



Javne nabavke

Interne javne nabavke i javno-javna saradnja

SADRŽAJ

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

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

Uvod

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

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

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

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

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

Konceptom i izuzetkom „javno-javne“ saradnje obuhvataju se situacije u kojima javni naručioci saraduju u obavljanju određenih delatnosti bez organizovanja nadmetanja, u skladu sa pravilima postupka javne nabavke, pre 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 Nemačke, stav 33: „...činjenica da je pružalac usluge **javni subjekat** [autorov naglasak] odvojen od korisnika usluga ne sprečava primenu Direktive.“

U ovom informativnom dokumentu o javnim nabavkama objašnjava se u kojoj meri u pod kojim uslovima je javni naručilac slobodan da primeni 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 primeri relevantne sudske prakse SPEU i ukazuje kako su ti propisi primenjeni 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 korišćenje resursa javnog sektora, te je javni naručilac izuzet iz primene pravila postupka javne nabavke kada primeni ovo rešenje. U daljem tekstu se opisuju dve „interne“ situacije:

- a) „čiste“ interne javne nabavke
- b) „institucionalizovane“ interne javne nabavke.

„Čiste“ interne javne nabavke

Kod „čistih“ internih javnih nabavki, javni naručilac obavlja određene delatnosti koristeći isključivo sopstvene administrativne, ljudske i tehničke resurse, bez ikakve podrške spolja.

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

U ovom slučaju nema potrebe za dodelom ugovora jer ne postoje eksternalizovane delatnosti i nije uključeno nijedno odvojeno, posebno pravno lice. Pravila postupka javne nabavke u ovom slučaju nisu primenjiva, 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.

„Institucionalizovane“ interne javne nabavke – sudska praksa SPEU

Situacija postaje složenija kada javni naručilac ne obavlja određenu delatnost 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 snabdeva 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 sopstveni pravni subjektivitet.

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

Primer: Ministarstvo poljoprivrede formira preduzeće (preduzeće „A“) radi pružanja neophodnih usluga u oblasti ruralnog razvoja i zaštite životne sredine. Delatnosti 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 saveta, tehničke pomoći i obuke u oblastima poljoprivrede, šumarstva, ruralnog razvoja, zaštite životne sredine, akvakulture i ribarstva i zaštite prirode, kao i u pogledu korišćenja prirodnih resursa i upravljanja njima.

U ovoj situaciji, kada javni naručilac namerava da dodeli ugovor za određena dobra, usluge ili radove, mora da razmotri da li je:

- e) potrebno organizovati nadmetanje i sprovesti postupak prikupljanja ponuda u kome se pozivaju da učestvuju zainteresovani dobavljači;
- f) dopušteno neposredno dodeliti ugovor pravnom licu u njegovom vlasništvu.

Opšte načelo i polazna osnova je da, u slučaju da javni naručilac planira da zaključi ugovor uz novčanu naknadu sa subjektom koji je pravno posmatrano odvojen od njega, na taj ugovor se primenjuju odredbe Direktive.

Uprkos postojanju ovog opšteg načela, dodela ugovora se može isključiti iz polja primene 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 pravo lice jednako unutrašnjoj organizacionoj jedinici, sporazum o snabdevanju dobrima, pružanju usluga ili izvršenju radova između tog pravnog lica i naručioca može biti izuzet iz primene 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 primene 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 primene 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 razumeti da odluka javnog naručioca da formira sopstveno preduzeće radi obavljanja određenih delatnosti ne znači automatski da će se primenjivati izuzetak za interne javne nabavke. To preduzeće mora biti osnovano i poslovati u skladu sa uslovima iz Direktive.

Javni naručilac mora da razume primenu izuzetka za interne javne nabavke i relevantne uslove koji se moraju zadovoljiti da bi se izuzetak za javne nabavke primenio 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 da obavlja 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 dodeli tom preduzeću smatrati nezakonitim neposrednim dodelama 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 definisani su po prvi put 1998. godine u presudi SPEU u predmetu *Teckal*⁶, koji predstavlja prekretnicu kada je reč 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 iznetim 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 opšteg načina leži na javnom naručiocu koji se poziva na izuzetak za interne javne nabavke.

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

Uslov 1: Kontrola (organizaciona zavisnost)

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

Ovaj prvi uslov je naizgled jasan, ali se njegova primena u praksi pokazala složenom, te je stoga potrebno navesti nekoliko objašnjenja. Da bi se ocenilo 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 slede 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 odeljenja bilo kog organa uprave.

Uslov kontrole ne smatra se automatski ispunjenim ako javni naručilac formira preduzeće koje je u stopostotnom vlasništvu tog naručioca. Potpuno vlasništvo podrazumeva 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 podleže stvarnoj kontroli koja javnom naručiocu omogućava da ostvari presudan uticaj kako nad strateškim ciljevima tako i nad bitnim odlukama tog subjekta.

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

Primer: Rukovodstvo javnog naručioca preduzeću formalno saopštava zahtev za obavljanje svake relevantne aktivnosti u vidu **instrukcije** koja sadrži, pored neophodnih informacija, rok izvršenja instrukcije i vrednost 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 telima, vlasnik celokupnog akcijskog kapitala uspešnog ponuđača najčešće, ali ne i presudno, znači da taj javni naručilac vrši nad tim preduzećem kontrolu sličnu onoj koju vrši nad svojim sopstvenim odeljenjima, 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 sa izvršava naloge koje joj upute javna tela [...]. Takođe se čini [...] da [...] *Tragsa* ne može slobodno da određuje naknadu za svoje aktivnosti i da njen odnos sa njima nije ugovoran.“ Takođe, „stoga se čini da se *Tragsa* ne može smatrati trećim licem u odnosu na lokalne samouprave koje su vlasnici dela njenog kapitala.“

Stoga, u skladu sa ovlašćenjem javnog naručioca da uredi svoju unutrašnju organizaciju, pravila postupka javne nabavke ne primenjuju 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 poseduje upravni odbor sa značajnim rukovodilačkim ovlašćenjima koja se mogu vršiti nezavisno od vlasnika (javnog naručioca). U takvim slučajevima, javnom naručiocu nije dozvoljeno da dodeli ugovor neposredno ovom preduzeću, i on će biti dužan da primenjuje pravila postupka javne nabavke.

Zajednička kontrola nad preduzećem: Šta se dešava ako su dva ili više javna naručioca zajednički vlasnici celokupnog 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 prisutan, 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.

Opšte pravilo je da, kako bi se zadovoljio uslov kontrole, svaki javni naručilac mora da zadrži odgovarajući stepen kontrole tako da ima mogućnost da ograniči slobodu delanja preduzeća o kome je reč.

Primer: Tri opštine formiraju međuopštinsku zadrugu, sa posebnim pravnim subjektivitetom, sa zadatkom ostvarivanja konkretnih ciljeva u interesu opština. Ova zadruga poseduje skupštinu, upravljački savet i revizorski odbor. Svaka opština ima svoje predstavnike u skupštini i predsedavajuće različitih odbora za međuopštinsku 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, bilo samostalno bilo u saradnji sa drugim javnim naručiocima.

Primer: 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 sopstvene ciljeve**.

Privatno učešće u kapitalu preduzeća

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

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

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.

uživao bi prednost nad svojom konkurencijom.¹¹ To bi bio slučaj čak i da je predmetni deo kapitala veoma malog obima i da je javni naručilac u stanju da nezavisno donosi 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 opštem pravilu, u trenutku dodele ugovora utvrđuje se da li je neki privatni privredni subjekat vlasnik dela kapitala preduzeća kome se javni ugovor dodeljuje. Moguće je da će privatni privredni subjekat u nekom trenutku u budućnosti steći vlasništvo nad delom 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

Primer: Javni naručilac dodeli 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 izmenu osnovnog uslova ugovora, usled čega bi javni naručilac postao dužan da raspíše postupak prikupljanja ponuda za dodelu tog ugovora.

Uslov 2: Delatnost (ekonomska zavisnost)

Posebni subjekat obavlja suštinski deo svojih delatnosti za javnog naručioca.

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

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

Ako ovo preduzeće jeste, ili postane, „tržišno orijentisano“, ili ako je raspon njegovih delatnosti isuviše širok, uslov delatnosti nije ispunjen. Tržišna orijentacija takođe 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.

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

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

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

Takva tržišna orijentacija nespojiva je sa relevantnim stepenom kontrole koju vrši javni naručilac, te stoga ovlašćenja 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 ocene ispunjenosti uslova delatnosti uzimaju se u obzir sve delatnosti koje preduzeće obavlja. Ovaj uslov važi bez obzira na to da li za te delatnosti plaća sam javni naručilac ili korisnici usluga. Ako suštinski deo delatnosti nije posvećen prvenstveno potrebama javnog naručioca, teritorija na kojoj se obavljaju delatnosti nije relevantna.¹³

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

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

Odredbe Direktive o izuzetku za interne javne nabavke

Glavni cilj pravila postupka javne nabavke predviđenih Direktivom jeste da se osigura da za dodelu 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 povereni obavi koristeći sopstvene administrativne, tehničke i druge resurse a da pritom ne bude obavezan da organizuje postupak prikupljanja ponuda. U tom smislu, izuzetak za interne javne nabavke naveden u sudskoj praksi SPEU u velikoj meri je kodifikovan članom 12 Direktive.

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

Važno je naglasiti da je ova kodifikacija opšteg 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.

Institucionalizovane interne javne nabavke

Član 12, stavovi 1 do 3, Direktive bave se institucionalizovanim internim javnim nabavkama. Ovim odredbama se uređuje kako se moraju ispuniti uslovi kontrole i delatnosti za institucionalizovane interne javne nabavke. Njima se takođe omogućava primena izuzetka za institucionalizovane interne

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

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

U skladu sa članom 12, stav 1 Direktive:

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

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

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

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

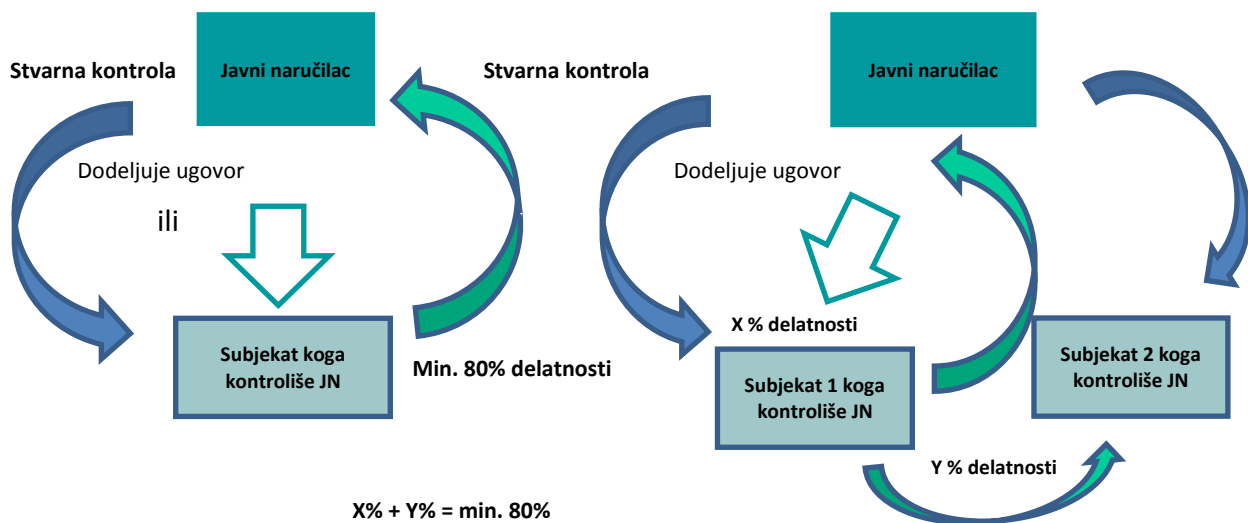
Ovaj uslov u pogledu kontrole dodatno je objašnjen u drugoj tački člana 12, stav 1. Ovom odredbom je propisano da se smatra da javni naručilac vrši traženi stepen kontrole kada ostvaruje „presudan uticaj kako na strateške ciljeve tako i na značajne odluke“ preduzeća.

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 subjekat nad kojim javni naručilac (...) na isti način vrši kontrolu.“

Delatnost: Ovde se, u podtački b), sada pruža jasno objašnjenje sa dosada nedefinisan izraz „suštinski deo delatnosti“. Taj presudni deo se izjednačava sa preko 80 odsto delatnosti preduzeća.

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

Ove dve situacije se mogu predstaviti na sledeći način:



Vlasništvo: Kada je reč 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 kontrolisano pravno lice.

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

Ugovornim odnosima do sada analiziranim u ovom informativnom dokumentu pretpostavlja se da javni naručilac ugovor dodeljuje 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 dodeli ugovor javnom naručiocu koji je njegov vlasnik. U slučaju da se ispune određeni uslovi, preduzeće može dodeliti takav ugovor bez obaveze da primeni odredbe Direktive.

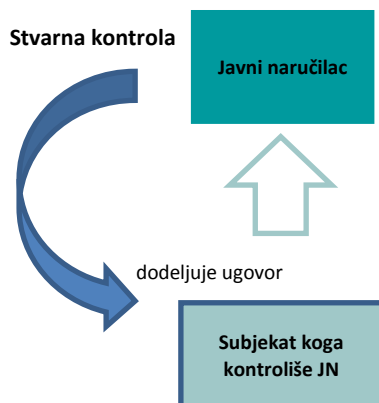
U skladu sa članom 12, stav 2 Direktive:

„Stav 1 se takođe primenjuje ako kontrolisano pravno lice koje je javni naručilac dodeli 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 kome se dodeljuje ugovor nema neposrednog učešća privatnog kapitala osim učešća privatnog kapitala koji nema osobine zahtevanog odredbama domaćeg prava, u skladu sa Ugovorima, i kojim se ne vrši presudni uticaj na kontrolisano pravno lice.“

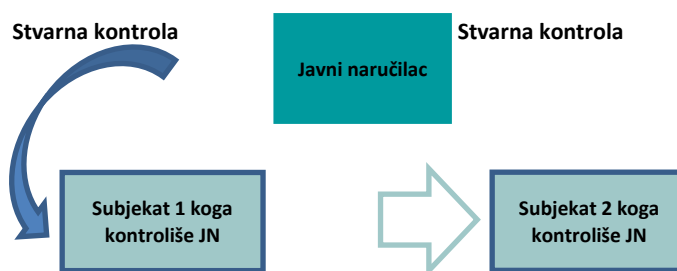
Uslov odsustva neposrednog učešća privatnog kapitala u pravnom licu kome se dodeljuje ugovor preduslov je za primenu izuzetka za interne javne nabavke, a taj uslov se primenjuje u situaciji „obrnute vertikalne“ saradnje.

I u slučaju da kontrolisani subjekat dodeli ugovor svom matičnom subjektu važi obrazloženje internih javnih nabavki – odnosno, da nije reč o dva subjekta sa slobodnim voljama.

„Obrnuta vertikalna“ institucionalizovana saradnja



„Horizontalna“ institucionalizovana saradnja



U članu 12, stav 2 jasno se navodi da se izuzetak za interne javne nabavke može primeniti u slučaju „horizontalne“ institucionalizovane 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 kome se dodeljuje ugovor nema učešća privatnog kapitala preduslov je za primenu izuzetka za interne javne nabavke, i on se opet primenjuje u ovoj situaciji „horizontalne“ institucionalizovane saradnje.

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

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

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

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

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

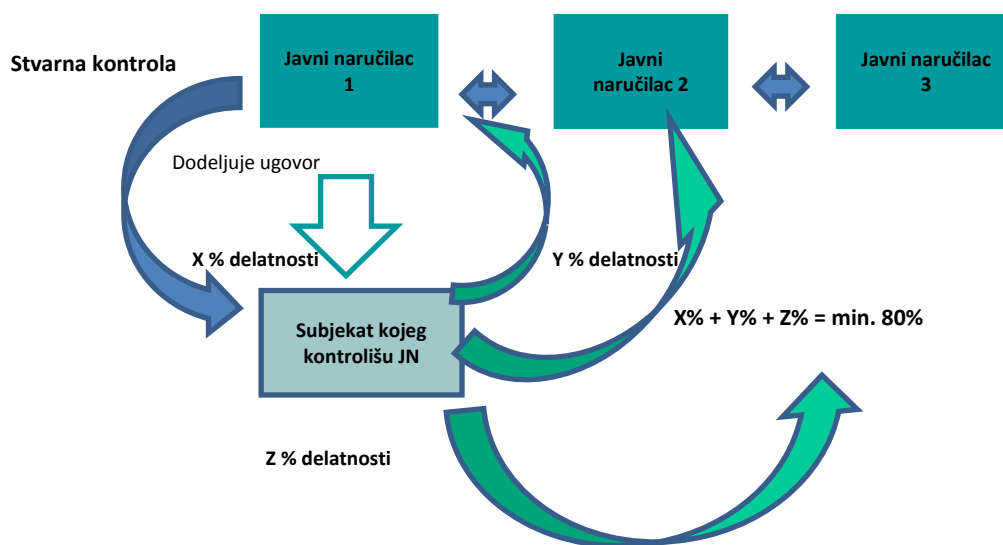
Ovo pitanje ostaje bez odgovora u slučaju „obrnute vertikalne“ institucionalizovane saradnje, gde se Direktivom ne razjašnjava da li bi javni naručilac ili subjekat trebalo da zadovolje uslov delatnosti.

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

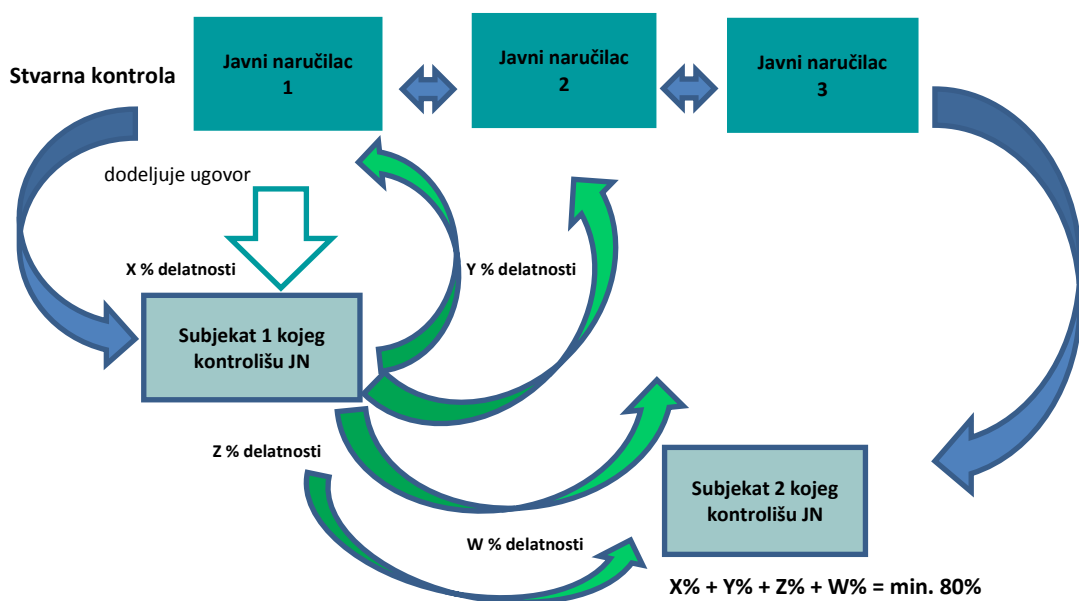
U skladu sa članom 12, stav 3 Direktive:

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

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



iii



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 vrše zajedničku kontrolu nad pravim licem ako su ispunjeni svi sledeći uslovi:

- i) organi kontrolisanog 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 mogu zajedno imati presudan uticaj nad strateškim ciljevima i značajnim odlukama kontrolisanog pravnog lica; i
- iii) kontrolisano pravno lice ne ostvaruje interese suprotne interesima javnih naručilaca koji nad njim vrše kontrolu.“

U prve dve podtačke u određenoj meri se ponavljaju konkretni aspekti navedeni u sudskoj praksi SPEU. Pored toga, u trećoj podtački se navodi da kontrolisano pravno lice ne sme 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 primenjuje u takvim situacijama i da preduzeću pod zajedničkom kontrolom nije dozvoljeno da dodeli ugovor jednom od svojih matičnih ili „sestrinskih“ preduzeća.

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

Članom 12, stav 4 uređeni su slučajevi koji se obično nazivaju „javno-javnom“ saradnjom ili „neinstitucionalizovanom“ horizontalnom saradnjom. U tim slučajevima dva ili više javna naručioca 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 da 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 podrazumeva mogućnost zaključenja ugovora koji nisu obuhvaćeni pravilima postupka javne nabavke ako su ispunjeni određeni uslovi. Ti uslovi su na sledeći način kodifikovani članom 12, stav 4:

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

- a) ugovorom se utvrđuje ili sprovodi saradnja između javnih naručilaca-učesnika kako bi se obezbedilo 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 koje se odnosi saradnja.“

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

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

Drugi izuzeci

U Direktivi se navode još dve situacije koje treba pomenuti u kontekstu izuzetaka za interne javne nabavke i javno-javnu saradnju. Nije reč o vidovima internih nabavki ili saradnje, ali se oni mogu smatrati mogućim alternativama kada se razmatra eventualna primena ovih izuzetaka. Reč je o ugovorima o pružanju usluga dodeljenih na osnovu isključivog prava i telima za centralizovane javne nabavke.

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

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

„Ova Direktiva se ne primenjuje na ugovore o pružanju javnih usluga koje javni naručilac dodeli 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 Nemačke.

U ovom slučaju, pravo obavljanja određene (privredne) delatnosti povereno je zakonom, kojim se takođe propisuje koji će subjekat uživati to isključivo pravo. Taj subjekat je uvek javni naručilac, i, usled 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 kome je reč izuzet je iz obaveze da sprovodi postupak prikupljanja ponuda.

Isključiva prava se subjektima mogu dodeliti 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 primenjivati u slučaju da se određena usluga od opšteg privrednog interesa ne bi mogla pružati, ili se ne bi pružala u odgovarajućoj meri, na slobodnom tržištu, te je stoga intervencija javnog sektora od presudnog značaja. Iz tog razloga, usluga o kojoj je reč se može obezbediti **samo** putem poveravanja isključivih prava određenom javnom naručiocu, pod uslovom da se time na razvoj trgovine ne utiče do te mere da bi to bilo suprotno interesima Zajednice.

Primer: Može biti opravdano poveriti specijalizovanom javnom subjektu isključivo pravo na organizovanje strukovne obuke i nastave stranih jezika za imigrante, mada se na tržištu mogu naći i moguća rešenja za ovu potrebu. Međutim, intervencija javnog sektora bi se mogla smatrati presudnom usled trenutne osetljivosti pitanja vezanih za imigraciju.

Tela za centralizovane javne nabavke: U članu 37 Direktive definisana je situacija u kojoj telo za centralizovane javne nabavke pruža određene usluge na osnovu posebnog prava.

Telo za centralizovane javne nabavke je javni naručilac koji pruža usluge centralizovanih javnih nabavki (i, možda, obavlja sporedne delatnosti u postupcima javnih nabavki). U skladu sa Direktivom, države članice mogu da propišu mogućnost javnih naručilaca da dobra i/ili usluge nabavljaju od tela za centralizovane javne nabavke. Države članice takođe mogu da propišu mogućnost javnih naručilaca da nabavljaju radove, dobra i usluge posredstvom ugovora koje dodeljuje telo za centralizovane javne nabavke, sistema dinamične nabavke kojima upravlja telo za centralizovane javne nabavke ili okvirnih sporazuma koje zaključuje telo za centralizovane javne nabavke.

Primer: „Hansel“ iz Finske je telo za centralizovane 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 snabdevanja energijom).

Telima za centralizovane javne nabavke su Direktivom poverena posebna prava u pogledu pružanja centralizovanih i sporednih delatnosti u postupku javne nabavke. Javni naručiocu mogu telu za centralizovane javne nabavke da dodele javni ugovor o obavljanju poslova centralizovane javne nabavke a da pritom ne moraju da primene procedure navedene u Direktivi.

Međutim, tela za centralizovane javne nabavke ne uživaju isključiva prava jer javni naručiocu najčešće nisu dužni da koriste usluge ovih tela. 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 cene 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 (centralizovanih/sporednih) delatnosti u postupcima javnih nabavki ne potpada pod polje primene zajedničkih pravila postupka javne nabavke. Telo za

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

Više informacija se može naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 20, *Tela za centralizovane javne nabavke*.

Komunalne delatnosti

Izuzeci za interne javne nabavke i javno-javnu saradnju propisani Direktivom primenjuju se i u skladu sa Direktivom o komunalnim delatnostima.¹⁵ Sud pravde Evropske unije isto tumačenje primenio je kako na javni sektor tako i na sektor komunalnih delatnosti. Iz tog razloga, obe Direktive sadrže paralelne odredbe: tekst člana 28 Direktive o komunalnim delatnostima 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 delatnostima propisani su posebni izuzeci koji važe za sve naručioce.

Član 2 o povezanim društvima i član 30 o zajedničkim poduhvatima

U slučaju da izraz „društvo“ podrazumeva više preduzeća u zajedničkom vlasništvu ili međusobno zavisnih preduzeća, pod određenim uslovima primenjuje 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 dodeljeni 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 dve kategorije ugovora. Prva kategorija obuhvata ugovore koje:

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

Povezana društva (član 29 Direktive o komunalnim delatnostima): Povezanim društvom se smatra preduzeće čiji su godišnji izveštaji konsolidovani sa godišnjim izveštajima naručioca, u skladu sa uslovima Direktive o računovodstvu, 2013/34/EU („Direktiva o računovodstvu”).¹⁶

U slučaju naručilaca na koje se ne primenjuju 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 gde su i preduzeće i naručilac pod dominantnim uticajem trećeg preduzeća.

Na ovaj izuzetak se, međutim, primenjuje 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 odsto prosečnog 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 izveštajima, konsolidovanim finansijskim izveštajima i povezanim izveštajima za određene vrste preduzeća, o izmeni Direktive 2006/43/EZ Evropskog parlamenta i Saveta i o stavljanju van snage direktiva Saveta 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 delatnostima): 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, dodeli jednim od tih naručilaca;
- b) naručilac dodeli zajedničkom poduhvatu čiji je deo.

Na ovaj izuzetak važe uslovi prema kojima zajednički poduhvat mora biti formiran u cilju obavljanja predmetne delatnosti 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 deo 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-SR.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* [Tela za centralizovane javne nabavke], Brief 20, OECD Publishing, Paris