



Informativni dokument br. 4

Septembar 2016.

Javne nabavke

Ugovori na koje se primjenjuju direktive o javnim nabavkama

SADRŽAJ

- [Opći kontekst: vrste ugovora i njihove zajedničke osobine](#)
- [Ugovori o nabavci radova, dobara i usluga](#)
- [Klasifikacija ugovora](#)
- [Izuzeci](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

Opći kontekst: vrste ugovora i njihove zajedničke osobine

Vrste ugovora: Javne nabavke se Direktivom o javnom sektoru¹ definiraju kao „sticanje, putem javnog ugovora, radova, dobara ili usluga koje nabavlja jedan ili više javnih naručilaca od dobavljača koje su ti javni naručiocci odabrali, bez obzira na to da li su ti radovi, dobra ili usluge namijenjeni javnoj svrsi“. Definicija u Direktivi o komunalnim djelatnostima² suštinski je ista.

Direktive³ obuhvataju tri glavne vrste ugovora: za radove, dobra i usluge, uključujući i konkurse za dizajn.

Ugovori često sadrže elemente jedne ili više naprijed navedenih vrsta ugovora. Tako ugovor za izgradnju objekta može da obuhvata usluge projektovanja i nabavku određenih potrebnih materijala. Slično tome, ugovor o nabavci dobara može da obuhvata usluge postavljanja i instalacije. Direktive sadrže naročita pravila koja se koriste za klasifikaciju takvih „mješovitih“ ugovora.

Pojedini ugovori su u potpunosti isključeni iz polja primjene Direktiva (ali ne nužno i Ugovora⁴), i to jer uslijed njihove prirode nije prikladno primijeniti odredbe Direktiva ili jer se na njih odnose drugačiji sistemi regulacije odnosno upravljanja. Pojedini ugovori, novi „rezervisani ugovori“, imaju poseban tretman uslijed identiteta dobavljača dobara, radova ili usluga.

Čak i ako pojedini ugovori nisu izričito isključeni, na njih će se primjenjivati odredbe Direktiva samo ako njihova vrijednost prelazi odgovarajući novčani iznos naveden u Direktivama – takozvani finansijski prag EU. Ti pragovi odražavaju nivo na kojem je zakonodavac EU procijenio da je vjerovatna prekogranična trgovina (iako je moguće da, u zavisnosti od konkretnih uslova, ponuđači budu zainteresovani za ugovore ispod ovog praga u drugim državama članicama EU – treba se prisjetiti da se opća načela u svakom slučaju primjenjuju na dodjelu ovih ugovora). Kako bi se spriječili „kreativni“ načini računanja vrijednosti ugovora koje treba dodijeliti, Direktivama su propisana pravila i metode računanja i zabranjene metode zamišljene da se Direktive zaobiđu putem dijeljenja, objedinjavanja ili „pakovanja“ ugovora tako da na njih više ne važe odgovarajuće odredbe. Više informacija o ovom pitanju možete naći u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 5, *Finansijski pragovi EU*.

Jedna važna razlika koja se u Direktivama pravi jeste ona između „ugovora“ i „koncesija“, za koje važe drugačija pravila. Posebnom direktivom, Direktivom o koncesijama, uređuju se koncesije za radove i usluge određene vrijednosti.⁵ Pitanje koncesija je detaljnije obrađeno u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 18, *Koncesije i JPP*, i Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 31, *Direktive EU iz 2014: Koncesije*.

Zajedničke osobine: Postoji više općih osobina koje su zajedničke za sve vrste ugovora obuhvaćenih Direktivom.

Direktive se primjenjuju na ugovore uz novčanu naknadu zaključene u pismenom obliku između dobavljača i javnog naručioca, i to pod sljedećim uslovima:

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

² Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014 („Direktiva o komunalnim djelatnostima“)

³ U ovom Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama, izrazom „Direktive“ obuhvaćene su Direktiva o javnom sektoru i Direktiva o komunalnim djelatnostima.

⁴ Ugovor o funkcioniranju Evropske unije – prečišćena verzija Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, „Službeni list Evropske unije“ („SLEU“), C 326, 26. oktobar 2012. U ovom Informativnom dokumentu o javnim nabavkama „UFEU“ odnosno „Ugovor“.

⁵ Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama od 26. februara 2014.

- **Ugovor mora biti zaključen uz novčanu naknadu**, odnosno za novac ili za vrijednost izraženu u novcu. Mora postojati finansijska naknada, bez obzira na to kako se ona isplaćuje.
- **Ugovor mora biti zaključen u pismenom obliku**. U veoma malo vjerovatnom slučaju da ugovor na koji se primjenjuju Direktive nije zaključen u pismenom obliku, i na taj ugovor važit će opća pravila sadržana u Ugovoru.
- **Ugovor mora biti zaključen između dvije strane**: dobavljača i javnog naručioca.

Kada nastaje ugovor?

Kada se dodijeli novi ugovor, najčešće nema značajnijih teškoća da se utvrdi njegovo postojanje. Ponekad, međutim, nije sasvim očigledno da postoji ugovor. Na primjer, postojeći ugovor se može izmijeniti ili produžiti. Ugovor se također može izmijeniti tokom njegovog izvršenja. U svim ovim situacijama nastaju nove međusobne obaveze strana, čime se mogu izmijeniti uslovi prvobitnog ugovora.

Ako su posljedice izmjena do te mjere obimne da je izmijenjeni ili produženi ugovor suštinski različit od prvobitnog, može doći do zasnivanja novog ugovora. Ako postoji novi ugovor i prisutni su svi elementi ugovora, tada bi na taj ugovor trebalo da se primjenjuju pravila javnih nabavki, odnosno on se mora dodijeliti u skladu sa odredbama Direktiva. Taj uslov znači da jednostavno produženje ugovora, njegova obnova ili čak izmjena možda neće biti dopuštene ako do njih dolazi bez konkurencije. Pitanje izmjene ugovora detaljnije je obrađeno u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 38, *Izmjene ugovora*.

Ugovori o nabavci radova, dobara i usluga

Šta je to ugovor o nabavci radova? Ugovori o nabavci radova definiraju se kao ugovori čiji je predmet:

- samo izvođenje ili i projektovanje i izvođenje radova vezanih za jednu od djelatnosti iz Priloga II Direktive (odnosno Priloga I Direktive o komunalnim djelatnostima);
- izvođenje, ili i projektovanje i izvođenje, posla;
- realizacija, bez obzira na to kojim sredstvima, posla koji odgovara zahtjevima koje navede javni naručilac koji vrši presudni uticaj na vrstu ili projektovanje posla.

Mogućnost uključivanja radova na projektovanju u ugovor o nabavci radova znači da bi ugovori po principu „projektuj i gradi“ mogli da potpadnu pod definiciju ugovora o radovima. Ta bi definicija mogla obuhvatati, na primjer, ugovore koji se odnose na planiranje i finansiranje projekta, kao i na njegovo izvođenje. U slučaju da se ugovori za projektovanje i izvođenje radova dodjeljuju odvojeno, usluge projektovanja bit će usluge na koje se odnose pravila javnih nabavki vezana za usluge, ili se taj ugovor može dodijeliti posredstvom konkursa za dizajn.

Što se tiče drugog dijela definicije, „posao“ je rezultat visokogradnje ili niskogradnje uzet u cjelini koji je sam po sebi dovoljan da ispunji privrednu ili tehničku funkciju. Ova definicija je relevantna iz više razloga, a naročito u kontekstu realizacije radova bez obzira na sredstvo i u svrhu procjene pragova vrijednosti, i, stoga, i za donošenje odluke o tome da li je jedan zahtjev za izvođenjem radova podijeljen sa ciljem da se ugovori svedu na vrijednost ispod propisanog praga.

Šta je to ugovor o nabavci dobara? Definicija dobara jednostavnija je od definicije radova ili usluga. „Ugovor o javnoj nabavci dobara“ definira se kao ugovor čiji je predmet kupovina, lizing, najam ili kupovina na otplatu sa ili bez mogućnosti kupovine dobara. Pored toga, isporuka takvih dobara može da obuhvata poslove postavljanja i instalacije.

Lepeza dobara obuhvaćena Direktivama može se vidjeti u različitim nomenklaturama koje se koriste da se ti proizvodi opišu u svrhe oglašavanja. Vidjeti, na primjer, Opći rječnik nabavke (*Common Procurement Vocabulary*, CPV).

Šta je to ugovor o nabavci usluga? Izraz „ugovor o nabavci usluga“ se, u suštini, odnosi na ugovor o nabavci usluga koje nisu radovi. Određeni broj usluga je izričito isključen, prvenstveno zato što nisu prikladne za nabavku u skladu sa pravilima propisanim Direktivama. Dodjela drugih usluga uređena je direktivama, ali u manjoj mjeri (tzv. „pojednostavljeni“ režim).

Ugovori o nabavci usluga – „pojednostavljeni“ režim: Direktivama je ukinuta razlika između prioritetnih i neprioritetnih usluga predviđena direktivama o javnim nabavkama iz 2004. godine.⁶ Stoga je puna primjena Direktiva proširena tako da obuhvati određeni broj usluga. Međutim, pojedine kategorije usluga, i to naročito usluge nazvane „usluge koje se pružaju osobama“, poput određenih socijalnih, zdravstvenih i obrazovnih usluga, pružaju se u naročitom kontekstu koji se razlikuje od jedne države članice do druge uslijed različitih kulturnih tradicija i po samoj svojoj prirodi imaju ograničenu prekograničnu dimenziju. Stoga je za dodjelu ugovora o nabavci takvih usluga Direktivama uveden poseban pojednostavljeni režim kod kojeg je prag vrijednosti 750.000 EUR (odnosno 1.000.000 EUR u slučaju komunalnih preduzeća), što je mnogo više od praga koji važi za usluge na koje se Direktive primjenjuju u punoj mjeri.

Usluge uređene na ovaj način nabrojane su u Prilogu XIV Direktive i Prilogu XVII Direktive o komunalnim djelatnostima.

Spisak tih usluga obuhvata, primjera radi:

- zdravstvene, socijalne i srodne usluge;
- administrativne, socijalne, obrazovne, zdravstvene i kulturne usluge;
- usluge obaveznog socijalnog osiguranja;
- hotelske i restoranske usluge;
- pravne usluge, u dijelu u kojem nisu u potpunosti isključene iz primjene Direktiva;
- usluge istrage i osiguranja;
- međunarodne usluge;
- poštanske usluge.

Ove usluge su nabrojane u Prilozima zajedno sa svojim šiframa iz CPV-a (Općeg rječnika nabavke).

Način nabavke usluga na koje se primjenjuje pojednostavljeni režim nije uređen Direktivama. Države članice imaju široka diskreциона prava u pogledu organiziranja postupaka javne nabavke, pod uslovom da se poštuju pravila iz članova 74 do 76 Direktive (odnosno članova 92 i 93 Direktive o komunalnim djelatnostima). Ta su opća pravila sljedeća:

- Ugovori vrijednosti jednake ili više od naprijed navedenih pragova vrijednosti moraju se oglasiti u „Službenom listu Evropske unije“ („SLEU“), bilo u obliku prethodnog obavještenja, bilo u obliku unaprijedenog prethodnog informativnog obavještenja.
- Pravilima se javnim naručiocima mora dozvoliti da uzmu u obzir specifičnu prirodu usluga o kojima je riječ.

⁶ Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim nabavkama radova, dobara i usluga od 31. marta 2004. i Direktiva 2004/17/EZ o usklađivanju postupaka javne nabavke subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga od 31. marta 2004.

- Obavještenje o dodjeli ugovora trebalo bi biti objavljeno u „SLEU“; međutim, javni naručioc mogu grupisati obavještenja o tim uslugama i zajedno ih objavljivati kvartalno.
- Pravilima bi trebalo osigurati da javni naručioc uzimaju u obzir potrebu za osiguravanjem kvaliteta, kontinuiteta, dostupnosti, priuštivosti, ponude i sveobuhvatnosti usluge, kao i konkretne potrebe različitih kategorija korisnika usluge.

Klasifikacija ugovora

Kako se klasifikuje ugovor koji sadrži kombinaciju različitih elemenata? Ugovori moraju biti razvrstani u ugovore o nabavci radova, usluga ili dobara jer različite odredbe Direktiva važe za različite vrste ugovora. Mogu nastati problemi kada treba odlučiti o tome kako adekvatno razvrstati ugovor ako je riječ o kombinaciji elemenata nabavke radova i/ili dobara i/ili usluga. Direktive sadrže odredbe o tome kako riješiti te probleme; na primjer:

Ugovori o nabavci potpuno reguliranih usluga i usluga za koje važi „pojednostavljeni“ režim – test vrijednosti: U skladu sa Direktivama, na ugovore koji sadrže obje ove vrste usluga izričito se primjenjuje test vrijednosti. Ugovor se smatra ugovorom o nabavci potpuno reguliranih usluga ako je vrijednost tih usluga veća od vrijednosti usluga za koje važi pojednostavljeni režim. Ugovor se dodjeljuje po pojednostavljenom režimu ako je vrijednost djelimično reguliranih usluga veća od vrijednosti usluga na koje se Direktive primjenjuju u punom obimu.

Dobra/usluge – test vrijednosti: U suštini, ugovori koji sadrže elemente kako dobara tako i usluga smatraju se jednom ili drugom vrstom u skladu sa vrijednošću svakog od tih elemenata.

Ugovor se smatra ugovorom o nabavci usluga ako je vrijednost usluga koje se trebaju izvršiti veća od vrijednosti proizvoda koji se nabavljaju. U slučaju da je vrijednost jednaka, ugovor se dodjeljuje u skladu sa odredbama koje se primjenjuju na vrstu nabavke koja predstavlja glavni predmet ugovora o kojem je riječ. Ovom definicijom se ne pravi razlika između potpuno reguliranih usluga i usluga pojednostavljenog režima, te se tako mješoviti ugovor kod kojeg je vrijednost neprioritetnih usluga veća od vrijednosti dobara ima smatrati ugovorom za nabavku usluga pojednostavljenog režima.

Radovi/usluge – test glavnog predmeta: Kada je riječ o radovima i uslugama, Direktivama se ne propisuje test vrijednosti, već test na osnovu glavnog predmeta ugovora.

Radovi/dobro: U skladu sa Direktivama, ugovori o nabavci dobara koji kao sporedni predmet obuhvataju radove na postavljanju i instalaciji definiraju se kao ugovori o nabavci dobara. Na primjer, kada je riječ o nabavci dizalice koju treba instalirati na pristaništu, predmet ugovora je nabavka dizalice, a ne radovi neophodni da se ta dizalica postavi, čak i u slučaju da je riječ o obimnim radovima.

Čini se da ovaj test „glavnog predmeta“, koji odražava način na koji se razlikuju ugovori za nabavku radova i usluga, važi i u slučaju da je vrijednost radova na postavljanju ili instalaciji veća od vrijednosti samih dobara, jer se radi o testu zasnovanom na predmetu ugovora, a ne o testu vrijednosti koji se primjenjuje za pravljenje razlike između ugovora o nabavci dobara i usluga.

Direktive sadrže i odredbe o mješovitim ugovorima, uključujući i situacije u kojima ugovori potencijalno potpadaju pod više od jednog režima (javni sektor i koncesija, ili javni sektor i komunalne djelatnosti). U slučaju mješovitog ugovora koji sadrži elemente ugovora o nabavci dobara, radova i usluga i koncesije, taj mješoviti ugovor se ima dodijeliti u skladu sa odredbama Direktive ako je vrijednost dijela mješovitog ugovora koji predstavlja ugovor na koji se primjenjuje Direktiva jednaka relevantnom pragu primjene Direktive ili veća od njega.

Što se tiče ugovora čiji je glavni predmet nabavka na koju se primjenjuje Direktiva i nabavka djelatnosti koja je predmet Direktive o komunalnim djelatnostima, primjenjuju se sljedeća pravila, a ako se različiti dijelovi određenog ugovora *objektivno mogu razdvojiti*, javni naručioc mogu odabrati jednu od sljedeće dvije mogućnosti:

- dodjela odvojenih ugovora za odvojene dijelove, i
- dodjela jednog ugovora.

Kod prve mogućnosti, odluka o tome koji se pravni režim primjenjuje za bilo koji od odvojenih ugovora trebala bi se donijeti na osnovu osobina konkretnog odvojenog dijela. Kod druge mogućnosti, ako se javni naručilac opredijeli da dodijeli jedan ugovor, na rezultirajući mješoviti ugovor primjenjuje se Direktiva o komunalnim djelatnostima, bez obzira na vrijednost dijelova koji bi inače potpadali pod neki drugi pravni režim i bez obzira na to pod koji bi pravni režim ti dijelovi inače potpadali.

U slučaju da različite dijelove određenog ugovora *objektivno nije moguće razdvojiti*, pravni režim koji se primjenjuje određuje se na osnovu glavnog predmeta toga ugovora.

Postoje li i druge vrste ugovora na koje se primjenjuju Direktive?

Subvencionirani ugovori: Direktiva se također primjenjuje na ugovore o subvencioniranim radovima i ugovore o subvencioniranim ugovorima. Direktiva važi za takve ugovore isključivo ako ih subvencionira neposredno javni naručilac i ako njihova vrijednost prelazi pragove Direktive koji se primjenjuju kako na radove tako i na usluge. Pored toga, subvencionirani radovi obuhvaćeni su Direktivom samo ako se tiču građevinskih poslova iz Priloga II Direktive: izgradnje bolnica, objekata za sport, rekreaciju i slobodno vrijeme, školskih i univerzitetskih objekata i objekata namijenjenih za administrativne svrhe. U slučaju da javni naručioc koji obezbjeđuje subvencije ne dodjeljuje sami subvencionirane ugovore, ili u slučaju da dodjeljuje ugovore u ime i za račun drugih subjekata, moraju da obezbijede poštovanje Direktive u postupku dodjele ugovora.

Konkursi za dizajn: Direktiva sadrži posebna, opća pravila koja važe za konkurse za dizajn. Ovi se konkursi odnose na procedure kojima se javnom naručiocu omogućava da nabavi plan ili projekat koji bira nezavisni žiri nakon provedenog konkursa, i to sa ili bez dodjele nagrada. Konkursi za dizajn se uglavnom, ali ne uvijek, organiziraju u oblastima urbanog i ruralnog planiranja, arhitekture, građevinarstva i obrade podataka.

Često postavljano pitanje 1:

Šta je to ugovor o JPP-u? Skraćenica „JPP“ označava „javno-privatno partnerstvo“. Ne postoji jedinstvena ili jednostavna definicija ugovora o JPP-u, jer ovaj izraz obuhvata veliki broj različitih vrsta ugovora i drugih modela isporuke. Javno-privatno partnerstvo najčešće predstavlja mehanizam u kojem javni naručilac (javni sektor) zaključuje ugovor sa organizacijom iz privatnog sektora za osiguranje infrastrukture ili pružanje javnih usluga. Njegova struktura može biti ugovorna ili institucionalna, pri čemu se u ovom drugom slučaju formira kompanija ili druga vrsta organizacije sa zajedničkim ulaganjem u kojoj i javni naručilac i privatni sektor učestvuju u cilju osiguranja infrastrukture ili pružanja usluga.

Ključna osobina JPP-a najčešće je podjela rizika sa partnerom iz privatnog sektora ili prenos rizika na njega, a JPP-ovi su često – mada ne uvijek – dužeg trajanja. Metode plaćanja i finansiranja razlikuju se od jednog JPP-a do drugog. Plaćanja može vršiti javni naručilac ili se naplata može vršiti od trećih lica, poput korisnika objekata, ili se pak sredstva mogu osigurati iz kombinacije više izvora. Finansiranje može obezbijediti javni naručilac, privatni partner ili eksterni finansijer, poput banke, ili se sredstva mogu osigurati iz kombinacije više izvora.

Direktiva će se u punom obimu primjenjivati na mnoge ugovore o JPP-u, ali na neke se može primjenjivati Direktiva o koncesijama. Komentare o ugovorima o koncesijama možete naći u „često postavljanim pitanjima 2“ u daljem tekstu.

Često postavljano pitanje 2:

Šta je to koncesija? Da li je ona obuhvaćena Direktivama? Koncesija je ugovor iste vrste kao i ugovori definirani u Direktivama, osim što se naknada za radove ili usluge koje treba realizirati,

primjera radi, sastoji ili isključivo od prava na eksploataciju tih radova ili usluga ili tog prava zajedno za novčanom naknadom.

Da bi određeni aranžman bio klasifikovan kao koncesija, koncesionar mora da preuzme operativni rizik za eksploataciju tih radova ili usluga u zamjenu za priliku da ostvari dobit iz eksploatacije tih „usluga“. Koncesije se ponekad smatraju vidom javno-privatnog partnerstva.

Koncesije se koriste, na primjer, za realizaciju i finansiranje velikih infrastrukturnih projekata, naročito kada je riječ o izgradnji mreža puteva, mostova ili tunela, gdje koncesionar ostvaruje naknadu kroz mogućnost da naplaćuje putarinu odnosno mostarinu od korisnika. Koncesije se također mogu primijeniti da bi se koncesionaru dodijelilo rukovođenje objekata i njihovo održavanje (a ne samo izgradnja), kao primjera radi u slučaju kada operater dobije koncesiju da upravlja postojećom infrastrukturom željeznice ili podzemne željeznice. Prethodni vidovi koncesija predstavljaju primjere koncesija za radove, dok je posljednji navedeni primjer koncesija za usluge.

Koncesije za javne radove i koncesije za usluge sveobuhvatno su uređene Direktivom o koncesijama.

Više informacija može se naći u sljedećim publikacijama:

Informativni dokument SIGMA o javnim nabavkama br. 18, *Koncesije i JPP*

Informativni dokument SIGMA o javnim nabavkama br. 31, *Direktive EU iz 2014: Koncesije*

Izuzeci

Čak i u slučajevima koji potpadaju pod opću definiciju ugovora o javnoj nabavci, neki od tih ugovora će biti izuzeti iz polja primjene Direktiva iz različitih razloga. Pojedini ugovori su isključeni jer po samoj svojoj prirodi nisu prikladni za konkurentsko nadmetanje. Pojedini izuzeci važe samo za ugovore određene vrste. Pojedini ugovori su isključeni jer vlade država žele da ih izuzmu iz konkurencije iz određenih razloga. Također postoji kategorija „rezerviranih“ ugovora koji, mada nisu isključeni, uživaju preferencijalni tretman.

Izuzeci uslijed prirode ugovora

Ugovori za nabavku zemljišta: Direktivama su izuzeti ugovori za nabavku ili najam, kojim god finansijskim sredstvima, zemljišta, postojećih objekata ili druge nepokretne imovine, ili za sticanje prava nad njima. Ti ugovori su isključeni jer se odnose na nepokretnosti koje po svojoj prirodi zavise od geografske lokacije. Takvi ugovori se suštinski realiziraju na lokalnim tržištima, a njihovi predmeti su takvi da se, općenito govoreći, isključuje bilo kakva stvarna vjerovatnoća da će doći do prekogranične konkurencije.

Bitno je napomenuti da razvojni sporazumi i druge vrste poslova sa nepokretnostima ne moraju nužno biti predmet ovog izuzetka, i to uglavnom zato što se u okviru takvih aranžmana dodjeljuju i ugovori o nabavci radova.

Izuzeci koji se odnose isključivo na usluge: Ovi izuzeci važe u posebnim okolnostima, i to uslijed dodjele isključivih prava određenim organima za pružanje određenih usluga, ili uslijed prirode određenog broja posebno definiranih usluga, i to za:

- ugovore o nabavci usluga koje se pružaju na osnovu isključivih prava
- materijal namijenjen emitovanju i vrijeme za emitovanje
- usluge arbitraže i medijacije
- određene pravne usluge

- određene finansijske usluge
- kredite
- usluge razvoja i istraživanja osim usluga za koje naknadu u potpunosti plaća javni naručilac, kod kojih korist ima isključivo javni naručilac i to za vlastitu upotrebu u toku obavljanja vlastitih aktivnosti
- ugovore o radu
- civilnu odbranu, civilnu zaštitu i usluge sprečavanja nastanka opasnosti
- određene ugovore za istraživanje i razvoj
- ugovore o nabavci usluga političkih kampanja koje političke stranke dodjeljuju u toku predizbornih kampanja
- usluge elektronskih komunikacija
- usluge javnog prevoza putnika u željezničkom saobraćaju ili podzemnom željeznicom.

Izuzeci po izboru

Ovi se izuzeci odnose na javne nabavke za oružane snage, javne nabavke kod kojih je potrebna tajnost i javne nabavke koje su, po dogovoru, predmet različitih pravila o javnim nabavkama. Sve tri vrste izuzetaka odnose se na Direktivu.

Javne nabavke u sektoru odbrane: Pojedini ugovori koji se dodjeljuju u oblasti odbrane i sigurnosti obuhvaćeni su Direktivom o odbrani⁷ ili su izuzeti iz primjene Direktive o odbrani na osnovu konkretnih odredbi Direktive o odbrani.

Javne nabavke kod kojih su potrebne mjere za osiguravanje tajnosti: Direktive se ne primjenjuju na ugovore o javnoj nabavci: 1) koji su proglašeni tajnim; ili 2) čije izvršenje mora biti praćeno posebnim sigurnosnim mjerama u skladu sa zakonima, propisima ili administrativnim odredbama na snazi u zemlji članici o kojoj je riječ; ili 3) kada se zaštita osnovnih sigurnosnih interesa jedne države članice ne može garantovati manje invazivnim mjerama, na primjer primjenom zahtjeva za poštovanjem povjerljivost podataka koje javni naručilac učini dostupnim.

Ugovori uređeni drugim pravilima: Direktive se ne primjenjuju na ugovore uređene različitim procesnim pravilima koji se dodjeljuju:

- u skladu sa pravnim instrumentom kojim se zasnivaju međunarodne obaveze, poput međunarodnog sporazuma, zaključenog u skladu sa Ugovorom, između države članice i jedne treće zemlje ili više trećih zemalja ili njihovih teritorijalnih jedinica čiji su predmet radovi, dobra ili usluge namijenjeni zajedničkoj realizaciji projekata od strane potpisnica;
- u skladu sa odgovarajućom procedurom jedne međunarodne organizacije, poput Ujedinjenih nacija, Evropske banke za obnovu i razvoj ili Svjetske banke.

Direktiva se također ne primjenjuje na ugovore o javnim nabavkama i konkurse za dizajn koje javni naručilac dodjeljuje odnosno organizira u skladu sa pravilima javne nabavke koje propisuje međunarodna organizacija ili međunarodna finansijska institucija ako takve ugovore i konkurse za dizajn u potpunosti finansira ta organizacija odnosno institucija. Kod sufinansiranja gdje se najveći dio sredstava osigurava od međunarodne organizacije ili kroz međunarodni instrument, potpisnici konkretnog sporazuma trebali bi se dogovoriti oko toga koji će se postupak javne nabavke primjenjivati.

⁷ Direktiva 2009/81/EZ o usklađivanju postupaka javne nabavke za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavci dobara i ugovore o uslugama koje zaključuju javni naručioc ili naručioc u oblasti odbrane i sigurnosti i izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ od 13. jula 2009.

Interne javne nabavke

Sud pravde Evropske unije („SPEU“) je tokom niza godina razvio sudsku praksu u pogledu uslova pod kojima javni naručioc mogu dodjeljivati ugovore drugim pravnim licima neposredno bez provođenja postupka javne nabavke. Uslovi pod kojima je to moguće učiniti objašnjeni su u obimnoj sudskoj praksi SPEU i objedinjeni u vidu odredbi Direktive iz 2004. pod naslovom „Ugovori o javnoj nabavci zaključeni između subjekata u javnom sektoru“.

Ovaj izuzetak je detaljnije obrađen u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 39, *Interne javne nabavke*.

Rezervirani ugovori

U Direktivama je definirana kategorija „rezerviranih“ ugovora koji nisu izuzeti iz područja primjene Direktive, ali za koje važe naročiti uslovi u pogledu ispunjenosti uslova za učestvovanje. Države članice EU mogu zadržati pravo da učestvuju u postupcima dodjele ugovora o javnim nabavkama koji se odnose na zaštitne radionice i privredne subjekte čiji je osnovni cilj društvena i profesionalna integracija osoba sa invaliditetom ili osoba u nepovoljnom položaju ili da za takve ugovore omoguće izvršenje u kontekstu programa zaštitnog zaposlenja sa ciljem pružanja podrške zapošljavanju osoba sa invaliditetom ili osoba u nepovoljnom položaju.

Direktivama se uvodi nova kategorija rezerviranih ugovora za određene usluge.

Države članice mogu propisati da javni naručioc mogu zadržati pravo organizacija da učestvuju u postupcima za dodjelu ugovora o javnim nabavkama isključivo zdravstvenih, socijalnih i kulturnih usluga navedenih u vidu šifara iz CPV-a u članu 77 Direktive.

Trajanje rezerviranih ugovora ne može biti duže od tri godine.

Da bi bila u stanju da učestvuje u postupku dodjele rezerviranog ugovora, organizacija mora da zadovolji sve sljedeće uslove:

- Njen cilj mora biti ispunjenje misije javnih usluga povezane sa pružanjem usluga navedenih u gornjem tekstu.
- Dobit se mora ponovno uložiti kako bi se ostvario cilj organizacije; raspodjela ili preraspodjela dobiti trebala bi se zasnivati na načelu participativnosti.
- Upravljačke ili vlasničke strukture organizacije koja izvršava ugovor zasnivaju se na vlasništvu zaposlenih ili načelima participativnosti ili zahtijevaju aktivno učestvovanje zaposlenih, korisnika ili zainteresovanih strana.
- Predmetni javni naručilac nije dodijelio toj organizaciji ugovor za dotične usluge u skladu sa ovim članom tokom prethodne tri godine.

Rezervirani ugovori su detaljnije obrađeni u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 14, *Uključivanje socijalnih pitanja u postupak javne nabavke*.

Komunalne djelatnosti

Izuzeci koji se odnose isključivo na sektor komunalnih djelatnosti

Direktivom o komunalnim djelatnostima predviđeni su sektorski izuzeci u više sektora komunalnih djelatnosti koji se u suštini zasnivaju na stepenu konkurencije u tim tržištima. Među primjerima ovih izuzetaka su ugovori za nabavku goriva za proizvodnju energije i ugovori za nabavku vode.

Direktiva o komunalnim uslugama sadrži i opći mehanizam izuzimanja za djelatnosti izložene konkurenciji na tržištima na koje pristup nije ograničen.

Pored toga, Direktivom o komunalnim uslugama propisano je i više drugih izuzetaka koji se odnose isključivo na sektor komunalnih djelatnosti, među kojima su:

- **Djelatnosti izvan Evropske unije:** Direktiva o komunalnim uslugama ne primjenjuje se na ugovore koje dodjeljuju javni naručioc i za svrhe koje nisu vezane za obavljanje relevantnih djelatnosti ili za obavljanje tih djelatnosti u trećoj zemlji pod uslovima koji ne podrazumijevaju fizičku upotrebu mreže ili geografske oblasti unutar Evropske unije.
- **Izuzetak za povezana preduzeća:** U slučaju da se „preduzeća“ sastoje od više privrednih društava u zajedničkom vlasništvu ili međusobno povezanih društava, Direktivom o komunalnim djelatnostima predviđen je konkretan izuzetak za javne nabavke koje se provode između takvih privrednih društava, pod određenim uslovima. Takve se nabavke tretiraju kao „interni“ ugovori poznati kao transakcije unutar grupe. Izuzeti ugovori, pod određenim uslovima, oni su koji su dodijeljeni povezanim društvima čija je suštinska uloga da služe kao centralni pružaoci usluga grupi kojoj pripadaju, a ne da prodaju svoje usluge na komercijalnoj osnovi na slobodnom tržištu.

Kupovina za dalju prodaju ili davanje u najam: Direktivom o komunalnim djelatnostima su iz polja njene primjene isključeni ugovori dodijeljeni u svrhu dalje prodaje ili davanja u najam trećim licima. Namjera ovog izuzetka je da se obuhvate ugovori za nabavku dobara u slučajevima u kojima javni naručilac namjerava da kupljenu opremu proda ili da u najam na konkurentnom tržištu. Ti će ugovori biti izuzeti samo ako javni naručilac ne uživa posebno ili isključivo pravo da proda ili iznajmi predmet tog ugovora i ako su drugi subjekti slobodni da prodaju ili daju u najam ista dobra pod istim uslovima kao javni naručilac.

Dodatne informacije

Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – moduli D3 i D4, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

SIGMA (2014), *Selected Judgements of the Court of Justice of the European Union on Public Procurement (2006-2014)* [Odabrane presude Suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006–2014)], OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Judgements-CourtJustice-2Sept2014-Bosnian.pdf>

Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *In-house Procurement* [Interne javne nabavke], Brief 39, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2014), *EU Directives: Concessions* [Direktive EU: Koncesije], Brief 31, OECD Publishing, Paris

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

SIGMA (2016), *Concessions and PPPs* [Koncesije i JPP], Brief 18, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2011), *Defence Procurement* [Javne nabavke u sektoru odbrane], Brief 23, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Incorporating Social Considerations into Public Procurement* [Uključivanje socijalnih pitanja u postupak javne nabavke], Brief 14, OECD Publishing, Paris

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

SIGMA (2016), *Understanding the EU Financial Thresholds* [Finansijski pragovi EU], Brief 5, OECD Publishing, Paris

Drugi izvori

Odabrana sudska praksa Suda pravde Evropske unije: C-107/98 *Teckal*, C-399/98 *Ordine degli Architetti i ostali*, C-26/03 *Stadt Halle i RPL Lochau*, C-220/05 *Auroux i ostali*, C-451/08 *Helmut Müller*, C-337/05 *Komisija protiv Italije*, C-157/06 *Komisija protiv Italije*, C-382/05 *Komisija protiv Italije*, C-226/09 *Komisija protiv Italije*, C-197/11 *Libert i ostali*, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/