



Informativni dokument br. 4

Septembar 2016.

Javne nabavke

Ugovori na koje se primenjuju direktive o javnim nabavkama

SADRŽAJ

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

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

Opšti kontekst: vrste ugovora i njihove zajedničke osobine

Vrste ugovora: Javne nabavke se Direktivom o javnom sektoru¹ definišu kao „sticanje, putem javnog ugovora, radova, dobara ili usluga koje nabavlja jedan ili više javnih naručilaca od dobavljača koje su ti javni naručioci odabrali, bez obzira na to da li su ti radovi, dobra ili usluge namenjeni javnoj svrsi“. Definicija u Direktivi o komunalnim delatnostima² 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 napred 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 „mešovitenih“ ugovora.

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

Čak i ako pojedini ugovori nisu izričito isključeni, na njih će se primenjivati odredbe Direktiva samo ako njihova vrednost prelazi odgovarajući novčani iznos naveden u Direktivama – takozvani finansijski prag EU. Ti pragovi odražavaju nivo na kome je zakonodavac EU procenio da je verovatna 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 opšta načela u svakom slučaju primenjuju na dodelu ovih ugovora). Kako bi se sprečile „kreativni“ načini računanja vrednosti ugovora koje treba dodeliti, Direktivama su propisana pravila i metode računanja i zabranjene metode zamišljene da se Direktive zaobiđu putem deljenja, 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 vrednosti.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 opštih osobina koje su zajedničke za sve vrste ugovora obuhvaćenih Direktivom.

Direktive se primenjuju na ugovore uz novčanu naknadu zaključene u pismenom obliku između dobavljača i javnog naručioca, i to pod sledećim 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 delatnostima“)

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

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

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

- **Ugovor mora biti zaključen uz novčanu naknadu**, odnosno za novac ili za vrednost 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 verovatnom slučaju da ugovor na koji se primenjuju Direktive nije zaključen u pismenom obliku, i na taj ugovor važiće opšta pravila sadržana u Ugovoru.
- **Ugovor mora biti zaključen između dve strane**: dobavljača i javnog naručioca.

Kada nastaje ugovor?

Kada se dodeli nov ugovor, najčešće nema značajnijih teškoća da se utvrdi njegovo postojanje. Ponekad, međutim, nije sasvim očigledno da postoji ugovor. Na primer, postojeći ugovor se može izmeniti ili produžiti. Ugovor takođe može da se izmeni tokom perioda njegovog izvršenja. U svim ovim situacijama nastaju nove međusobne obaveze strana, čime se mogu izmeniti uslovi prvobitnog ugovora.

Ako su posledice izmena do te mere obimne da je izmenjeni 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 primenjuju pravila javnih nabavki, odnosno on se mora dodeliti u skladu sa odredbama Direktiva. Taj uslov znači da jednostavno produženje ugovora, njegova obnova ili čak izmena možda neće biti dopuštene ako do njih dolazi bez konkurencije. Pitanje izmene ugovora detaljnije je obrađeno u Informativnom dokumentu SIGMA o javnim nabavkama br. 38, *Izmene ugovora*.

Ugovori o nabavci radova, dobara i usluga

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

- samo izvođenje ili i projektovanje i izvođenje radova vezanih za jednu od delatnosti iz Priloga II Direktive (odnosno Priloga I Direktive o komunalnim delatnostima);
- izvođenje, ili i projektovanje i izvođenje, posla;
- realizacija, bez obzira na to kojim sredstvima, posla koji odgovara zahtevima 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 da obuhvata, na primer, ugovore koji se odnose na planiranje i finansiranje projekta, kao i na njegovo izvođenje. U slučaju da se ugovori za projektovanje i izvođenje radova dodeljuju odvojeno, usluge projektovanja biće usluge na koje se odnose pravila javnih nabavki vezana za usluge, ili se taj ugovor može dodeliti posredstvom konkursa za dizajn.

Što se tiče drugog dela definicije, „posao“ je ishod rezultat visokogradnje ili niskogradnje uzet u celini koji je sam po sebi dovoljan da ispuni privrednu ili tehničku funkciju. Ova definicija je relevantna iz više razloga, a naročito u kontekstu realizacije radova bez obzira na sredstvo i u svrhu procene pragova vrednosti, i, stoga, i za donošenje odluke o tome da li je jedan zahtev za izvođenjem radova podeljen sa ciljem da se ugovori svedu na vrednost ispod propisanog praga.

Šta je to ugovor o nabavci dobara? Definicija dobara je jednostavnija od definicije radova ili usluga. „Ugovor o javnoj nabavci dobara“ se definiše 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 videti u različitim nomenklaturama koje se koriste da se ti proizvodi opišu u svrhe oglašavanja. Videti, na primer, Opšti rečnik 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. Dodela drugih usluga uređena je direktivama, ali u manjoj meri (tzv. „pojednostavljeni“ režim).

Ugovori o nabavci usluga – „pojednostavljeni“ režim: Direktivama je ukinuta razlika između prioriternih i neprioriternih usluga predviđena direktivama o javnim nabavkama iz 2004. godine.⁶ Stoga je puna primena Direktiva proširena tako da obuhvati određeni broj usluga. Međutim, pojedine kategorije usluga, i to naročito usluge nazvane „usluge koje se pružaju licima“, poput određenih socijalnih, zdravstvenih i obrazovnih usluga, pružaju se u naročitom kontekstu koji se razlikuje od jedne države članice do druge usled različitih kulturnih tradicija i po samoj svojoj prirodi imaju ograničenu prekograničnu dimenziju. Stoga je za dodelu ugovora o nabavci takvih usluga Direktivama uveden poseban pojednostavljeni režim kod koga je prag vrednosti 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 primenjuju u punoj meri.

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

Spisak tih usluga obuhvata, primera radi:

- zdravstvene, socijalne i srodne usluge;
- administrativne, socijalne, obrazovne, zdravstvene i kulturne usluge;
- usluge obaveznog socijalnog osiguranja;
- hotelske i restoranske usluge;
- pravne usluge, u delu u kome nisu u potpunosti isključene iz primene Direktiva;
- usluge istrage i obezbeđenja;
- međunarodne usluge;
- poštanske usluge.

Ove usluge su nabrojane u Prilozima zajedno sa svojim šiframa iz CPV (opšteg rečnika nabavke).

Način nabavke usluga na koje se primenjuje pojednostavljeni režim nije uređen Direktivama. Države članice imaju široka diskreciona prava u pogledu organizovanja postupaka javne nabavke, pod uslovom da se poštuju pravila iz članova 74 do 76 Direktive (odnosno članova 92 i 93 Direktive o komunalnim delatnostima). Ta su opšta pravila sledeća:

- Ugovori vrednosti jednake ili više od napred navedenih pragova vrednosti moraju se oglasiti u „Službenom glasniku Evropske unije“ („SGEU“), bilo u obliku prethodnog obaveštenja, bilo u obliku unapređenog prethodnog informativnog obaveštenja.
- Pravilima se javnim naručiocima mora dozvoliti da uzmu u obzir specifičnu prirodu usluga o kojima je reč.

⁶ Direktiva 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodelu 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.

- Obaveštenje o dodeli ugovora trebalo bi da bude objavljeno u „SGEU“; međutim, javni naručioci mogu grupisati obaveštenja o tim uslugama i zajedno ih objavljivati kvartalno.
- Pravilima bi trebalo osigurati da javni naručioci uzimaju u obzir potrebu za obezbeđenjem 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 reč o kombinaciji elemenata nabavke radova i/ili dobara i/ili usluga. Direktive sadrže odredbe o tome kako rešiti te probleme; na primer:

Ugovori o nabavci potpuno regulisanih usluga i usluga za koje važi „pojednostavljeni“ režim – test vrednosti: U skladu sa Direktivama, na ugovore koji sadrže obe ove vrste usluga izričito se primenjuje test vrednosti. Ugovor se smatra ugovorom o nabavci potpuno regulisanih usluga ako je vrednost tih usluga veća od vrednosti usluga za koje važi pojednostavljeni režim. Ugovor se dodeljuje po pojednostavljenom režimu ako je vrednost delimično regulisanih usluga veća od vrednosti usluga na koje se Direktive primenjuju u punom obimu.

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

Ugovor se smatra ugovorom o nabavci usluga ako je vrednost usluga koje treba da se izvrše veća od vrednosti proizvoda koji se nabavljaju. U slučaju da je vrednost jednaka, ugovor se dodeljuje u skladu sa odredbama koje se primenjuju na vrstu nabavke koja predstavlja glavni predmet ugovora o kome je reč. Ovom definicijom se ne pravi razlika između potpuno regulisanih usluga i usluga pojednostavljenog režima, te se tako mešoviti ugovor kod koga je vrednost neprioritetnih usluga veća od vrednosti dobara ima smatrati ugovorom za nabavku usluga pojednostavljenog režima.

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

Radovi/dobra: U skladu sa Direktivama, ugovori o nabavci dobara koji kao sporedni predmet obuhvataju radove na postavljanju i instalaciji definišu se kao ugovori o nabavci dobara. Na primer, kada je reč 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 reč 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 vrednost radova na postavljanju ili instalaciji veći od vrednosti samih dobara, jer se radi o testu zasnovanom na predmetu ugovora a ne o testu vrednosti koji se primenjuje za pravljenje razlike između ugovora o nabavci dobara i usluga.

Direktive sadrže i odredbe o mešovitim ugovorima, uključujući i situacije u kojima ugovori potencijalno potpadaju pod više od jednog režima (javni sektor i koncesija, ili javni sektor i komunalne delatnosti). U slučaju mešovitog ugovora koji sadrži elemente ugovora o nabavci dobara, radova i usluga i koncesije, taj mešoviti ugovor se ima dodeliti u skladu sa odredbama Direktive ako je vrednost dela mešovitog ugovora koji predstavlja ugovor na koji se primenjuje Direktiva jednaka relevantnom pragu primene Direktive ili veća od njega.

Što se tiče ugovora čiji je glavni predmet nabavka na koju se primenjuje Direktiva i nabavka delatnosti koja je predmet Direktive o komunalnim delatnostima, primenjuju se sledeća pravila, a ako se različiti delovi određenog ugovora *objektivno mogu razdvojiti*, javni naručioci mogu odabrati jednu od sledeće dve mogućnosti:

- dodela odvojenih ugovora za odvojene delove, i
- dodela jednog ugovora.

Kod prve mogućnosti, odluku o tome koji se pravni režim primenjuje za bilo koji od odvojenih ugovora trebalo bi doneti na osnovu osobina konkretnog odvojenog dela. Kod druge mogućnosti, ako se javni naručilac opredeli da dodeli jedan ugovor, na rezultirajući mešoviti ugovor primenjuje se Direktiva o komunalnim delatnostima, bez obzira na vrednost delova koji bi inače potpadali pod neki drugi pravni režim i bez obzira na to pod koji bi pravni režim ti delovi inače potpadali.

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

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

Subvencionisani ugovori: Direktiva se takođe primenjuje na ugovore o subvencionisanim radovima i ugovore o subvencionisanim ugovorima. Direktiva važi za takve ugovore isključivo ako ih subvencioniše neposredno javni naručilac i ako njihova vrednost prelazi pragove Direktive koji se primenjuju kako na radove tako i na usluge. Pored toga, subvencionisani radovi obuhvaćeni su Direktivom samo ako se tiču građevinskih poslova iz Priloga II Direktive: izgradnje bolnica, objekata za sport, rekreaciju i slobodno vreme, školskih i univerzitetskih objekata i objekata namenjenih za administrativne svrhe. U slučaju da javni naručioc koji obezbeđuje subvencije ne dodeljuju sami subvencionisane ugovore, ili u slučaju da dodeljuju ugovore u ime i za račun drugih subjekata, moraju da obezbede poštovanje Direktive u postupku dodele ugovora.

Konkursi za dizajn: Direktiva sadrži posebna, opšta 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 sprovedenog konkursa, i to sa ili bez dodele nagrada. Konkursi za dizajn se uglavnom, ali ne uvek, organizuju u oblastima urbanog i ruralnog planiranja, arhitekture, građevinarstva i obrade podataka.

Često postavljano pitanje 1:

Šta je to ugovor o JPP? Skraćenica „JPP“ označava „javno-privatno partnerstvo“. Ne postoji jedinstvena ili jednostavna definicija ugovora o JPP, jer ovaj izraz obuhvata veliki broj različitih vrsta ugovora i drugih modela isporuke. Javno-privatno partnerstvo najčešće predstavlja mehanizam u kome javni naručilac (javni sektor) zaključuje ugovor sa organizacijom iz privatnog sektora za obezbeđenje 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 obezbeđenja infrastrukture ili pružanja usluga.

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

Direktiva će se u punom obimu primenjivati na mnoge ugovore o JPP, ali na neke se može primenjivati 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 definisani u Direktivama, osim što se naknada za radove ili usluge koje treba realizovati, primera 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 zamenu za priliku da ostvari dobit iz eksploatacije tih „usluga“. Koncesije se ponekad smatraju vidom javno-privatnog partnerstva.

Koncesije se koriste, na primer, za realizaciju i finansiranje velikih infrastrukturnih projekata, naročito kada je reč o izgradnji mreža puteva, mostova ili tunela, gde koncesionar ostvaruje naknadu kroz mogućnost da naplaćuje putarinu odnosno mostarinu od korisnika. Koncesije se takođe mogu primeniti da bi se koncesionaru dodelilo rukovođenje objekata i njihovo održavanje (a ne samo izgradnje), kao primera radi u slučaju kada operater dobije koncesiju da upravlja postojećom infrastrukturom železnice ili podzemne železnice. Prethodni vidovi koncesija predstavljaju primere koncesija za radove, dok je poslednji navedeni primer koncesija za usluge.

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

Više informacija može se naći u sledećim 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 opštu definiciju ugovora o javnoj nabavci, neki od tih ugovora biće izuzeti iz polja primene 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. Takođe postoji kategorija „rezervisanih“ ugovora koji, mada nisu isključeni, uživaju preferencijalni tretman.

Izuzeci usled 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 realizuju na lokalnim tržištima, a njihovi predmeti su takvi da se, uopšteno govoreći, isključuje bilo kakva stvarna verovatnoća 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 dodeljuju i ugovori o nabavci radova.

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

- ugovore o nabavci usluga koje se pružaju na osnovu isključivih prava;
- materijal namenjen emitovanju i vreme 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 sopstvenu upotrebu u toku obavljanja sopstvenih 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 dodeljuju u toku predizbornih kampanja;
- usluge elektronskih komunikacija;
- usluge javnog prevoza putnika u železničkom saobraćaju ili podzemnom železnicom.

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 dodeljuju u oblasti odbrane i bezbednosti obuhvaćeni su Direktivom o odbrani⁷ ili su izuzeti iz primene Direktive o odbrani na osnovu konkretnih odredbi Direktive o odbrani.

Javne nabavke kod kojih su potrebne mere za obezbeđenje tajnosti: Direktive se ne primenjuju na ugovore o javnoj nabavci: 1) koji su proglašeni tajnim; ili 2) čije izvršenje mora biti praćeno posebnim bezbednosnim merama u skladu sa zakonima, propisima ili administrativnim odredbama na snazi u zemlji članici o kojoj je reč; ili 3) kada se zaštita osnovnih bezbednosnih interesa jedne države članice ne može garantovati manje invazivnim merama, na primer primenom zahteva za poštovanjem poverljivost podataka koje javni naručilac učini dostupnim.

Ugovori uređeni drugim pravilima: Direktive se ne primenjuju na ugovore uređene različitim procesnim pravilima koji se dodeljuju:

- 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 namenjeni zajedničkoj realizaciji projekata od strane potpisnica;
- u skladu sa odgovarajućom procedurom jedne međunarodne organizacije, poput Ujedinjenih nacija, Evropske banke za obnovu i razvoj ili Svetske banke.

Direktiva se takođe ne primenjuje na ugovore o javnim nabavkama i konkurse za dizajn koje javni naručilac dodeljuje odnosno organizuje 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 u kome se najveći deo sredstava obezbeđuje od međunarodne organizacije ili kroz međunarodni instrument, potpisnici konkretnog sporazuma trebalo bi da se dogovore oko toga koji će se postupak javne nabavke primenjivati.

Interne javne nabavke

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 bezbednosti i izmeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ od 13. jula 2009.

Sud pravde Evropske unije („SPEU“) je tokom niza godina razvio sudsku praksu u pogledu uslova pod kojima javni naručioc mogu da dodeljuju ugovore drugim pravnim licima neposredno bez sprovođenja 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*.

Rezervisani ugovori

U Direktivama je definisana kategorija „rezervisanih“ ugovora koji nisu izuzeti iz područja primene Direktive ali za koje važe naročiti uslovi u pogledu ispunjenosti uslova za učestvovanje. Države članice EU mogu da zadrže pravo da učestvuju u postupcima dodele 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 rezervisanih ugovora za određene usluge.

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

Trajanje rezervisanih ugovora ne može biti duže od tri godine.

Da bi bila u stanju da učestvuje u postupku dodele rezervisanog ugovora, jedna organizacija mora da zadovolji sve sledeće 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; raspodela ili preraspodela dobiti trebalo bi da se zasniva na načelu participativnosti.
- Upravljačke ili vlasničke strukture organizacije koja izvršava ugovor zasnivaju se na vlasništvu zaposlenih ili načelima participativnosti ili zahtevaju aktivno učestvovanje zaposlenih, korisnika ili zainteresovanih strana.
- Predmetni javni naručilac nije dodelio toj organizaciji ugovor za dotične usluge u skladu sa ovim članom tokom prethodne tri godine.

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

Komunalne delatnosti

Izuzeci koji se odnose isključivo na sektor komunalnih delatnosti

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

Direktiva o komunalnim uslugama sadrži i opšti mehanizam izuzimanja za delatnosti 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 delatnosti, među kojima su:

- **Delatnosti izvan Evropske unije:** Direktiva o komunalnim uslugama ne primenjuje se na ugovore koje dodeljuju javni naručioc i za svrhe koje nisu vezane za obavljanje relevantnih delatnosti ili za obavljanje tih delatnosti u trećoj zemlji pod uslovima koji ne podrazumevaju 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 delatnostima predviđen je konkretan izuzetak za javne nabavke koje se sprovode između takvih privrednih društava, pod određenim uslovima. Takve se nabavke tretiraju kao „interni“ ugovori poznati kao transakcije unutar grupe. Izuzeti ugovori, pod određenim uslovima, su oni koji su dodeljeni 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 delatnostima su iz polja njene primene isključeni ugovori dodeljeni u svrhu dalje prodaje ili davanja u najam trećim licima. Namera ovog izuzetka je da se obuhvate ugovori za nabavku dobara u slučajevima u kojima javni naručilac namerava 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-SR.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 delatnostima], 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 delatnosti], 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/