



## Informativni dokument br. 16

Septembar 2016.

### Javne nabavke

# Javne nabavke preduzeća za komunalne delatnosti

#### SADRŽAJ

- [Javne nabavke u komunalnim delatnostima u kontekstu](#)
- [Kada se primenjuje Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima?](#)
- [Koji subjekti podležu primeni Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima?](#)
- [Relevantne delatnosti](#)
- [Koje vrste ugovora su obuhvaćene?](#)
- [EU finansijski pragovi](#)
- [Postupci javnih nabavki](#)
- [Mehanizmi javnih nabavki](#)
- [Izuzeci specifični za sektor komunalnih delatnosti](#)
- [Izuzimanje na osnovu člana 34](#)
- [Pravni lekovi](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac programa SIGMA

## Javne nabavke u komunalnim delatnostima u kontekstu

Termin „komunalna preduzeća/delatnosti“ često se koristi da opiše organizacije koje pružaju usluge – kao što su snabdevanje vodom, električnom energijom, gasom ili transportom“ zajednicu kao celinu, obično kroz utvrđene i fiksne mreže. U mnogim državama članicama, aktivnosti u sektoru komunalnih usluga poverene su vladinim organizacijama koje su javnopravni subjekti. U nekim državama članicama, međutim, organi koji posluju u sektoru komunalnih usluga su u potpunosti privatna preduzeća koja ne spadaju pod definiciju naručioca u smislu Direktive o nabavkama u javnom sektoru<sup>1</sup> (Direktive). U drugim državama članicama, može da postoji mešovita ekonomija, što znači da i privatnopravni i javnopravni subjekti deluju na istom tržištu komunalnih delatnosti.

Ova mešovita slika je predstavljala problem kada su organi EU razmatrali kako da regulišu aktivnosti javnih nabavki na tržištu komunalnih usluga. U državama članicama u kojima su naručioci delovali u sektoru komunalnih usluga, nije bilo razloga zašto ne bi, u principu, trebalo da budu obuhvaćeni sistemom javnih nabavki koji je određen Direktivama. Međutim, ovaj system nije „obuhvatao“ privatne kompanije, a i bilo je i izvesnog otpora da se uopšte ove kompanije obuhvate. Organi EU nisu mogli prosto da nametnu pravila „javnim“ komunalnim preduzećima zato što bi to stvorilo neravnotežan teren za nadmetanje, što bi narušilo konkurenciju, a države članice nisu bile spremne da preuzmu takve polu-mere.

Drugi razlog za regulisanje subjekata koji deluju u ovim sektorima bio je zatvorena priroda ovog tržišta u nekim zemljama članicama, gde bi postojanje ili davanje posebnih ili ekskluzivnih prava od strane države stvorilo situaciju monopola, što bi ograničilo konkurenciju. Konkurencija je takođe ograničena činjenicom da fiksne mreže jesu skupe za izgradnju, ali su relativno jeftine za održavanje i korišćenje. Ove mreže takođe mogu da zahtevaju prava prolaza, koja su obično skupa i u administrativnom smislu ih je komplikovano dobiti. Ova situacija stvara dugoročnu monopolističku prednost za operatera koji prvi uspostavi takvu jednu mrežu. U ovoj situaciji javni interes (interes svih korisnika usluge, naročito u vezi sa vrednošću za novac) mora da bude zaštićen nametanjem posebnih pravila o tome kako operateri u komunalnim delatnostima (javni i privatni) organizuju svoje nabavke, pored drugih propisa koji mogu da regulišu njihova ulaganja i operacije.

Do 1990, regulatorno telo EU morao je da pronađe način primenjivanja pravila javnih nabavki na sektor komunalnih usluga. To je urađeno u posebnoj Direktivi o javnim nabavkama u komunalnim delatnostima (Direktiva 90/531/EEZ), u kojoj je jasno naznačeno da nisu samo „javni“ subjekti obavezni da slede pravila EU po pitanju nabavki dobara, radova ili usluga, već takođe i privatna preduzeća koja posluju na osnovu posebnih ili ekskluzivnih prava. Ovaj pristup se nastavio i bio je potvrđen u Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima iz 2014.<sup>2</sup>

Pitanje od prevashodne važnosti i u javnom i u privatnom sektoru je do koje mere naručioci podležu državnom uticaju i da li se ovaj uticaj ostvaruje putem direktne kontrole ili indirektnim uticajem (npr. kroz moć države da kontroliše dodeljivanje i ostvarivanje ekskluzivnih prava privatnim preduzećima). Važno je napomenuti u ovom kontekstu da je nekada sektor telekomunikacija bio regulisan, ali puna liberalizacija tržišta tokom kasnih 1990-ih i tokom 2000-ih dovela je do odluke da se ovaj sektor skloni iz propisa na osnovu Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima iz 2004.<sup>3</sup> Pored toga, na osnovu iste Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima iz 2004, istraživanja nafte i gasa bilo je relevantna aktivnost. Međutim, ono je isključeno iz Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima iz 2014. zato što je utvrđeno da je taj sektor bio izložen takvom konkurentnom pritisku

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

<sup>2</sup> Direktiva 2014/25/EU Evropskog parlamenta i Saveta ministara od 26. februara 2014. o javnim nabavkama subjekata koji deluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ.

<sup>3</sup> Direktiva 2004/17/EZ, od 31. marta 2004, kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji deluju u sektoru vodoprivrede, energetike, saobraćaja i u sektoru poštanskih usluga.

i stoga disciplina u oblasti javnih nabavki koju su uspostavila pravila javnih nabavki EU više nije bila potrebna.

Pravila o nabavkama u komunalnim delatnostima su usvojena u posebnoj direktivi zato što su njene odredbe fleksibilnije nego u Direktivi o nabavkama u javnom sektoru. Priznato je da subjekti u sektoru komunalnih usluga posluju na jednom konkurentnijem tržištu, što znači da iako treba poštovati glavna načela javnih nabavki, takođe je neophodno obezbediti i izvesnu fleksibilnost kako bi se u obzir uzela realnost okruženja u kojem oni posluju.

Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima stoga postavlja naručiocima zahteve koji su manje strogi nego Direktiva. Primeri uključuju: veće finansijske pragove, širi spektar opcija u smislu kada i kako oglašavati prilike za dobijanje ugovora, manje kontrole sprovođenja faza izbora i ocenjivanja, kao i upotreba fleksibilniji metoda nabavljanja i kupovine nego što to nudi Direktiva. Ovi zahtevi odražavaju komercijalniju prirodu poslovanja i delovanja komunalnih preduzeća u mnogim državama članicama. Opšta načela koja proizilaze iz Ugovora<sup>4</sup> važe, uključujući jednak tretman i transparentnost. Mora se primetiti da, iako Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima ima fleksibilnija pravila od onih u Direktivi, ostaju manje razlike između dva skupa pravila u odnosu na Direktive iz 2004.

### Kada se primenjuje Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima?

Važno je napomenuti da Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima važi za ugovore u vezi sa posebnim delatnostima samo u četiri sektora komunalnih usluga: vodoprivreda, energija, saobraćaj i poštanske usluge.

Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima primenjuje se samo (1) kada naručilac potpada pod definiciju preduzeća komunalne delatnosti kako je navedeno u Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima, i (2) samo u onoj meri u kojoj preduzeće komunalnih delatnosti obavlja relevantnu delatnost definisanu u Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima i u vezi sa definisanim tipom ugovora. Kada su ovi uslovi ispunjeni, Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima se primenjuje na posebne tipove ugovora gde vrednost ugovora premašuje relevantni EU finansijski prag.

### Koji subjekti podležu primeni Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima?

Da li se subjekat može svrstati pod definiciju preduzeća komunalnih delatnosti na koje se primenjuje Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima nije povezano sa tim da li je subjekat privatne ili javne prirode. To je povezano sa dva faktora: da li subjekat deluje u određenom polju delatnosti („relevantne delatnosti”) i na kojoj osnovi subjekat obavlja svoju delatnost.

Postoje tri tipa definisanih subjekata:

- **Naručioc** „državni organi”: Definicija naručioca je ista kao i u Direktivi. Postoje dve glavne vrste naručilaca: „državni organi” i „tela osnovana na osnovu javnog prava”. Sudska praksa na ovu temu ima za rezultat fleksibilnu definiciju. Za više informacija, pogledajte SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 3, *Naručioc*.
- **Javna preduzeća**: Javno preduzeće definisano je u Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima kao „svako preduzeće u kojem naručioc mogu da ostvare, direktno ili indirektno, dominantan uticaj na osnovu svog vlasništva u njemu, svog finansijskog učešća u njemu ili na osnovu pravila kojima je ono uređeno”.

<sup>4</sup> Ugovor o funkcionisanju Evropske unije – prečišćena verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, *Službeni list Evropske unije*, OJ C 326, 26. 10. 2012. U Informativnom dokumentu o javnim nabavkama ovaj Ugovor se pominje kao „UFEU” ili kao „Ugovor”.

- **Subjekti koji posluju na osnovu posebnih ili isključivih prava:** Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima takođe se primenjuje na subjekte koji spadaju pod trodelnu definiciju. To su subjekti koji:
  - nisu naručioci ili javna preduzeća;
  - imaju kao svoju delatnosti jednu od relevantnih delatnosti navedenih u nastavku;
  - deluju na osnovu „posebnih ili isključivih prava” dodeljenih od strane nadležnog organa države članice.

Za ovu svrhu, „posebna ili isključiva prava” znače prava koja dodeljuje nadležni organ države članice na osnovu bilo koje zakonodavne, regulatorne ili upravne odredbe čija je svrha ograničavanje obavljanja relevantne delatnosti na jednog ili više subjekata, što suštinski utiče na mogućnost drugih subjekata da obavljaju takvu delatnost. Međutim, prava koja su dodeljena na osnovu postupka za koji je obezbeđeno adekvatno objavljivanje u javnosti i ako se dodela takvih prava bazira na objektivnim kriterijumima ne smatraju se posebnim ili isključivim pravima. Takvi postupci uključuju:

- postupke javnih nabavki sa prethodnim pozivom za podnošenjem ponuda, u skladu sa Direktivom 2014/24/EU, Direktivom 2009/81/EZ, Direktivom 2014/23/EU ili Direktivom 2014/25/EU;
- postupke u skladu sa drugim pravnim aktima Unije koji osiguravaju adekvatnu prethodnu transparentnost za dodelu ovlašćenja na osnovu objektivnih kriterijuma. Ovi postupci su nabrojani, zajedno sa povezanim aktivnostima, u Prilogu II Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima. Primeri uključuju dodeljivanje odobrenja za rad na postrojenjima prirodnog gasa i odobrenja ili poziva za podnošenje ponuda za izgradnju novih postrojenja za proizvodnju električne energije.

### Šta su to „relevantne delatnosti”?

Naručioci koji spadaju pod gorenavedene definicije obuhvaćeni su Direktivom o nabavkama u komunalnim delatnostima, ali samo u onoj meri u kojoj obavljaju „relevantnu delatnost” i samo u vezi sa ugovorima koji se dodeljuju u svrhu obavljanja te delatnosti.

Ukratko rečeno, relevantne delatnosti su:

- **Vodoprivreda:** Delatnosti koje se bave „snabdevanjem pijaćom vodom” uključuju „obezbeđivanje fiksnih mreža ili upravljanje fiksnim mrežama sa namerom pružanja usluge javnosti u vezi sa proizvodnjom, prenosom ili distribucijom pijaće vode” ili isporuku pijaće vode takvim mrežama. „Fiksna mreža” može se razlikovati od drugih metoda snabdevanja vodom, kao što je prodaja flaširane vode, koje nisu obuhvaćene Direktivom o nabavkama u komunalnim delatnostima.

Ugovori u vezi sa hidrauličnim inženjerstvom, navodnjavanjem ili isušivanjem zemljišta i odlaganjem ili preradom otpadnih voda takođe mogu biti obuhvaćeni kada se dodeljuju od strane naručioca koji se bavi snabdevanjem pijaćom vodom.

- **Energetika – gas, toplotna i električna energija:** Relevantne delatnosti su obezbeđivanje ili upravljanje fiksnim mrežama sa namerom pružanja usluge javnosti u vezi sa proizvodnjom, prenosom ili distribucijom električne energije, gasa ili toplotne energije. Takođe je obuhvaćeno i snabdevanje (proizvodnja/generisanje, prodaja na veliko i maloprodaja) električne energije, gasa ili toplotne energije takvim mrežama. Ostale aktivnosti uključuju eksploataciju geografskog područja u cilju istraživanja ili vađenja uglja ili drugih čvrstih goriva kao i za vađenje nafte i gasa.

- **Usluge prevoza:** Relevantne delatnosti su neke ali ne sve usluge prevoza. Uključena je i eksploatacija geografskog područja u cilju obezbeđivanja aerodroma, kao i morskih i rečnih luka i drugih objekata na terminalima za prevoznike u vazdušnom, pomorskom ili rečnom saobraćaju. Takođe je obuhvaćen rad posebnih transportnih mreža koje obezbeđuju usluge javnog prevoza – železnica, automatski sistemi, tramvaji, trolejbusi, autobusu i žičare.
- **Poštanske usluge:** Relevantne delatnosti su pražnjenje, razvrstavanje, usmeravanje i isporuka poštanskih pošiljaka kao i druge usluge koje su definisane poput usluga upravljanja poštanskom službom usluge koje se odnose na direktnu poštu koja nije adresirana.

Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima obezbeđuje mehanizam za razlikovanje raznovrsnih situacija kada je u pitanju „mešoviti” ugovor: na primer, kada ugovor obuhvata nekoliko relevantnih delatnosti ili aktivnosti obuhvaćenih Direktivom o nabavkama u komunalnim delatnostima i Direktivom.

Važno je napomenuti da kada subjekat koji je komunalno preduzeće obavlja delatnosti koje nisu „relevantne delatnosti”, ugovori koje dodeljuje preduzeće za komunalne delatnosti ne podležu Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima. Na primer, kada subjekat koji vodi aerodrom želi da dodeli ugovor za izgradnju hotela koji se ne nalazi na prostoru aerodroma, taj ugovor ne podleže Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima. Razlog za ovo je zato što je „relevantna delatnost”, odnosno obezbeđivanje aerodroma, geografski ograničena. Slično tome, obezbeđivanje saobraćanja mreže koja nije namenjena da služi javnosti – poput rada železničke pruge za teretni saobraćaj potpuno unutar kruga velike komercijalne fabrike – neće podlegati Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima, budući da je to čisto komercijalna usluga koja se ne pruža za dobrobit javnosti. Izuzetnu brigu zaista treba posvetiti utvrđivanju da li u određenim okolnostima specifični ugovor jeste ili nije obuhvaćen Direktivom o nabavkama u komunalnim delatnostima.

### Koje vrste ugovora su obuhvaćene?

Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima obuhvata tri glavna tipa ugovora, za:

- radove
- dobra
- usluge: sve usluge su u potpunosti regulisane osim ako nisu „usluge lakog režima” ili ako ne spadaju pod neki od slučajeva izuzimanja.

Videti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 4, *Ugovori na koje se primenjuju direktive o javnim nabavkama*, za dodatne informacije o definiciji ugovora o nabavci radova, dobara i usluga i uslugama lakog režima.

### Koji su finansijski pragovi EU za ugovore koji podležu Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima?

Relevantni finansijski pragovi EU su veći na osnovu Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima nego pragovi koji važe za ugovore koji su regulisani Direktivom. Finansijski pragovi su fiksirani na period od dve godine. Pragovi za period od 1. januara 2016. do 31. decembra 2017. iznose 5 225 000 EUR za ugovore o radovima, 418 000 EUR za ugovore o dobrima i uslugama i 1 000 000 EUR za socijalne i druge posebne usluge. Za aktuelne iznose pragova, pogledajte veb-sajt *Europa*<sup>5</sup>.

Detaljne odredbe regulišu način kako se vrednost ugovora izračunava za posebne tipove ugovora i posebne situacije. Glavni cilj odredaba koje se odnose na izračunavanje vrednosti ugovora je da se obezbedi postojanje istinske i transparentne prethodne procene vrednosti ugovora koji će se

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index\\_en.htm#t1](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm#t1)

dodeljivati i da naručilac ne pokušava da izbegne primenu Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima, na primer putem podele zahteva ili ugovora na manje pakete ili ugovore koji su ispod praga.

Videti takođe SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 5, *Finansijski pragovi EU*.

## Postupci javnih nabavki

Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima predviđa pet glavnih postupaka javnih nabavki:

- otvoreni postupak
- restriktivni postupak
- pregovarački postupak sa prethodnim pozivom za podnošenje ponuda
- konkurentni dijalog
- partnerstvo za inovacije.

Naručioci imaju slobodu da koriste ili otvoreni postupak, restriktivni ili pregovarački postupak sa prethodnim pozivom za podnošenje ponuda. Ove opcije su iste na osnovu Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima iz 2004. Države članice moraju takođe da obezbede da naručioci imaju slobodu da koriste i konkurentni dijalog ili partnerstvo za inovacije kao postupke. Nikakvi uslovi ne važe za primenu ovih konkurentnih postupaka kada je dozvoljeno pregovaranje. Naručioci stoga imaju slobodu da biraju bilo koji od pet postupaka.

Naručioci imaju fleksibilnost u smislu kako će da dati oglas – o ovom procesu se u Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima govori kao o „pozivu za učešće u nabavci”.

Kada se sprovodi otvoreni postupak, naručioci nemaju izbora i moraju da koriste Poziv za podnošenje ponuda.

Kada sprovode restriktivni postupak ili pregovarački postupak sa prethodnom objavom poziva za podnošenje ponuda, naručioci onda mogu da izaberu jedan od sledećih tipova oglasa:

- poziv za podnošenje ponuda za određeni ugovor
- godišnje „periodično indikativno obaveštenje”
- obaveštenje o postojanju sistema kvalifikacije.

Kada sprovode postupak konkurentnog dijaloga ili partnerstva za inovacije, naručioci imaju dva izbora:

- poziv za podnošenje ponuda za određeni ugovor
- obaveštenje o postojanju sistema kvalifikacije.

Zakonski vremenski rokovi važe, a standardni format Poziva za podnošenje ponuda mora da se koristi i mora da bude objavljen u *Zvaničnom listu Evropske unije (SLEU)*.

**Sprovođenje postupka javne nabavke:** Odredbe u Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima koje regulišu sprovođenje postupka javne nabavke generalno su manje detaljne i manje preskriptivne nego pravila koja se primenjuju na javni sektor. Na primer, ne postoji konačna lista kriterijuma za kvalitativni izbor, osim subjekata koji su takođe naručioci. Takođe postoje i odredbe koje omogućavaju da se vremenski rok za prijem ponuda određuje međusobnim sporazumom. Naručioci su ipak obavezni da poštuju opšta načela koja obezbeđuju jednak tretman i transparentnost i nenarušavanje konkurencije.

## Mehanizmi za sprovođenje javnih nabavki

Naručiocima imaju niz sredstava za sprovođenje javnih nabavki koje mogu da upotrebe:

**Sistemi kvalifikacije:** Kvalifikacioni sistem je specifičan za Direktivu o nabavkama u komunalnim delatnostima. To je sistem, objavljen u *SLEU*, na osnovu koga privredni subjekti zainteresovani za sklapanje ugovora sa naručiocima podnose prijave za registraciju kao potencijalni snabdevači radovima, dobrima ili uslugama. Koristeći unapred definisane i objavljene kriterijume za kvalifikaciju, naručiocima registruju neke od ili sve ove privredne subjekte u sistem. Registrovani privredni subjekti formiraju bazu za nabavku određenih radova, dobara ili usluga, iz koje naručilac može da uzima one koje će pozvati da podnesu ponude ili da pregovaraju o ugovoru.

**Okvirni sporazumi:** Okvirni sporazum je sporazum ograđen u *SLEU* na osnovu kojeg su jedan ili više privrednih subjekata imenovani kao članovi okvira nakon faze podnošenja i ocene informacija i ponuda. Okvirni sporazum utvrđuje uslove kojima se rukovode prilikom dodele ugovora, naročito u vezi sa cenom, i gde je relevantno, količinom. Nakon što se okvirni sporazum sklopi, nema dodatne obaveze da se objavljuje u *SLEU* kada su pojedinačni ugovori dodeljeni na osnovu uslova okvirnog sporazuma.

Postupak na osnovu Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima mnogo blaže je regulisan nego na osnovu Direktive. Nema detaljnih odredaba koje regulišu kako se okvirni sporazumi sklapaju ili kako funkcionišu. Period trajanja okvirnog sporazuma za preduzeća komunalnih delatnosti obično ne može da bude duži od osam godina, a može da bude kraći. Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima omogućava da trajanje ugovora može da nadmaši osam godina samo „u izuzetnim propisno opravdanim slučajevima, naročito u vezi sa predmetom okvirnog sporazuma”. Za dodatne informacije o okvirnim sporazumima u javnom sektoru, pogledajte SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 19, *Okvirni sporazumi*.

**Dinamični sistemi nabavke:** Dinamični sistem nabavke je u potpunosti elektronski proces za sprovođenje uobičajenih nabavki. Maksimalno trajanje sistema nije definisano. Restriktivni postupak se koristi za imenovanje privrednih subjekata, koji se slobodno mogu prijaviti da se pridruže sistemu u bilo kom trenutku putem podnošenja zahteva za učešće. Kada naručilac želi da dodeli ugovor primenom dinamičnog sistema nabavke, on poziva sve primljene učesnike ili učesnike koji su primljeni u određenu kategoriju radova, proizvoda ili usluga da podnesu ponudu za svaku određenu javnu nabavku. Videti takođe SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 11, *Mehanizmi javnih nabavki* i SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 17, *E-nabavke*.

**Elektronske licitacije:** Elektronska licitacija je elektronski postupak koji omogućava podnošenje novih cena (revidiranih naniže) i/ili podnošenje novih elemenata nabavki nakon sprovođenja inicijalne kompletne ocene ponuda. Elektronske licitacije odvijaju se u završnoj fazi tenderskog postupka koji je sproveden do te faze u skladu sa jednim od standardnih postupaka javnih nabavki datim u Direktivi o nabavkama u komunalnim delatnostima. Videti takođe SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 11, *Mehanizmi javnih nabavki*, i SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 17, *E-nabavke*.

**Konkursi za nacrt/dizajn:** Posebne odredbe uređuju sprovođenje konkursa za nacrt. Pravila sprovođenja su slična onima koja važe za javni sektor.

## Izuzeci specifični za sektor komunalnih delatnosti

Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima omogućava izuzimanja specifična za sektor u izvesnom broju sektora komunalnih delatnosti na osnovu pitanja koja se tiču snabdevanja ili stepena konkurencije na ovim tržištima. Takva izuzimanja važe u pogledu nabavki goriva i energije za proizvodnju energije kao i za kupovinu vode za pružanje usluga vodosnabdevanja.

Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima sadrži izvestan broj izuzetaka koja se primenjuju širom sektora komunalnih usluga:

- **Aktivnosti van EU:** Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima se ne primenjuje na ugovore koje naručioc dodeljuje za svrhe druge osim za obavljanje njihove relevantne delatnosti ili „za obavljanja takvih delatnosti u trećoj zemlji, u uslovima koji ne uključuju fizičko korišćenje mreže ili geografskog područja u okviru granica Evropske unije.”
- **Povezana preduzeća:** Kada se „preduzeća” sastoje od niza kompanija međusobno povezanih vlasništvom ili međusobno zavisnih, Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima predviđa posebno izuzeće za nabavke koje oni međusobno sprovedu pod određenim uslovima. Takvi ugovori se smatraju „internim” ugovorima, a pominju se kao „transakcije unutar grupe”.
- **Zajednički poduhvati:** Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima se ne primenjuje na ugovore koji se dodeljuju u sklopu zajedničkog poduhvata, formiranog isključivo od izvesnog broja naručilaca u svrhu obavljanja relevantne delatnosti, jednom od tih naručilaca, ili od strane naručioca jednom takvom zajedničkom poduhvatu čiji i je i on deo.
- **Nabavke za ponovnu prodaju ili zakup:** Direktiva o nabavkama u komunalnim delatnostima isključuje iz svog delokruga primene ugovore dodeljene u svrhe ponovne prodaje ili davanja u zakup trećim licima. Ovaj izuzetak ima za cilj da obuhvati, na primer, ugovore za dobra kada naručilac namerava da proda ili iznajmi predmet ugovora. Drugi subjekti imaju slobodu da prodaju ili iznajmljuju pod istim uslovima kao i naručilac.
- **Ugovori između naručilaca:** Ugovori koje dodeljuje naručilac pravnom licu osnovanom na osnovu privatnog ili javnog prava spada van delokruga primene Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima kada su ispunjeni posebni uslovi o kontroli, procentu aktivnosti, i učešću privatnog kapitala (identično kao kod „internog” izuzimanja na osnovu Direktive. Videti SIGMA Informativni dokument o javnim nabavkama br. 39, *Interne javne nabavke i javno-javna saradnja*).

## Šta je izuzimanje na osnovu člana 34?

Na osnovu člana 34, Evropska komisija može u određenim slučajevima da odobri naručiocima izuzimanje od odredaba Direktive o nabavkama u komunalnim delatnostima. Ovo izuzimanje se primenjuje kada je relevantna delatnost, u državi članici u kojoj se obavlja, direktno izložena konkurenciji i nalazi se na tržištu kome nije ograničen pristup.

Ispitivanje da li su tržišta dovoljno konkurentna obavezno uzima u obzir kako pravne, tako i činjenične situacije u državama članicama o kojima je reč. Smatra se da je to po principu od slučaja do slučaja. Uobičajena izuzimanja koja se odobravaju u vezi sa delatnostima u zemljama članicama uključuju proizvodnju i snabdevanje električnom energijom, istraživanje nafte i gasa i pružanje ekspresnih i kurirskih usluga.

Izuzimanje se odobrava Odlukom Evropske komisije, koja je odgovor na molbu zemlje članice ili naručioca. Postupak za utvrđivanje da li je član 34 primenljiv je dopunjen sprovedbenim aktom usvojenom od strane Evropske komisije, koji obuhvata, između ostalog, zahteve u vezi objavljivanja, produženja i detalje zahteva.



Spisak odobrenih izuzimanja može se naći na veb-sajtu *Europa*<sup>6</sup>.

## Pravni lekovi

Pravni lekovi su pravne radnje na raspolaganju privrednim subjektima koji učestvuju u postupcima dodele ugovora. Ova pravna sredstva im omogućavaju da zahtevaju primenjivanje pravila javnih nabavki i obezbeđuje im prava na osnovu tih pravila u slučajevima kada naručilac, namerno ili nenamerno, ne poštuje zakonske propise.

Direktiva 92/13/EEZ<sup>7</sup>, dopunjena Direktiva 2007/66/EZ<sup>8</sup> (Direktiva o pravnim lekovima), reguliše pravne lekove koji se odnose na postupke dodele ugovora.

Cilj Direktive o pravnim lekovima jeste da omogući osporavanje i ispravljanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki i o odlukama o dodeli ugovora čim se pojave. Primena Direktive o pravnim sredstvima treba da ima za rezultat povećanu zakonitost i transparentnost takvih postupaka, izgrađivanje poverenja među preduzećima i da olakša otvaranje lokalnih tržišta javnih nabavki za inostranu konkurenciju.

Iako se osnovna načela i zahtevi primenjuju širom država članica, one imaju različite pravne i sudske režime, a kao rezultat toga detaljna implementacija Direktive o pravnim sredstvima se razlikuje kao odraz određenih okolnosti. Ipak, sva nacionalna pravna sredstva moraju da budu:

- jasna i jednostavna tj. razumljiva i laka za primenu privrednim subjektima;
- dostupna svim privrednim subjektima koji žele da učestvuju u određenom postupku za dodelu ugovora bez diskriminacije, naročito ne na osnovu nacionalnosti;
- delotvorna u sprečavanju ili ispravljanju primera nezakonitosti od strane drugih privrednih subjekata i/ili naručilaca.

Direktiva o pravnim sredstvima zahteva da države članice, u određenim okolnostima, obezbede period mirovanja u fazi dodeljivanja ugovora, kada se privredni subjekti koji učestvuju u postupku javne nabavke obaveštavaju o odluci o dodeli ugovora. Ovaj zahtev ima za cilj da obezbedi pravo na osporavanje postupka dodele pre sprovođenja ugovora o javnoj nabavci. Druge odredbe uključuju obavezu obaveštavanja o direktnim dodelama i, u određenim slučajevima, dostupnosti sankcije za nevaženje zaključenog ugovora.

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/exempt-markets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/exempt-markets/index_en.htm)

<sup>7</sup> Direktiva 92/13/EEZ, od 25. februara 1992., o usklađivanju zakona i drugih propisa o primeni pravila Zajednice u postupcima nabavki subjekata koji deluju u sektoru vodoprivrede, energetskom, saobraćajnom i telekomunikacijskom sektoru

<sup>8</sup> Direktiva 2007/66/EZ, od 11. decembra 2007., kojom se izmenjuju i dopunjuju Direktive Saveta 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi sa poboljšanjem efikasnosti postupaka revizije u vezi sa dodelom ugovora o javnim nabavkama.

## Dodatne informacije

### Publikacije

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

### Informativni dokumenti o javnim nabavkama

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

SIGMA (2016), *Contracting Authorities [Naručioci]*, Brief 3, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Contracts Covered by the Public Procurement Direktivas [Ugovori na koje se primenjuju direktive o javnim nabavkama]*, Brief 4, OECD Publishing, Paris

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

SIGMA (2016), *Procurement Tools [Mehanizmi javnih nabavki]*, Brief 11, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *e-Procurement [Elektronske javne nabavke]*, Brief 17, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Framework Agreements [Okvirni sporazumi]*, Brief 19, OECD Publishing, Paris

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

### Drugi izvori

Vebsajt Komisije koji se bavi javnim nabavkama obuhvata i javni sektor i komunalne delatnosti.

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)