i, uslijed isključivog prava koje uživa, predstavlja jedinog mogućeg pružaoca te konkretne usluge.

Konkurencija privatnih pružalaca usluga u ovoj situaciji, dakle, nije moguća, i, stoga, javni naručilac o kojem je riječ izuzet je iz obaveze da provodi postupak prikupljanja ponuda.

Isključiva prava se subjektima mogu dodijeliti samo u ograničenom broju slučajeva, u skladu sa Ugovorima, jer isključiva prava predstavljaju ograničenje četiri slobode na kojima počiva unutrašnje tržište. Ovaj pristup se može primjenjivati u slučaju da se određena usluga od općeg privrednog interesa ne bi mogla pružati, ili se ne bi pružala u odgovarajućoj mjeri, na slobodnom tržištu, stoga je intervencija javnog sektora od presudnog značaja. Iz tog razloga, usluga o kojoj je riječ se može obezbijediti **samo** putem povjeravanja isključivih prava određenom javnom naručiocu, pod uslovom da se time na razvoj trgovine ne utiče do te mjere da bi to bilo suprotno interesima Zajednice.

Primjer: Može biti opravdano povjeriti specijaliziranom javnom subjektu isključivo pravo na organiziranje strukovne obuke i nastave stranih jezika za imigrante, mada se na tržištu mogu naći i moguća rješenja za ovu potrebu. Međutim, intervencija javnog sektora bi se mogla smatrati presudnom uslijed trenutne osjetljivosti pitanja vezanih za imigraciju.

Tijela za centralizirane javne nabavke: U členu 37 Direktive definirana je situacija u kojoj tijelo za centralizirane javne nabavke pruža određene usluge na osnovu posebnog prava.

Tijelo za centralizirane javne nabavke je javni naručilac koji pruža usluge centraliziranih javnih nabavki (i, možda, obavlja sporedne djelatnosti u postupcima javnih nabavki). U skladu sa Direktivom, države članice mogu da propišu mogućnost javnih naručilaca da dobra i/ili usluge nabavljaju od tijela za centralizirane javne nabavke. Države članice također mogu da propišu mogućnost javnih naručilaca da nabavljaju radove, dobra i usluge posredstvom ugovora koje dodjeljuje tijelo za centralizirane javne nabavke, sistema dinamične nabavke kojima upravlja tijelo za centralizirane javne nabavke ili okvirnih sporazuma koje zaključuje tijelo za centralizirane javne nabavke.

Primjer: „Hansel“ iz Finske je tijelo za centralizirane javne nabavke koje zaključuje okvirne sporazume koji se između ostalog odnose na dobra i usluge; hardver, softver i usluge vezane za informacione i komunikacione tehnologije; administrativne usluge (finansijsku administraciju, razvoj organizacionih aspekata i ljudskih resursa, službena putovanja i organizaciju konferencija); materijale i tehničke usluge (usluge nabavke materijala i održavanja objekata; usluge vezane za vozila i prevoz; i nabavku potrošnog kancelarijskog materijala i snabdijevanja energijom).

Tijelima za centralizirane javne nabavke su Direktivom povjerena posebna prava u pogledu pružanja centraliziranih i sporednih djelatnosti u postupku javne nabavke. Javni naručiocu mogu tijelu za centralizirane javne nabavke da dodijele javni ugovor o obavljanju poslova centralizirane javne nabavke, a da pritom ne moraju da primijene procedure navedene u Direktivi.

Međutim, tijela za centralizirane javne nabavke ne uživaju isključiva prava jer javni naručiocu najčešće nisu dužni da koriste usluge ovih tijela. U pojedinim zemljama organi državne uprave imaju tu obavezu, ali samo u pogledu ograničenog spiska stavki.

Obrazloženje za postojanje ovog izuzetka jeste nastojanje da se ostvare ekonomije obima, uključujući i niže cijene i transakcione troškove, kao i staranje za unapređenje i profesionalizaciju upravljanja javnim nabavkama. Kako se objedinjavanje tražnje javnih korisnika smatra dobrim mehanizmom za ostvarenje tih ciljeva, prirodno je bilo formirati odgovarajući pravni okvir kojim bi se podržao i podstakao takav trend.

Treba napomenuti da samo nabavka (centraliziranih/sporednih) djelatnosti u postupcima javnih nabavki ne potpada pod polje primjene zajedničkih pravila postupka javne nabavke. Tijela za

centralizirane javne nabavke moraju se u svemu pridržavati odredbi Direktive kada dodjeljuju ugovore ili zaključuju okvirne sporazume.

Više informacija se može naći u Informativnom dokumentu SIGMA-e o javnim nabavkama br. 20, *Tijela za centralizirane javne nabavke*.

Komunalne djelatnosti

Izuzeci za interne javne nabavke i javno-javnu saradnju propisani Direktivom primjenjuju se i u skladu sa Direktivom o komunalnim djelatnostima.¹⁵ Sud pravde Evropske unije isto tumačenje primijenio je kako na javni sektor tako i na sektor komunalnih djelatnosti. Iz tog razloga, obje direktive sadrže paralelne odredbe: tekst člana 28 Direktive o komunalnim djelatnostima identičan je onom člana 12 Direktive.

Pored izuzetaka za interne javne nabavke i javno-javnu saradnju, koji važe samo za javne naručioce, u članovima 29 i 30 Direktive o komunalnim djelatnostima propisani su posebni izuzeci koji važe za sve naručioce.

Član 29 o povezanim društvima i član 30 o zajedničkim poduhvatima

U slučaju da izraz „društvo“ podrazumijeva više preduzeća u zajedničkom vlasništvu ili međusobno zavisnih preduzeća, pod određenim uslovima primjenjuje se izuzetak za nabavke između tih preduzeća. Te su nabavke slične „internim“ ugovorima, mada uslovi nisu u potpunosti isti.

Ugovori za koje važi izuzetak su oni koji su dodijeljeni povezanim društvima čija je suštinska uloga da služe kao centralni pružaoci usluga grupi kojoj pripadaju, a ne da svoje usluge prodaju pod komercijalnim uslovima na slobodnom tržištu.

Isključene su dvije kategorije ugovora. Prva kategorija obuhvata ugovore koje:

- a) naručilac dodijeli povezanom društvu;
- b) zajednički poduhvat, koji je isključivo formiralo više naručilaca u cilju obavljanja relevantnih poslova, dodijeli preduzeću koje je povezano sa jednim od tih naručilaca.

Povezana društva (član 29 Direktive o komunalnim djelatnostima): Povezanim društvom se smatra preduzeće čiji su godišnji izvještaji konsolidirani sa godišnjim izvještajima naručioca, u skladu sa uslovima Direktive o računovodstvu, 2013/34/EU („Direktiva o računovodstvu“).¹⁶

U slučaju naručilaca na koje se ne primjenjuju odredbe Direktive o računovodstvu, povezano društvo je svako društvo nad kojim naručilac može, posredno ili neposredno, da vrši dominantan uticaj, na isti način na koji organ uprave može da vrši dominantan uticaj nad javnim preduzećem. Ova pozicija će biti ista u slučaju da preduzeće vrši dominantan uticaj nad naručiocem ili gdje su i preduzeće i naručilac pod dominantnim uticajem trećeg preduzeća.

Na ovaj izuzetak se, međutim, primjenjuje poseban uslov: suštinski razlog za postojanje preduzeća mora biti pružanje dobara, usluga ili radova grupi čiji je član, a ne njihova prodaja na otvorenom tržištu. Ovaj izuzetak važi samo ako je najmanje 80 posto prosječnog prometa povezanog društva u toku prethodne tri godine bilo ostvareno pružanjem dobara, usluga ili radova preduzećima sa kojima je ono povezano.

¹⁵ 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.

¹⁶ Direktiva 2013/34/EU o godišnjim finansijskim izvještajima, konsolidiranim finansijskim izvještajima i povezanim izvještajima za određene vrste preduzeća, o izmjeni Direktive 2006/43/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća i o stavljanju van snage direktiva Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ od 26. juna 2013.

U slučaju da više od jednog preduzeća povezanog sa naručiocem pruža ista ili slična dobra, usluge ili radove, gore navedeni procenat se računa uzimajući u obzir ukupni promet koji svako od tih povezanih društava ostvari od pružanja dobara, usluga ili radova.

Zajednički poduhvati (član 30 Direktive o komunalnim djelatnostima): Druga kategorija ugovora za koje važi poseban izuzetak su ugovori koje:

- a) zajednički poduhvat, koji je isključivo formiralo više naručilaca u cilju obavljanja relevantnih poslova, dodijeli jednom od tih naručilaca;
- b) naručilac dodijeli zajedničkom poduhvatu čiji je dio.

Za ovaj izuzetak važe uslovi prema kojima zajednički poduhvat mora biti formiran u cilju obavljanja predmetne djelatnosti tokom perioda od najmanje tri godine, a instrumentom kojim se formira zajednički poduhvat mora biti propisano da je svaki od naručilaca koji čine zajednički poduhvat dužan da bude njegov dio najmanje u trajanju istog vremenskog perioda.

Dodatne informacije

Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – modul D3, 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 – poglavlje 4

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

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Public Procurement in the EU: Legislative Framework, Basic Principles and Institutions* [Javne nabavke EU: Pravni okvir, osnovna načela i institucije], Brief 1, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Central Purchasing Bodies* [Tijela za centralizirane javne nabavke], Brief 20, OECD Publishing, Paris