

KONCESIJE

Šanić, Silvija

Undergraduate thesis / Završni rad

2018

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:644744>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-08**

Repository / Repozitorij:

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova
Veleučilišta u Šibeniku](#)



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

Silvija Šanić

KONCESIJE

Završni rad

Šibenik, 2018.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU
UPRAVNI STUDIJ
PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ

KONCESIJE

Završni rad

Kolegij: Upravno pravo

Mentor: mag. iur. v. pred. Ivan Malenica

Studentica: Silvija Šanić

Matični broj studenta: 1219054014

Šibenik, 2018.

SADRŽAJ:

| | |
|---|----|
| 1. UVOD | 1 |
| 2. TEORIJSKE ZNAČAJKE KONCESIJE | 3 |
| 2.1. Pojam i razvoj koncesije | 3 |
| 2.2. Pravno uređenje koncesije | 6 |
| 2.3. Glavna obilježja koncesije | 9 |
| 3. UGOVOR O KONCESIJI | 12 |
| 3.1. Glavne značajke ugovoru o koncesiji | 12 |
| 3.2. Sklapanje ugovora o koncesiji | 13 |
| 3.3. Forma i sadržaj ugovora o koncesiji | 15 |
| 3.4. Izmjene i prijenos ugovora o koncesiji | 16 |
| 4. PRESTANAK KONCESIJA I PRAVNA ZAŠTITA U POSTUPCIMA DODJELE KONCESIJE | 20 |
| 4.1. Načini prestanka koncesija | 20 |
| 4.2. Pravna zaštita u postupcima dodjele koncesije | 22 |
| 5. PRIKAZ SPECIFIČNOSTI DODJELA KONCESIJA U POJEDINIM PRAVNIM PODRUČJIMA | 24 |
| 5.1. Koncesije na pomorskom dobru | 24 |
| 5.1.1. Postupak izdavanja koncesije na pomorskom dobru | 25 |
| 5.1.2. Ugovor i naknade za koncesije na pomorskom dobru | 29 |
| 5.1.3. Prestanak koncesije na pomorskom dobru | 31 |
| 5.2. Koncesije u zdravstvenoj službi | 33 |
| 5. ZAKLJUČAK | 35 |
| POPIS LITERATURE | |

TEMELJNA DOKUMENTACIJSKA KARTICA

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni odjel

Preddiplomski stručni studij Upravni studij

KONCESIJE

Silvija Šanić

Sažetak rada:

U pravnom smislu, koncesija predstavlja dozvolu za obavljanje neke djelatnosti uvjetovana posebnim odobrenjem, te su koncesije dvostrani pravni odnosi, što znači da se uvijek razvijaju između dviju strana, odnosno između davatelja koncesije i koncesionara. U hrvatskom pravu, potrebno je prije davanja koncesije provesti pripremne radnje, a pripremnim radnjama osobito se smatraju: imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju, izrada studije opravdanosti davanja koncesije ili analize davanja koncesije, procjena vrijednosti koncesije, te izrada dokumentacije za nadmetanje. Da bi se zasnovao koncesijski odnos, potrebno je, pored odluke o koncesiji, sklopiti ugovor o koncesiji kojim se određuju prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara. Davatelj koncesije dužan je kontinuirano nadzirati rad koncesionara i izvršavanja njegovih obveza iz ugovora o koncesiji. U Republici Hrvatskoj se, uz Zakon o koncesijama, primjenjuju i drugi propisi, kao što je Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.

(44 stranica / 0 slike / 0 tablica / 27 literaturnih navoda / jezik izvornika: hrvatski)

Rad je pohranjen u: knjižnici veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: koncesije, ugovor

Mentor: mag. iur. v. pred. Ivan Malenica

Rad je prihvaćen za obranu:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic of Šibenik

Final paper

Department of Administration

Professional Undergraduate Studies of Administration

CONCESSIONS

Silvija Šanić

Summary:

In the legal sense, the concession is a license to carry out some activity subject to special approval, and concessions are bilateral legal relations, which means that they always develop between the two parties, is between the concessionaire and the concessionaire. In Croatian law, it is necessary to carry out preparatory actions prior to the granting of the concession, and preparatory actions are particularly considered to be: the appointment of a concession expert commission, the development of a justification for granting a concession or a concession analysis, the assessment of concession value and the drawing up of bidding documents. In order to build a concession relationship, in addition to the concession decision, it is necessary to conclude a concession contract defining the rights and obligations of the concessionaire and the concessionaire. The concessionaire is obliged to continuously monitor the work of the concessionaire and the performance of its obligations under the concession contract. In the Republic of Croatia, other regulations, such as the Maritime Law and Seaports, are being applied by the Law on Concessions.

(44 pages / 0 figures / 0 tables / 27 references / original in Croatian language)

Paper deposited in: The library of the in Sibenik

Keywords: concessions, contract

Supervisor: mag. iur. v. pred. Ivan Malenica

Paper accepted:

1. UVOD

Pojam koncesije se u pravu koristi već više od jednog stoljeća, a značenje mu se s vremenom mijenjalo. Povijesni razvoj koncesije može se pratiti od doba rimskog prava kada je koncesija, kao svojevrsan oblik ulaganja, prema većini autora i nastala. U srednjem vijeku koncesije kao pravni institut ne nestaju već se, pod drugim nazivom, mogu pratiti kroz sustav regalija i regalnih prava vladara. Značenje ove riječi je u 20. stoljeću bilo ograničeno na klasično ustupanje nekog prava od strane javne vlasti, tj. države, fizičkoj ili pravnoj osobi. Koncesije predstavljaju dozvole za obavljanje gospodarske djelatnosti za što se koncesionaru mora platiti naknadu.

Prvi dio rada odnosi se na teorijske značajke koncesije, odnosno pojam i razvoj koncesije, pravno uređenje koncesije te njezina glavna obilježja. Koncesijom se u feudalizmu označavala privilegija, dok je izraz kasnije poprimio šire značenje te je obuhvaćao sve slučajeve poduzetničkih, odnosno obrtničkih dozvola. U Republici Hrvatskoj, koncesija je uređena Zakonom o koncesijama. Koncesija predstavlja dvostrani pravni odnos između dviju strana: davatelja koncesije i koncesionara. Budući da je riječ o dvostranom pravnom odnosu, iz toga odnosa proizlaze određena prava i obveze za svaku od strana toga odnosa. Koncesija je ujedno i naplatan dvostrani pravni odnos, odnosno koncesionar plaća koncedentu naknadu za koncesiju, a ista mora odgovarati iznosu navedenom ili određenom u aktu o koncesiji i ugovoru o koncesiji.

Drugi dio rada posvećen je samom ugovoru o koncesiji, odnosno glavnim značajkama ugovora o koncesiji, zatim sklapanju ugovora o koncesiji, njegovoj formi i sadržaju, te izmjenama i prijenosu istoga. Ugovorom o koncesiji koncesionar preuzima obvezu obavljanja koncesionirane djelatnosti, a upravo iz toga elementa proizlazi izuzetan značaj ugovora o koncesiji, jer se u koncesiju u pravilu daju djelatnosti kojih je obavljanje od interesa za društvenu zajednicu te treba voditi računa da se te djelatnosti obavljaju kontinuirano. Upravo ugovor o koncesiji predstavlja izvor obveza koje budućem koncesionaru odluka o koncesiji ne može samostalno nametnuti, dakle, upravnim aktom, tj. odlukom o koncesiji, koncesionar stječe pravo obavljati određenu djelatnost te se njegova pravna sfera djelovanja širi, dok je ugovor o koncesiji akt privole privatne osobe kojim se ona obvezuje vršiti dodijeljena prava. Dakle, dok je odluka o koncesiji izvor prava, ugovor o koncesiji izvor je obveze.

Treći dio rada odnosi se na načine prestanka koncesija, te pravnu zaštitu u postupcima dodjele koncesija. Koncesija prestaje ispunjenjem zakonskih uvjeta, raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa, jednostranim raskidom ugovora o koncesiji, pravomoćnošću sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništetnim ili se poništava, u slučajevima određenim ugovorom o koncesiji, te slučajevima određenim posebnim zakonom. Pravna zaštita u postupcima dodjele koncesija ostvaruje se primjenom Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17) s obzirom da je ugovor o koncesiji upravni ugovor koji je kao takav uređen navedenim Zakonom.

Posljednji dio rada naglasak stavlja na specifičnosti dodjela koncesija u pojedinim pravnim područjima, odnosno na koncesije na pomorskom dobru te koncesije u zdravstvenoj službi. Danas je materija koncesija na pomorskom dobru uređena Zakonom o koncesijama iz 2017. godine koji predstavlja *lex generalis*, a isti postavlja opći pravni režim koncesija u RH te Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama koji predstavlja *lex specialis*. Postupak je detaljnije uređen Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru kao podzakonskim aktom. Tom se Uredbom propisuje postupak davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja i posebne upotrebe, postupak davanja koncesije u lukama otvorenim za javni promet, kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade kao i kriteriji za ocjenu ponuda. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti je određeno da javnu zdravstvenu službu na primarnoj razini zdravstvene zaštite mogu obavljati na osnovi koncesije fizičke osobe i zdravstvene ustanove, osim zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska, županija, odnosno Grad Zagreb, ako ispunjavaju Zakonom propisane uvjete, a na osnovi koncesije može se obavljati zdravstvena djelatnost obiteljske (opće) medicine, stomatološka zdravstvena zaštita, zdravstvena zaštita dojenčadi i predškolske djece, zdravstvena zaštita žena, laboratorijska dijagnostika, medicina rada i zdravstvena njega u kući.

2. TEORIJSKE ZNAČAJKE KONCESIJE

2.1. Pojam i razvoj koncesije

U pravu se pojam koncesija koristi već više od jednog stoljeća, no značenje mu se s vremenom mijenjalo, pa se tako koncesijom u feudalizmu označavala privilegija, dok je izraz kasnije poprimio šire značenje te je obuhvaćao sve slučajeve poduzetničkih, odnosno obrtničkih dozvola. Povijesni razvoj koncesije može se pratiti od doba rimskog prava kada je koncesija, kao svojevrsan oblik ulaganja, prema većini autora i nastala.¹

Tijekom srednjeg vijeka koncesije kao pravni institut ne nestaju već se, pod drugim nazivom, mogu pratiti kroz sustav regalija i regalnih prava vladara, a tadašnji vladari su rudnike, rijeke, šume, putove ili druga dobra sami koristili ili ih ustupali drugim osobama. Kao nositelji apsolutne vlasti podjeljivali su privilegije preko regalnog prava i to uz naknadu, u tzv. regalnom sustavu. Tako se koncesijom u feudalizmu označavala privilegija, dok je izraz kasnije poprimio šire značenje te obuhvaćao sve slučajeve poduzetničkih, tj. obrtničkih dozvola.²

U rimskom pravu nalazimo korijene, početke koncesija kada javna vlast (država) daje u zakup državne prihode ili pravo na izvođenje javnih radova. Naime, vršeći funkciju konzula u pogledu upravljanja državnim imetkom i financijama cenzori su, oko 312. god. prije Krista, davali u zakup državne prihode ili pravo na izvođenje javnih radova, a osnovna dužnost im je bila provođenje censusa tj. sastavljanje popisa ili liste građana i utvrđivanje njihove imovine radi raspoređivanja u imovinske razrede i tribuse, što je imalo bitan utjecaj na sudjelovanje građana u političkom životu i na njihovo ispunjavanje porezne i vojne dužnosti. Cenzori su se brinuli za uzdržavanje hramova i javnih zgrada te su upravljali državnim dobrima – *ager publicus*.³ U srednjem vijeku nositelji vlasti su svoja prava, koja su uživali temeljem svoga položaja, koncesijom davali u zakup, a koncesionari su im plaćali određenu svotu novca. Ove koncesije bile su feudalnog karaktera, a prava nositelja vlasti odnosila su se npr. na pravo na naplatu raznih daća – cestarina, mostarina, pravo vađenja ruda itd.⁴

¹ Borković, I.; Upravno pravo; Narodne novine; Zagreb; 2002.; str. 27.

² Staničić, F., Bogović, M.; Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama I Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama; Pravni vjesnik, 33 (1); 2017.; str. 77.

³ Tolić, V.; Koncesija - značenje pojma i povijesni razvoj; Praktični menadžment, 6 (1); 2015.; str. 101.

⁴ Ibid.; str. 102.

Koncesije su dodjeljivane i stranim osobama, trgovcima koji su mogli slobodno bez obveze plaćanja bilo kakvih poreza ili davanja trgovati na određenom prostoru, teritoriju davatelja koncesije. Procvat koncesija događa se u 19. stoljeću, a koristile su se najviše u gospodarske svrhe. Iz tog vremena poznate su koncesije za Sueski kanal 1854. godine i Panamski kanal 1878. godine.⁵ Promjenom situacije na povijesnom, političkom i ekonomskom planu sadržaj ugovora o koncesiji počeo se tijekom 20. st. mijenjati i institut koncesija koji je ponovno našao svoje mjesto u suvremenom svjetskom gospodarstvu. U samom početku 20. st. koncesije koje su se odnosile na iskorištavanje prirodnih bogatstava bile su brojnije, a promjene nastale na području koncesija dovele su do nastajanja novih koncesijskih odnosa i tipova koncesijskih ugovora kojima se regulira koncesijski odnos:

- zajedničko poduzeće (tvrtka) – poduzeće (tvrtka) u vlasništvu države davatelja koncesije i strano poduzeće (tvrtka) koja želi dobiti koncesiju osnivaju zajedničko poduzeće; ovo poduzeće ovlaštenja dobiva od države davatelja koncesije. Odnos udjela državnog i stranog poduzeća može biti različit – 50% : 50% : 70% : 30%;; oržava se na taj način izravno uključuje u posao tako što osoblje države aktivno sudjeluje u procesu, stječe stručna znanja i ima mogućnost usavršavati se; dobit se dijeli razmjerno udjelima svakog poduzeća, a država svoj prihod povećava u skladu s uspješnošću poslovanja zajedničkog poduzeća;
- sporazum o podjeli proizvodnje – država davatelj koncesije i strano poduzeće kao koncesionar sklapaju sporazu; temeljem tog sporazuma ekonomski rezultati poslovanja koncesionara dijele se u određenom omjeru s državom davateljem koncesije; država se u ovom slučaju uključuje na način da ulaže kapital, zapošljava svoje osoblje itd.; kako se radi o situaciji sličnoj kao kod zajedničkog poduzeća ovaj sporazum može biti spojen s osnivanjem zajedničkog poduzeća;
- ugovor o pružanju usluga – država preuzima ulogu investitora i snosi sav rizik, ali i zadržava svu dobit.⁶

⁵ Ibid.; str. 102.

⁶ Ibid.; str. 103.

Značenje riječi koncesija je u 20. stoljeću ograničeno na klasično ustupanje nekog prava od strane javne vlasti, tj. države, fizičkoj ili pravnoj osobi.⁷

U francuskoj pravnoj teoriji već je Duguit upozorio na različiti smisao u kojemu se riječ koncesija upotrebljavala krajem 19. i početkom 20. stoljeća, a različita shvaćanja dovodila su do ozbiljnih zabuna prilikom uporabe ovoga termina u javnom pravu.⁸

Naime, Duguit je smatrao da koncesija u „pravnom smislu te riječi označava akt kojim jedno javnopravno tijelo, (država, pokrajina, općina, kolonija) stavlja, na osnovi njegovog pristanka, jednom pojedincu, obično nekom društvu, u dužnost osigurati funkcioniranje jedne javne službe, pod određenim uvjetima“.⁹

U njemačkoj pravnoj teoriji neki teoretičari koncesiju određuju kao pravni odnos između države (koncedenta) i pravne ili fizičke osobe (koncesionara) u kojem država ustupa pravnoj ili fizičkoj osobi pravo iskorištavanja nekog prirodnog bogatstva ili obavljanje neke javne službe, dakle, koncesija je vremenski ograničena dozvola za vršenje određenog posla za obavljanje kojega je potrebno posebno ovlaštenje, odnosno državi pridržano pravo učiniti jedno područje pristupačnim za iskorištavanje rudnog blaga.¹⁰

Što se tiče hrvatske pravne teorije, neki teoretičari koncesiju u pravno-teoretskom značenju određuju kao dozvolu za obavljanje neke djelatnosti uvjetovane posebnim odobrenjem, odnosno kao poseban pravni institut putem kojega javna vlast dozvoljava određenom subjektu, fizičkom ili pravnom, domaćem državljaninu ili strancu, da upotrebljava ili iskorištava određena dobra, izvodi određene radove ili obavlja kakvu djelatnost, a neki kao pravni instrument kojim država ili neka druga javna vlast dopušta koncesionaru iskorištavati neko prirodno dobro.¹¹

Dio teoretičara je mišljenja da koncesija u najširem smislu predstavlja akt (grant, odobrenje, dozvola, razrješenje) vlasti jedne države kojom se građanima te države, drugoj državi ili stranim državljanima dozvoljava na njenom području obavljanje onih djelatnosti za koje inače postoji zabrana.¹²

⁷ Dabić, Lj.; Koncesija u pravu zemalja centralne i istočne Europe; Institut za uporedno pravo; Zagreb; 2002.; str. 110.

⁸ Ibid.; str. 97.

⁹ Duguit, L.; Preobražaji javnog prava; Beograd; 1929.; str. 134-135.

¹⁰ Fischer, P.; Die internationale Konzession; Wien - New York; 1974.; str. 35.

¹¹ Vukmir-Skenderović; Koncesija i ugovaranje BOT projekta; Hrvatski savez građevinskih inženjera; Zagreb; 1999.; str. 28.

¹² Gorenc, V.; Ugovor o koncesiji; Acta turistica; 2 (1); 1989.; str. 179.

Koncesije se u pravnom smislu promatraju i kao akt kojim država, odnosno njezino nadležno tijelo daje određenoj fizičkoj ili pravnoj osobi ovlaštenje za obavljanje određene djelatnosti koja je u isključivoj nadležnosti države ili njezinih organa.¹³

U sadržajnom smislu, neki teoretičari koncesiju određuju kao poseban pravni instrument putem kojega javna vlast (država ili jedinica lokalne samouprave) dozvoljava određenom subjektu iskorištavanje određenih dobara, izvođenje određenih radova ili obavljanje kakve djelatnosti.¹⁴

Kao jedno od opće prihvaćenih pravnoteorijskih značenja koncesije, unutar europske pravne doktrine, treba spomenuti i onu koja koncesiju određuje kao dvostrani pravni akt kojim država prenosi svoja prava na neku privatnu osobu koja time sudjeluje u ostvarenju državnih upravnih ciljeva, a u odnosu prema drugim subjektima privatnog prava ima privilegiran položaj.¹⁵

Najjednostavnije rečeno, koncesija je pravo koje se stječe ugovorom.¹⁶

2.2. Pravno uređenje koncesije

Što će se u nekoj državi smatrati koncesijom propisuje zakonodavac pravnim propisima, a premda veliki broj zemalja ima pravno uređenu ovu materiju, ipak se zakonske definicije koncesija ne susreću često. Neke od europskih država, kao npr. Njemačka i Italija, uopće nemaju zakon o koncesijama, u smislu da bi isti u svojstvu *lex generalisa* uređivao ovaj pravni institut. Postupci i odredbe o pretpostavkama dodjeljivanja koncesija uređuju se posebnim zakonima, *lex specialis* pa je to razlog zašto se u tim slučajevima ne može naći opća normativna definicija koncesije. Među zakonodavstvima koja sadržavaju zakon o koncesijama kao opći zakon, može se nazrijeti što se u odnosnom pravnom poretku smatra koncesijom – bilo da se određenje pojma nalazi u eksplicitnom ili implicitnom obliku.¹⁷

¹³ Ladavac, J.; *Financiranje kapitalnih projekata modelom privatno-javnog partnerstva*; Financijska praksa; 23 (6); 1999.; str. 715.

¹⁴ Žuvela, M.; *Koncesija u gospodarstvu*; Hrvatska gospodarska revija; Zagreb; 1996.; str. 1743.

¹⁵ Babić, S.; *Novi Zakon o koncesijama*; Računovodstvo i financije; 2 (1); 1993.; str. 82-83.

¹⁶ Čl. 3. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

¹⁷ *Ibid.*; str. 98.

U Republici Hrvatskoj, institut koncesije je uređen *Zakonom o koncesijama*. Naime, u vrijeme kada je Republika Hrvatska pripadala tzv. socijalističkom pravnom krugu koncesije su se kao instrument kapitalističkog sustava smatrale nepoželjnim, no ipak, općom liberalizacijom jugoslavenskog tržišta donesen je 1988. godine Zakon o stranim ulaganjima kojim se otvorila mogućnost davanja dozvole, odnosno koncesije za korištenje određenog obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj upotrebi, ali isključivo stranim ulagačima.¹⁸

Prvi hrvatski Zakon o koncesijama donesen je 1990.(NN 18/1990) Dobivanje dozvole, tj. koncesije bilo je rezervirano za strane ulagače, a koncesija se mogla dobiti samo za korištenje određenog obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj uporabi. Preuzimanjem ovog Zakona u hrvatski pravni sustav, budući da je on bio savezni zakon, krug potencijalnih koncesionara proširen je tako da su se kao koncesionari mogle pojaviti ne samo strane nego i domaće fizičke ili pravne osobe.¹⁹

Međutim, ovaj Zakon se pokazao neadekvatnim pa je uslijedilo donošenje novog Zakona o koncesijama 1992. godine koji ovu važnu problematiku rješava u svega deset članaka, a na temelju ovog Zakona i u vezi s njime donesen je relativno velik broj zakona, uredbi, pravilnika i drugih akata kojima se regulirala materija koncesija. Tako se primjerice materija pomorskog dobra i koncesija na pomorskom dobru uređivala Pomorskim zakonikom, Zakonom o morskim lukama koji je uređivao koncesioniranje djelatnosti u lukama, a dijelom se primjenjivao Zakon o rudarstvu i Zakon o javnom prijevozu u linijskom i obalnom pomorskom prometu.²⁰

Nužnost prilagodbe hrvatskog zakonodavstva europskoj pravnoj stečevini doveli su do donošenja novog Zakona o koncesijama (objavljen 29.10.2008. u Narodnim Novinama pod brojem 125/2008) čime je postupak koncesioniranja doživio ključnu prekretnicu. Tako je ovaj Zakon uveo definiciju koncesije i podjelu na tri vrste, definirao područja u kojima se koncesije mogu dati, odredio način na koji se koncesije daju, uveo univerzalnu pravnu zaštitu, ustrojio okvir politike koncesija, uloge Ministarstva financija te evidenciju i nadzor nad ugovorima o koncesijama u provedbi.²¹

¹⁸ Borković, I.; Pravna priroda koncesije; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 28 (1–2); 1991.; str. 24.

¹⁹ Medvedović, D.; Novine u pravnom uređenju koncesija; Zbornik 51. Susreta pravnika; zagreb; 2013.; str. 79.

²⁰ Seršić, V.; Koncesije na pomorskom dobru; Novi informator; Zagreb; 2011.; str. 56.

²¹ Cimer, D.; Novi Zakon o koncesijama; Riznica; 3 (1); 2013.; str. 2.

U međuvremenu taj Zakon o koncesijama pokazuje određene manjkavosti, a Europska unija i dalje razvija pravni status koncesija, a upravo radi ujednačavanja zakonskih propisa kojima se uređuju koncesije i usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a donesen je novi Zakon o koncesijama (objavljen 25.09.2012. u Narodnim Novinama pod brojem 143/2012). Europska je unija, nakon opsežnih analiza, razvila model primjeren sadašnjem vremenu kada države više uglavnom nemaju sredstava za samostalno vođenje velikih ulaganja, sukladan načelima zajedničkog tržišta: načelom tržišnog natjecanja, načelom jednakog tretmana, načelom zabrane diskriminacije, načelom uzajamnog priznavanja te načelom razmjernosti i načelom transparentnosti. Nova regulacija koncesija usko povezuje tri dosad prilično udaljena pravna okvira sustava: koncesija, javne nabave i javno-privatnog partnerstva.²²

Novi Zakon o koncesijama koji je stupio na snagu 22. srpnja 2017. godine, omogućava koncesionaru ograničeno raspolaganje ugovornim pravom koncesije i pritom propisuje oblike i pretpostavke za raspolaganje. Kao primjer zemalja gdje, usprkos postojanju Zakona o koncesijama kao *lex generalisa*, ne nalazimo na izričit način propisano normativno značenje pojma koncesije već je iz konteksta zakona moguće izvesti implicitno normativno značenje ovog pojma, mogu se navesti Rumunjska i Makedonija. Tako se iz odredbe članka 1. Zakona o koncesijama Rumunjske može zaključiti da je koncesija pravni odnos zasnovan na ugovoru u skladu s kojim osoba, koncedent, prenosi na drugu osobu, koncesionara, pravo i obvezu korištenja imovine koja je u javnom ili privatnom vlasništvu države, županije, grada ili sela, ili javnu djelatnost ili službu koja je od nacionalnog ili lokalnog interesa, u određenom vremenskom razdoblju te za određenu naknadu. S druge strane, u Makedonskom Zakonu o koncesijama, u članku 2., određuje se da se koncesijom stječe pravo korištenja određene javne imovine od interesa za Republiku Makedoniju, odnosno odobrenje za izvođenje aktivnosti ili poslova povezanih s javnom imovinom od interesa za Republiku Makedoniju, a kako bi se što lakše uključila u europske ekonomske tokove, privukla strani kapital i investicije, i Makedonija je zakone koji reguliraju koncesije mijenjala i donosila nove (Zakon o koncesijama, 2002, 2012).²³

²² Đerđa, D.; Pravno uređenje koncesija u pravu EU; Hrvatska pravna revija; 3 (15); 2015.; str. 47.

²³ Tolić, V.; Koncesija - značenje pojma i povijesni razvoj; op. cit.; str. 98.

2.3. Glavna obilježja koncesije

Kako bi se što potpunije razumio ovaj pravni institut, potrebno je odrediti obilježja koncesije, odnosno sve ono zajedničko što ih međusobno povezuje, a upravo su takva obilježja bitna obilježja koncesija te nedostatak kojeg od njih može u potpunosti dovesti u pitanje prirodu određenog pravnog odnosa kao koncesije. U ova obilježja svakako spadaju upravnopravna priroda koncesijskog odnosa, subjekti koncesijskog odnosa i njihov specifičan pravni položaj, predmet koncesije, naknada za koncesiju, vremenska uvjetovanost koncesije te njezina načelna opozivost.²⁴

Koncesija predstavlja dvostrani pravni odnos, odnos između dviju strana, davatelja koncesije (koncedenta) i koncesionara, a budući da je riječ o dvostranom pravnom odnosu, iz toga odnosa proizlaze određena prava i obveze za svaku od strana toga odnosa.²⁵

Davatelj koncesije može biti:

1. Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske, u ime Republike Hrvatske,
2. tijelo državne uprave, u ime Republike Hrvatske,
3. nadležno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave,
4. pravna osoba posebnim zakonima ovlaštena za davanje koncesije.²⁶

Jedno od obilježja koncesije odnosi se na predmet koncesije. Općenito, predmet koncesije može biti ili vršenje javnih službi ili korištenje prirodnih bogatstava i dobara u općoj uporabi.²⁷

Prema Zakonu o koncesijama, koncesija se daje u različitim područjima i za različite djelatnosti, a osobito:

- za eksploataciju mineralnih sirovina,
- za korištenje voda,
- za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači, na pomorskom dobru, u području zaštite prirode, u području energetike,
- za obavljanje djelatnosti linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prijevoza,
- za luke,²⁸

²⁴ Đerđa, D.; Koncesije; Hrvatska pravna revija; 2 (15); 2015.; str. 57.

²⁵ Đerđa, D.; Upravnopravni aspekti koncesija; doktorska disertacija; Split; 2015.; str. 18. – 19.

²⁶ Čl. 7. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

²⁷ Ibid.; str. 62.-70.

²⁸ Čl. 8. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

- za građenje i upravljanje autocestom i pojedinim cestovnim objektima na državnoj cesti (most, tunel i drugi),
- zapružanje usluga javnog prijevoza,
- za zračne luke,
- u području sporta,
- na kulturnim dobrima,
- za komunalne djelatnosti,
- u području željeznica,
- u području žičara,
- za djelatnosti gospodarenja otpadom,
- u području turizma,
- u području zdravstva,
- za pružanje medijskih usluga televizije i radija,
- za slobodne zone,
- za uzgoj riba i drugih morskih organizama,
- u području veterinarskog javnog zdravstva.²⁹

Daljnje bitno obilježje koncesije jest to da je ona naplatan dvostrani pravni odnos, odnosno koncesionar plaća koncedentu naknadu za koncesiju, a ista mora odgovarati iznosu navedenom ili određenom u aktu o koncesiji i ugovoru o koncesiji. O iznosu naknade za koncesiju odlučuje koncedent te se i u tome ogleda subordiniranost koncesionara prema koncedentu u ovom pravnom odnosu.³⁰

Međutim, drukčija je situacija ako javnopravna osoba jamči koncesionaru naknadu troškova vezanih uz izgradnju objekta ili izvođenje kakve uslužne djelatnosti jer je u tom slučaju riječ ili o ugovoru o izvođenju radova ili ugovoru o pružanju usluga.³¹

Jedno od značajnijih obilježja koncesije je svakako i njezina vremenska određenost. Koncesija se uvijek dodjeljuje na određeno vrijeme, a ono je najčešće uređeno pravnim

²⁹ Čl. 8. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

³⁰ Šikić, M., Staničić, F.; Pravna narav ugovora o koncesiji; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 48 (2); 2011., str. 423.

³¹ Ibid.; str. 57.

propisima pri čemu se normom najčešće određuje najdulji rok, a samo trajanje točno određene koncesije aktom o koncesiji i ugovorom o koncesiji.³²

Tako prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama koncesija se daje na rok od 5 do 99 godina.³³

Iako koncedent unutar zakonskog okvira u pravilu slobodnom ocjenom određuje vrijeme trajanja koncesije, pri odmjeravanju roka na koji se koncesija daje treba uzeti u obzir i druge razloge, a tako vrijeme na koje je koncesija dodijeljena treba omogućiti koncesionaru povrat uloženog kapitala i ostvarivanje određene dobiti, s obzirom na tehnička i financijska sredstva koja je uložio. Dulja razdoblja na koja se koncesije dodjeljuju svakako su u interesu koncesionara koji ima više vremena povratiti uložena sredstva.³⁴

³² Ibid.; str. 423.

³³ Čl. 20. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

³⁴ Staničić, F., Bogović, M.; Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama I Zakona o pomorskom dobru I morskim lukama; op. cit.; str. 80.

3. UGOVOR O KONCESIJI

3.1. Glavne značajke ugovoru o koncesiji

Odluka o koncesiji, kao jednostrani akt javne vlasti, sama za sebe nije dostatna da bi se zasnovao koncesijski odnos, pa iz tog razloga ista treba biti popraćena sklopljenim ugovorom, kojim se između koncedenta i privatne osobe stvara dvostranoobvezni pravni odnos. Sklapanjem ugovora o koncesiji koncedent i koncesionar određen u odluci o koncesiji stječu recipročna prava i obveze, koja za pojedinu vrstu koncesija propisuje zakon, ali i u konkretnom slučaju donesena odluka o koncesiji.³⁵

Ugovorom o koncesiji koncesionar preuzima obvezu obavljanja koncesionirane djelatnosti, a upravo iz toga elementa proizlazi izuzetan značaj ugovora o koncesiji, jer se u koncesiju u pravilu daju djelatnosti kojih je obavljanje od interesa za društvenu zajednicu te treba voditi računa da se te djelatnosti obavljaju kontinuirano. Upravo ugovor o koncesiji predstavlja izvor obveza koje budućem koncesionaru odluka o koncesiji ne može samostalno nametnuti, dakle, upravnim aktom, tj. odlukom o koncesiji, koncesionar stječe pravo obavljati određenu djelatnost te se njegova pravna sfera djelovanja širi, dok je ugovor o koncesiji akt privole privatne osobe kojim se ona obvezuje vršiti dodijeljena prava.³⁶ Dakle, dok je odluka o koncesiji izvor prava, ugovor o koncesiji izvor je obveze.

Ugovor o koncesiji sadržajno mora biti usklađen s odlukom o koncesiji, a u slučaju sadržajne neusklađenosti između odredbi odluke o koncesiji i ugovora o koncesiji prednost u primjeni imaju odredbe odluke o koncesiji. Pored sadržajne ovisnosti, ugovor o koncesiji ujedno je i egzistencijalno ovisan o odluci o koncesiji, pa tako ukidanje odluke o koncesiji kao posljedicu ima i derogiranje samoga ugovora, te se iz tog razloga može ustvrditi da je vijek trajanja ugovornog odnosa uvjetovan važenjem odluke o koncesiji.³⁷

³⁵ Đerđa, D.; Ugovor o koncesiji; Hrvatska javna uprava; 6 (3); 2006.; str. 87.

³⁶ Ferri, E.; Le scelte discrezionali della pubblica amministrazione nell'affidamento di appalti di opere e lavori pubblici, concessioni e forniture; Mucchi, Modena; 1994.; str. 92.-93.

³⁷ Ibid.; str. 89.

3.2. Sklapanje ugovora o koncesiji

Ugovor o koncesiji sklapa se između koncedenta i koncesionara. Prilikom sklapanja ugovora o koncesiji ugovorne su strane najčešće javna vlast, na teritoriju na kojem se trebaju ostvarivati prava iz dodijeljene koncesije, te privatna osoba određena odlukom o koncesiji, tj. osoba u korist koje je koncesija podijeljena. Ugovor o koncesiji ne može se sklopiti prije isteka razdoblja mirovanja, koje iznosi 15 dana od dana dostave odluke o davanju koncesije svakom ponuditelju odnosno svakom podnositelju zahtjeva, a razdoblje mirovanja primjenjuje se i u slučaju zaprimanja samo jedne ponude.

Ako je pokrenut postupak pravne zaštite, ugovor o koncesiji sklapa se kada odluka o davanju koncesije postane izvršna.

Davatelj koncesije odabranom najpovoljnijem ponuditelju odnosno podnositelju zahtjeva nudi sklapanje ugovora o koncesiji najkasnije u roku od deset dana od isteka razdoblja mirovanja, odnosno deset dana od dana kada je odluka o davanju koncesije postala izvršna, a taj rok se može produljiti u opravdanim slučajevima određenim posebnim zakonom. Ugovor o koncesiji sastavlja se u pisanom obliku, a potpisuju ga ovlaštena osoba davatelja koncesije i odabrani najpovoljniji ponuditelj ili podnositelj zahtjeva za dobivanje koncesije. Nakon što je odabran najpovoljniji ponuditelj, u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, odlukom o davanju koncesije i dostavljenom ponudom, isti je obvezan osnovati društvo posebne namjene kao trgovačko društvo sa sjedištem u Republici Hrvatskoj osnovano u svrhu provedbe ugovora o koncesiji, a davatelj koncesije potpisuje ugovor o koncesiji s ovlaštenom osobom navedenog društva, odnosno s odabranim najpovoljnijim ponuditeljem do trenutka osnivanja društva posebne namjene, ako je rok za osnivanje društva posebne namjene dulji od roka za potpisivanje ugovora o koncesiji određenog u odluci o davanju koncesije. Rok za osnivanje društva posebne namjene mora biti primjeren, a ne dulji od šest mjeseci.³⁸

³⁸ Čl. 54. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

Sklapanjem ugovora o koncesiji ili stupanjem ugovora o koncesiji na snagu, ako se taj trenutak razlikuje od trenutka sklapanja ugovora, koncesionar stječe prava i preuzima obveze koja za njega proizlaze iz ugovora o koncesiji, a u slučaju da odabrani najpovoljniji ponuditelj odnosno podnositelj zahtjeva odustane od sklapanja ugovora o koncesiji, davatelj koncesije ukida odluku o davanju koncesije.

Ako odabrani najpovoljniji ponuditelj odustane od sklapanja ugovora o koncesiji, davatelj koncesije može donijeti novu odluku o davanju koncesije sljedećem rangiranom ponuditelju kao odabranom i koji zadovoljava uvjete u skladu s dokumentacijom za nadmetanje te mu ponuditi potpisivanje ugovora o koncesiji, a novu odluku o davanju koncesije davatelj koncesije dostavlja svakom ponuditelju bez odgode osobnom dostavom. Na ugovor o koncesiji primjenjuje se pravo Republike Hrvatske.³⁹

Prije sklapanja ili prije stupanja na snagu ugovora o koncesiji, davatelj koncesije prikuplja od odabranog najpovoljnijeg ponuditelja, odnosno podnositelja zahtjeva, za dobivanje koncesije potrebna jamstva ispunjavanja obveza iz ugovora o koncesiji, posebno naplate naknade za koncesiju, te naknade štete koja može nastati zbog neispunjenja obveza iz ugovora o koncesiji (zadužnice, bankarske garancije, založno pravo na pokretnini i/ili nekretnini, korporativna jamstva, mjenice, polog). Davatelj koncesije sam odlučuje o jamstvu vodeći računa o procijenjenoj vrijednosti koncesije, ali i procjenama mogućnosti nastanka rizika uzimajući u obzir narav djelatnosti koncesije, financijsko stanje koncesionara, kao i ostale odgovarajuće čimbenike bitne za obavljanje djelatnosti koncesije.

Jamstva se pohranjuju na prikladnom mjestu kod davatelja koncesije koji ih čuva za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji. Jamstvo se može, u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i ugovorom o koncesiji, a nakon isteka polovice roka trajanja ugovora o koncesiji ili po završetku faze gradnje i/ili rekonstrukcije kod koncesija za radove i koncesija za usluge, zamijeniti istovjetnim jamstvom umanjene vrijednosti koje odražava ostatak vrijednosti koncesije koju je izračunao davatelj koncesije.

Odluku o zamjeni jamstva donosi davatelj koncesije, koji je dužan redovito provjeravati valjanost jamstava.⁴⁰

³⁹ Čl. 54. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁴⁰ Čl. 55. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

3.3. Forma i sadržaj ugovora o koncesiji

Sklapanje ugovora o koncesiji u neodgovarajućoj formi dovodi do ništavosti tog pravnog posla, dok izostavljanje nekog od bitnih elemenata u njegovu sadržaju može dovesti do velikih problema pri realizaciji same koncesije, koji mogu rezultirati i sudskim sporom. Ugovor o koncesiji uvijek se sklapa u pisanoj formi, a ta je forma, ujedno i bitan uvjet punovažnosti ugovora o koncesiji (lat. *forma ad solemnitatem*), tj. konstitutivni sastojak ugovora, bez ispunjenja kojeg ugovor o koncesiji ne proizvodi pravni učinak.⁴¹

Ugovorom o koncesiji određuju se prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara na temelju odluke o davanju koncesije u skladu s odredbama Zakona o koncesijama te posebnih zakona. Na pitanja iz ugovora o koncesiji koja nisu uređena Zakonom o koncesijama primjenjuju se odgovarajuće odredbe općeg zakona kojima se uređuju porezi te zakona kojima se uređuju opći upravni postupak i obvezni odnosi.

Ugovor o koncesiji sastavlja se u skladu s odlukom o davanju koncesije, a osim ugovora o koncesiji davatelj koncesije, u skladu sa Zakonom o koncesijama, odlukom o davanju koncesije, ima pravo sklapanja dodatnih i/ili vezanih ugovora i/ili sporazuma, kojima se ne mijenjaju elementi i sadržaj ugovora o koncesiji.

Dodatni i/ili vezani ugovor i/ili sporazum osobito se sklapa u svrhu osiguranja financiranja potrebnog za provedbu ugovora o koncesiji, uz prethodno odobrenje ministarstva nadležnog za financije. Ugovorom o koncesiji, a na temelju odluke o davanju koncesije, uredit će se sva pitanja vezana za vlasništvo nad nekretninama i drugom imovinom koja je predmet ugovora o koncesiji te nad nekretninama i drugom imovinom koja nastaje na temelju ugovora o koncesiji, za vrijeme i nakon prestanka koncesije.

Sva pitanja vezana za pravo na korištenje, vlasništvo i druga stvarna prava uređuju se u skladu s odredbama posebnih zakona i propisa kojima se uređuju stvarna prava.⁴²

⁴¹ Borković, I.; Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 30 (1); 1993.; str. 11.

⁴² Čl. 56. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

3.4. Izmjene i prijenos ugovora o koncesiji

Ugovor o koncesiji može se izmijeniti bez pokretanja novog postupka davanja koncesije u slučajevima:

1. kada Hrvatski sabor utvrdi da je ugrožena nacionalna sigurnost i obrana države, okoliš ili ljudsko zdravlje,
2. ako to zahtijeva interes Republike Hrvatske utvrđen u Hrvatskome saboru,
3. u drugim slučajevima određenima posebnim zakonom.

Važno je istaknuti da izmjene ugovora o koncesiji ne smiju mijenjati vrstu i/ili predmet ugovora o koncesiji. S druge strane, ugovor o koncesiji ne smije se mijenjati:

1. kada se izmjena vrši radi otklanjanja nedostataka u izvedbi koncesionara ili posljedica neodgovarajuće izvedbe, a ti nedostaci bi se mogli otkloniti promjenom ugovornih odredbi,
2. kada se izmjena vrši radi kompenzacije rizika rasta cijena kada je taj rast cijena rezultat cjenovne fluktuacije na tržištu koja može bitno utjecati na provedbu ugovora o koncesiji i od kojih se koncesionar zaštitio jamstvima.

Nakon što je davatelj koncesije na vrijeme pokrenuo postupak davanja koncesije za usluge, odnosno najmanje devet mjeseci prije isteka roka postojećeg ugovora o koncesiji, a taj postupak iz opravdanih razloga nije uspješno okončan, postojeći ugovor o koncesiji za uslugu može se produljiti na rok ne dulji od šest mjeseci, pri čemu kumulativno moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti:

1. usluga koja se pruža na temelju te koncesije od iznimnog je značenja za krajnje korisnike,
2. prekid u pružanju usluge koja se pruža na temelju te koncesije ugrozio bi Ustavom Republike Hrvatske ili zakonom zaštićena prava korisnika te usluge,
3. postojeći koncesionar prihvaća prava i obveze koji proizlaze iz produljenja ugovora o koncesiji.⁴³

⁴³ Čl. 62. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

Moguće je izmijeniti ugovor o koncesiji i bez provedbe novog postupka davanja koncesije i to:

1. kada su uvjeti i mogućnosti za nastanak izmjene bili predviđeni u dokumentaciji za nadmetanje i ugovoru o koncesiji na jasan, nedvosmislen i precizan način, s tim da se ne smiju predviđati izmjene koje bi izmijenile vrstu i/ili predmet koncesije,
2. za dodatne radove ili usluge koncesionara koji su se pokazali potrebnima i koji nisu bili uključeni u prvotnu koncesiju, ako promjena koncesionara:
 - nije moguća zbog gospodarskih ili tehničkih razloga, kao što su zahtjevi za zamjenjivošću s postojećom opremom, uslugama ili postrojenjima koji se nabavljaju u okviru prvotne koncesije,
 - prouzročila bi značajne poteškoće ili znatno povećanje troškova za davatelja koncesije,
3. kada je kumulativno ispunjeno sljedeće:
 - izmjena ne mijenja vrstu i/ili predmet ugovora o koncesiji,
 - potreba za izmjenom nastala je nakon sklapanja ugovora o koncesiji kao posljedica okolnosti koje, postupajući s dužnom pažnjom, davatelj koncesije u trenutku sklapanja ugovora o koncesiji nije mogao predvidjeti;
 - u slučaju koncesija koje je dao davatelj koncesije s namjerom provođenja djelatnosti koja nije navedena u Prilogu II. Zakona o koncesijama, bilo koje povećanje vrijednosti ne smije premašivati 50 % vrijednosti prvotne koncesije; ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji, to se ograničenje primjenjuje na vrijednost svake izmjene;
 - ako izmjene, bez obzira na njihovu vrijednost, nisu bitne.

Vrijednost izmjene koncesije utvrđuje se u skladu s metodom koja se koristila u procjeni vrijednosti postojeće koncesije, a kada se vrši više uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji vrijednost izmjena u novčanom iznosu bit će određena kao zbroj vrijednosti svake pojedine izmjene koncesije. Ugovor o koncesiji nije dozvoljeno mijenjati na način da se neopravdano izbjegava provedba novog postupka davanja koncesije.⁴⁴

⁴⁴ Čl. 62. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

U slučaju da je u ugovor o koncesiji potrebno unijeti bitne izmjene, davatelj koncesije pokrenut će novi postupak davanja koncesije i sklopiti novi ugovor o koncesiji, a izmjena ugovora o koncesiji je bitna kada je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta⁴⁵:

- 1) izmjena uvodi uvjete koji bi, da su bili dio postupka davanja koncesije, učinili mogućim odabir nekog drugog ponuditelja umjesto onog koji je odabran kao najpovoljniji ili bi učinili mogućim sklapanje ugovora o koncesiji s drugim ponuditeljem,
- 2) izmjena utječe na ekonomsku ravnotežu koncesije u korist koncesionara,
- 3) izmjena znatno proširuje opseg djelatnosti koncesije radi uključivanja robe radova ili usluga koji nisu bili uključeni u ugovor o koncesiji,
- 4) mijenja se koncesionar.

Prije izmjena ugovora o koncesiji davatelj koncesije izrađuje dokumentaciju koja sadržava⁴⁶:

- detaljnu financijsku analizu proračunskih učinaka predloženih izmjena ugovora o koncesiji s pripadajućim obrazloženjima,
- obrazloženje pravnog temelja za izmjenu ugovora o koncesiji,
- procjenu vrijednosti koncesije nakon izmjene ugovora o koncesiji te opisuje obveze i prava koncesionara u odnosu na ugovor o koncesiji za koji se predviđaju izmjene, uključujući podjelu rizika koji mogu biti posljedica izmjena ugovora o koncesiji te
- obrazloženje ostalih učinaka koji nastaju kao posljedica izmjene ugovora o koncesiji.

O izmjeni ugovora o koncesiji koja nije bitna, davatelj koncesije i koncesionar moraju se suglasiti te sklapaju dodatak ugovoru o koncesiji kojem prethodi donošenje odluke o izmjeni odluke o davanju koncesije.⁴⁷

Dodatak ugovoru o koncesiji ne može se sklopiti prije isteka razdoblja mirovanja, koje iznosi 15 dana od dana dostave odluke o izmjeni odluke o davanju koncesije koncesionaru, a u slučaju da je pokrenut postupak pravne zaštite, dodatak ugovoru o koncesiji smije se sklopiti kada odluka o izmjeni odluke o davanju koncesije postane izvršna.⁴⁸

⁴⁵ Čl. 63. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁴⁶ Čl. 64. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁴⁷ Čl. 65. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁴⁸ Čl. 66. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

Što se tiče prijenosa ugovora o koncesiji, važno je istaknuti da se isti može, uz pisanu suglasnost davatelja koncesije, prenijeti na treću osobu te radi namirenja tražbine založnog vjerovnika kada je koncesija predmet založnog prava. Prijenos ugovora o koncesiji ne smije umanjiti kvalitetu i narušiti kontinuitet provedbe ugovora o koncesiji, a kod koncesija za radove i koncesija za usluge, kada je koncesionar društvo posebne namjene, promjena vlasništva ili upravljačkih prava tog koncesionara, kao posljedica prijenosa dionica i poslovnih udjela, ne može se provesti bez pisane suglasnosti davatelja koncesije i očitovanja ministarstva nadležnog za financije, osim ako navedeno nije posljedica redovitog trgovanja dionicama na uređenom tržištu kapitala ili ovrhe osiguranja za povrat kredita, danih od strane kreditnih institucija koje daju kredite koncesionaru u svrhu provedbe ugovora o koncesiji, zasnovanog na dionicama i poslovnim udjelima za koje osiguranje je prethodno dana suglasnost davatelja koncesije. Prijenos ugovora o koncesiji se može izvršiti pod uvjetom da treća osoba ispunjava uvjete sposobnosti određene za koncesionara u dokumentaciji za nadmetanje i obavijesti o namjeri davanja koncesije.

Sam prijenos ugovora o koncesiji može se dozvoliti u slučajevima koji su povezani sa stjecanjem vlasništva nad koncesionarom nakon provedbe postupka restrukturiranja, a kroz postupke spajanja postojećeg koncesionara s budućim koncesionarom ili drugih oblika stjecanja vlasništva koji proistječu iz provedenog postupka restrukturiranja, kao i pod uvjetom da treća osoba ispunjava uvjete sposobnosti određene za koncesionara u dokumentaciji za nadmetanje i obavijesti o namjeri davanja koncesije. Također, ugovorom o koncesiji može se dozvoliti prijenos ugovora o koncesiji u korist financijske institucije koja daje kredit/kredite koncesionaru u svrhu provedbe ugovora o koncesiji, a u slučaju neispunjavanja obveza iz ugovora o koncesiji od strane koncesionara koje mogu dovesti do raskida ugovora o koncesiji. Prilikom prijenosa ugovora o koncesiji na odgovarajući način se primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuju trgovačka društva, financijsko poslovanje i drugi odgovarajući propisi.⁴⁹

⁴⁹ Čl. 66. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

4. PRESTANAK KONCESIJA I PRAVNA ZAŠTITA U POSTUPCIMA DODJELE KONCESIJE

4.1. Načini prestanka koncesija

Među načine prestanka koncesije ubrajaju se:

1. ispunjenje zakonskih uvjeta,
2. raskid ugovora o koncesiji zbog javnog interesa,
3. jednostrani raskid ugovora o koncesiji,
4. pravomoćnost sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništavnim ili se poništava,
5. slučajevi određeni ugovorom o koncesiji,
6. slučajevi određeni posebnim zakonom.⁵⁰

Kod ispunjenja zakonskih uvjeta, koncesija prestaje:

1. istekom roka na koji je dana,
2. smrću fizičke osobe koncesionara, odnosno prestankom pravne osobe koncesionara, osim ako drukčije nije određeno Zakonom o koncesijama, odnosno ugovorom o koncesiji,
3. ukidanjem, poništavanjem ili proglašavanjem ništavnom odluke o davanju koncesije, u razdoblju nakon sklapanja ugovora o koncesiji.⁵¹

Također treba reći da ugovor o koncesiji mora sadržavati odredbu o pravu davatelja koncesije da odlukom raskine ugovor o koncesiji u cijelosti ili djelomično, ako Hrvatski sabor odlukom odredi da to zahtijeva javni interes. U slučaju da se ugovor o koncesiji raskida djelomično, koncesionar može u roku od 30 dana od dana primitka odluke o raskidu davatelja koncesije zatražiti raskid ugovora o koncesiji u cijelosti, a na zahtjev koncesionara, davatelj koncesije ukida odluku o davanju koncesije i odlukom raskida ugovor o koncesiji. Ako dođe do raskida ugovora o koncesiji, koncesionar ima pravo na naknadu štete u skladu s odredbama ugovora o koncesiji i općim odredbama obveznog prava.⁵²

⁵⁰ Čl. 70. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁵¹ Čl. 71. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁵² Čl. 72. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

Međutim, davatelj koncesije može jednostrano odlukom raskinuti ugovor o koncesiji:

- ako koncesionar nije platio naknadu za koncesiju više od dva puta uzastopno ili općenito neuredno plaća naknadu za koncesiju,
- ako koncesionar ne obavlja radove i/ili ne pruža usluge prema standardima kvalitete za takve radove, odnosno usluge kako su utvrđeni ugovorom o koncesiji, posebnim zakonom i drugim propisima kojima se uređuje predmet koncesije,
- ako koncesionar ne provodi propisane mjere i radnje nužne radi zaštite općeg, odnosno javnog dobra, te radi zaštite prirode i kulturnih dobara,
- ako je koncesionar naveo netočne podatke u ponudi temeljem kojih se utvrđivalo ispunjenje uvjeta sposobnosti određenih u dokumentaciji za nadmetanje,
- ako koncesionar svojom krivnjom ne započne s provedbom ugovora o koncesiji ili njegovog dijela u ugovorenom roku,
- ako koncesionar obavlja i druge radnje u suprotnosti s ugovorom o koncesiji ili propušta obaviti dužne radnje utvrđene ugovorom o koncesiji,
- ako je koncesionar prenio na treću osobu svoja prava iz ugovora o koncesiji suprotno odredbama Zakona o koncesijama i ugovora o koncesiji,
- ako koncesionar ne dostavi novo odgovarajuće jamstvo koje davatelj koncesije zatraži na temelju Zakona o koncesijama
- ako se dogodila izmjena ugovora o koncesiji koja bi zahtijevala provedbu novog postupka davanja koncesije,
- ako je u vrijeme donošenja odluke o davanju koncesije postojao razlog za isključenje koncesionara,
- ako Sud Europske unije utvrdi, u postupku u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, da Republika Hrvatska nije ispunila svoje obveze u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i/ili Ugovorom o Europskoj uniji time što je davatelj koncesije dao koncesiju bez ispunjavanja svojih obveza u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i/ili Ugovorom o Europskoj uniji i Direktivom iz tog Zakona, te u drugim slučajevima u skladu s odredbama ugovora o koncesiji i odredbama zakona kojima se uređuje opći upravni postupak.⁵³

⁵³ Čl. 73. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

Davatelj koncesije prije jednostranog raskida ugovora o koncesiji mora prethodno pisanim putem upozoriti koncesionara o takvoj svojoj namjeri te odrediti koncesionaru primjereni rok za otklanjanje razloga za raskid ugovora o koncesiji i za izjašnjavanje o tim razlozima, a u slučaju da isti ne otkloni razloge za raskid ugovora o koncesiji, davatelj koncesije može raskinuti ugovor o koncesiji. Također, zbog neispunjenja obveza davatelja koncesije iz ugovora o koncesiji, koncesionar može izjaviti prigovor u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje opći upravni postupak, a osim toga, koncesionar može od davatelja koncesije zatražiti raskid ugovora o koncesiji zbog opravdanih razloga određenih posebnim zakonom, pa tako na zahtjev koncesionara, davatelj koncesije ukida odluku o odluku o davanju koncesije i odlukom raskida ugovor o koncesiji. Odlukom o raskidu ugovora o koncesiji moraju biti navedeni i obrazloženi razlozi raskida i određen iznos štete ako je davatelju koncesije nastala šteta radnjama koncesionara.⁵⁴

4.2. Pravna zaštita u postupcima dodjele koncesije

U postupcima dodjele ugovora o koncesiji, razlikuje se upravni postupak pravne zaštite od sudskog postupka. Odluka o dodjeli koncesije predstavlja upravni akt, te se na donošenje je takvog akta primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku, što istovremeno znači da se i pravna zaštita putem žalbe pruža primjenom Zakona o općem upravnom postupku. Međutim, problem je u tome, što prema odredbama tog Zakona, žalba, kao redovni pravni lijek nije dozvoljena protiv rješenja Sabora i Vlade RH, a u pravilu ni protiv prvostupanjskih rješenja ministarstava i drugih republičkih organa državne uprave, a upravo su navedeni organi najčešći javnopravni subjekti koji dodjeljuju koncesije.⁵⁵

⁵⁴ Čl. 73. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁵⁵ Aviani, D.; Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora-harmonizacija hrvatskog prava s *aquis communautaire*; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 45 (1); 2008.; str. 175.-195.

Sukladno Zakonu o upravnim sporovima, u pravilu se ne provodi kontradiktorni postupak, ne saslušavaju se stranke i u pravilu se ne utvrđuje činjenično stanje, te se, u pravilu, ne vodi spor pune jurisdikcije, a sukladno pravnoj stečevini EU i na javno-privatno partnerstvo primjenjuju pravila koja vrijede za javnu nabavu, odnosno dodjelu koncesije.⁵⁶

Iz tog jedinstva pravila o dodjeli javnih ugovora proizlazi i potreba jednake pravne zaštite svih onih subjekata koji imaju pravni interes za dobivanje ugovora o koncesijama. Za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija nadležna je državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Što se tiče pravne zaštite u postupku davanja koncesija uređenim dijelom prvim glavom III. Zakona o koncesijama, ista se provodi u skladu s odredbama propisa kojima se uređuje javna nabava, a koje se odnose na otvoreni postupak, dok se pravna zaštita u postupcima davanja koncesija uređenim dijelom prvim glavom IV. Zakona o koncesijama provodi u skladu s odredbama propisa kojima se uređuje javna nabava, osim odredbi o pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje te partnerstva za inovacije.⁵⁷

Za rješavanje sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji isključivo je nadležan mjesno nadležan upravni sud prema sjedištu davatelja koncesije, a stranke ugovora o koncesiji rješavanje sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji mogu podvrgnuti arbitraži, osim ako to posebnim zakonom nije drukčije uređeno. Mjesto arbitraže iz je na području Republike Hrvatske, a u arbitražnom postupku isključivo je mjerodavno pravo Republike Hrvatske i jezik arbitraže je hrvatski jezik. Ako je ugovor o koncesiji napisan na hrvatskom jeziku i stranom jeziku, mjerodavna je inačica na hrvatskom jeziku.

Ugovorom o koncesiji kojim se omogućava arbitraža mora se navesti obveza prethodnog obraćanja drugoj ugovornoj strani sa zahtjevom za mirno rješenje spora koji ne može biti kraći od tri mjeseca od dana dostave zahtjeva za mirenje.⁵⁸

⁵⁶ Ibid.; str. 175.-195.

⁵⁷ Čl. 96. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁵⁸ Čl. 97. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

5. PRIKAZ SPECIFIČNOSTI DODJELA KONCESIJA U POJEDINIM PRAVNIM PODRUČJIMA

5.1. Koncesije na pomorskom dobru

Danas je materija koncesija na pomorskom dobru uređena Zakonom o koncesijama iz 2017. godine koji predstavlja *lex generalis*, a isti postavlja opći pravni režim koncesija u RH te Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama koji predstavlja *lex specialis*. Postupak je detaljnije uređen Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru kao podzakonskim aktom. Tom se Uredbom propisuje postupak davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja i posebne upotrebe, postupak davanja koncesije u lukama otvorenim za javni promet, kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade kao i kriteriji za ocjenu ponuda.⁵⁹

Koncesije se mogu klasificirati prema raznim kriterijima i u pravnoj teoriji postoje različite podjele. Zakon o koncesijama određuje tri vrste koncesija⁶⁰:

1. koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra,
2. koncesija za radove,
3. koncesija za usluge.

Prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama koncesije na pomorskom dobru mogu se nadalje podijeliti na: koncesije za gospodarsko korištenje i koncesije za posebnu upotrebu. Bitno je istaknuti da se koncesije uvijek daju za neku djelatnost, a ne za prostor na kojem se daju, pa tako koncesija za plažu ne znači da se koncesija daje za prostor plaže nego za određene koncesionirane djelatnosti koje će se odvijati na prostoru određene plaže, a te su djelatnosti npr. ugostiteljstvo, iznajmljivanje, razne usluge i slično.⁶¹

⁵⁹ Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru – NN br. 23/04, 101/04 i 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12, 10/17

⁶⁰ Čl. 3. Zakona o koncesijama – NN br. 69/17

⁶¹ Seršić, V.; Koncesije na pomorskom dobru; op. cit.; str. 97.

5.1.1. Postupak izdavanja koncesije na pomorskom dobru

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama predviđa dvije vrste postupka koncesioniranja, a taj postupak zavisi od činjenice nalazi li se pomorsko dobro na lučkom području ili izvan njega. Sam postupak je detaljnije uređen Uredbom koja naglašava da se koncesije na pomorskom dobru daju sukladno Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama, lokacijskoj dozvoli, odnosno dokumentima prostornog uređenja i samoj Uredbi.⁶² Općenito govoreći o postupcima dodjeljivanja koncesija na moru može se generalno reći da postoje dvije vrste postupka: postupak davanja koncesija javnim prikupljanjem ponuda i postupak davanja koncesija na zahtjev.⁶³

Sve koncesije daju se na temelju prava koja na pomorskom dobru ima Republika Hrvatska.⁶⁴

Postupak davanja koncesije putem javnog prikupljanja ponuda se provodi za davanje koncesija na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja i to kako za luke, tako i za izvanlučko područje. Koncedent obično ima napravljen operativni plan za koncesioniranje pomorskog doba, a to se radi preko godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom.⁶⁵

Sam postupak se odvija u više faza: najprije se predaje pismo inicijative, zatim se provjeravaju uvjeti za pokretanje postupka i donosi odluka koncedenta o javnom prikupljanju ponuda, a potom se prikupljaju i ocjenjuju ponude i donosi odluka o koncesiji.⁶⁶

Svaka fizička ili pravna osoba može dati konkretnu inicijativu za pokretanje postupka, a isti se pokreće putem pisma inicijative koje sadržava podatke o području pomorskog dobra i namjeni koncesije. Nadležno tijelo za provođenje postupka dužno je u roku od 30 dana od zaprimanja pisma inicijative provjeriti sve relevantne činjenice vezane za traženu koncesiju i pripremiti dokumentaciju potrebnu za javno prikupljanje ponuda.⁶⁷

⁶² Staničić, F., Bogović, M.; op. cit.; str. 84.

⁶³ Ibid.; str. 98.

⁶⁴ Čl. 8. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁶⁵ Ibid.; str. 99.

⁶⁶ Ibid.; str. 84.

⁶⁷ Ibid.; str. 99.

Tako u sklopu navedenog naročito treba provjeriti je li područje određeno i upisano kao pomorsko dobro i zatražiti mišljenje tijela nadležnog za izdavanje lokacijske dozvole o tome je li donesen prostorni plan na temelju kojeg je moguće izdati lokacijsku dozvolu za traženi zahvat u prostoru te je li zahvat planiran tim planom. U slučaju da iz bilo kojeg razloga nije moguće pokrenuti postupak koncesioniranja, nadležno tijelo koncedenta će o tome u roku od 8 dana obavijestiti podnositelja inicijative, a u suprotnom će pripremiti prijedlog odluke o javnom prikupljanju ponuda koju će zajedno s natječajnom dokumentacijom dostaviti koncedentu na donošenje odluke o pokretanju postupka davanja koncesije donošenjem odluke o javnom prikupljanju ponuda. Odluka o javnom prikupljanju ponuda sadrži vrstu i opseg gospodarskog korištenja pomorskog dobra za koje se daje koncesija, podatke što treba sadržavati studija o gospodarskoj opravdanosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra, početni iznos naknade za koncesiju, rok na koji se daje koncesija, rok trajanja javnog prikupljanja ponuda, izvod iz Detaljnog plana uređenja prostora ili lokacijska dozvola te druge potrebne podatke kojima se dokazuje ispunjavanje uvjeta za dobivanje koncesije.⁶⁸

Budući da se odluka o koncesiji mora temeljiti na nalazu i mišljenju stručnog tijela, ono naročito utvrđuje odgovara li ponuda svim posebnim propisima i gospodarskom značaju pomorskog dobra, je li ponuda usklađena sa gospodarskom strategijom, politikom gospodarskog razvitka i strategijom zaštite okoliša i pazi li da planirana djelatnost ne umanjuje, ometa ili onemogućuje upotrebu ili korištenje pomorskog dobra i susjednih parcela.⁶⁹

Što se tiče roka na koji se koncesija daje, isti ovisi o važnosti same koncesije i građevina koje se grade, a pri njegovu određivanju uzima se u obzir namjena, opseg i visina potrebnih ulaganja te ukupni gospodarski učinci koji se postižu koncesijom.⁷⁰

⁶⁸ Čl. 18. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁶⁹ Ibid.; str. 101.

⁷⁰ Ibid.; str. 86.

Koncesija se daje na rok od 5 do 99 godina, a koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, te za korištenje ili gradnju građevina od važnosti za županiju daje županijska skupština na rok do najviše 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo u županiji. Koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, koje obuhvaća korištenje ili gradnju građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku daje Vlada Republike Hrvatske na rok do 50 godina, a prethodni postupak provodi Ministarstvo. Koncesiju koja obuhvaća gradnju novih građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku, koja zahtijeva velika ulaganja te se ukupni gospodarski učinci ne mogu ostvariti u roku od 50 godina, Vlada Republike Hrvatske daje na rok od preko 50 godina uz suglasnost Hrvatskog sabora.⁷¹

S druge strane, koncesija za posebnu upotrebu pomorskog dobra daje se na zahtjev.⁷²

U ovom slučaju postupak dodjele koncesije pokreće se na inicijativu potencijalnog koncesionara, ta osoba postavlja zahtjev u kojem traži dodjelu konkretne koncesije, a u tom slučaju nije riječ o izboru između više ponuditelja, nego javna vlast samo odlučuje hoće li zainteresiranoj osobi dodijeliti koncesiju za obavljanje konkretne koncesionirane djelatnosti.⁷³

Davatelji koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra mogu biti Vlada RH – za objekte državnog značaja, na rok do 99 godina, a prethodni postupak provodi Ministarstvo, županijska skupština – za objekte županijskog značaja, na rok do 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo u županiji te općinsko ili gradsko vijeće – za objekte lokalnog značaja, na rok do 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno tijelo u općini, odnosno gradu.⁷⁴

Koncesija za posebnu upotrebu daje se na temelju pisanog zahtjeva koji se podnosi nadležnom tijelu za provođenje postupka.⁷⁵

⁷¹ Čl. 20. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁷² Čl. 17. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁷³ Đerđa, D.; Koncesije,; op. cit.; str. 61.

⁷⁴ Ibid.; str. 87.

⁷⁵ Čl. 25. Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru – NN br. 23/04, 101/04 i 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12, 10/17

Zahtjev treba striktno razlikovati od inicijative za davanje koncesije za gospodarsku upotrebu iako u samoj formi imaju određene sličnosti, a isti se podnosi u pisanu obliku i mora sadržavati sljedeće:

- ime, prezime i prebivalište, odnosno naziv i sjedište podnositelja,
- idejno rješenje i/ili izjavu o namjeni upotrebe pomorskog dobra,
- očitovanje nadležnog tijela za prostorno uređenje o značaju objekta za koji se traži posebna upotreba i očitovanje o usklađenosti idejnog rješenja s prostorno-planskom dokumentacijom.

Nakon što nadležno tijelo zaprimi zahtjev koji sadrži sve propisane elemente, tijelo nadležno za provođenje postupka dužno je u roku od 30 dana provjeriti je li područje na kojem se traži davanje koncesije određeno kao pomorsko dobro i upisano u zemljišnim knjigama, a u daljnjem roku od osam dana dužno je izvijestiti podnositelja zahtjeva o nemogućnosti davanja koncesije za posebnu upotrebu uz obrazloženje ili ovlastiti podnositelja zahtjeva da podnese zahtjev za izdavanjem lokacijske dozvole ili pokrene postupak izrade detaljnog plana te nakon dobivanja lokacijske dozvole, odnosno izrade detaljnog plana, nadležno tijelo izrađuje prijedlog odluke o davanju koncesije za posebnu upotrebu koju dostavlja koncedentu.⁷⁶

Odluka o koncesiji sadrži područje pomorskog dobra koje se daje na upotrebu ili gospodarsko korištenje, način, uvjete i vrijeme upotrebe ili gospodarskog korištenja pomorskog dobra, stupanj isključenosti opće upotrebe, naknadu koja se plaća za koncesiju, ovlaštenja davatelja koncesije, popis objekata podgradnje i nadgradnje koji se nalaze na pomorskom dobru i daju se u koncesiju, prava i obveze ovlaštenika koncesije uključujući i obvezu održavanja i zaštite pomorskog dobra, te zaštite prirode ako se pomorsko dobro nalazi na zaštićenom dijelu prirode.⁷⁷ Na osnovi odluke o koncesiji davatelj koncesije i ovlaštenik sklapaju ugovor o koncesiji, o kojem će biti više riječi u idućem poglavlju.

⁷⁶ Ibid.; str. 87.

⁷⁷ Čl. 24. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

5.1.2. Ugovor i naknade za koncesije na pomorskom dobru

Ugovor o koncesiji ima posebnu važnost za cjelokupan koncesijski odnos jer prava i obveze na temelju koncesije nastaju upravo sklapanjem ugovora o koncesiji.⁷⁸ Na osnovi odluke o koncesiji, ugovor o koncesiji sklapaju davatelj koncesije i ovlaštenik koncesije. Ugovorom o koncesiji u skladu s odlukom o koncesiji uređuje se bliža namjena za koju se daje koncesija, uvjeti koje u toku trajanja koncesije mora udovoljavati ovlaštenik koncesije, visina i način plaćanja naknade za koncesiju, jamstva ovlaštenika koncesije, druga prava i obveze davatelja i ovlaštenika koncesije.⁷⁹

Ugovor o koncesiji detaljnije razrađuje prava i obveze koja su već prije utvrđeni odlukom o koncesiji. Upravo iz činjenice da su ugovori o koncesiji upravni ugovori proizlazi pravo nadzora koncedenta nad provođenjem ovog ugovora, pravo jednostrane izmjene nekih odredbi ugovora, kao i pravo jednostranog opoziva koncesije.⁸⁰

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama ne propisuje posebno postupak sklapanja ugovora o koncesiji te rudimentarno propisuje njegov sadržaj. Prema tome, ugovor o koncesiji na pomorskom dobru ne smije se sklopiti prije isteka razdoblja mirovanja, koje iznosi 15 dana od dana dostave odluke o davanju koncesije svakom ponuditelju, ako odluku o koncesiji donose lučka uprava, županijska skupština te gradsko, odnosno općinsko vijeće protiv čije odluke je dopuštena žalba Ministarstvu mora, infrastrukture i prometa. Ako je izjavljena žalba, onda se ugovor smije sklopiti pošto je odluka o davanju koncesije postala izvršna. Ako odluku donosi Vlada Republike Hrvatske, može se smatrati da je takva odluka izvršna danom dostave stranci, pa se može pristupiti sklapanju ugovora o koncesiji na pomorskom dobru po dostavi takve odluke.⁸¹

⁷⁸ Čl. 16. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁷⁹ Čl. 25. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁸⁰ Đerđa, D.; Koncesije,; op. cit.; str. 61.

⁸¹ Ibid.; str. 91.

Za koncesiju na pomorskom dobru plaća se godišnja naknada koja se određuje odlukom o koncesiji. Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra sastoji se od stalnog i promjenjivog dijela, a visina se određuje polazeći od gospodarske opravdanosti, odnosno profitabilnosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra koja se dokazuje studijom gospodarske opravdanosti, procijenjenom stupnju ugroženosti prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi te zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske.

Naknada za koncesije dane radi posebne upotrebe pomorskog dobra iz članka 19. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama određuje se u simboličnom iznosu, osim za koncesije gradnje infrastrukture (vodovodna, kanalizacijska, energetska i telefonska) u kojem slučaju se naknada utvrđuje kao za gospodarsku upotrebu pomorskog dobra.⁸²

Dvije su vrste naknada, ovisno o vrsti koncesije:

1. naknada za koncesiju za gospodarsku uporabu pomorskog dobra,
2. naknada za posebnu namjenu.

Visina naknade za koncesiju za gospodarsku uporabu pomorskog dobra ovisi o slijedu čimbenika poput isplativosti gospodarske uporabe pomorskog dobra, procjene stupnja ugroženosti prirode, zdravlja ljudi te sigurnosti Republike Hrvatske. Naknadu u koncesije za gospodarsku uporabu pomorskog čine stalan i promjenjiv dio. Postoje kriteriji temeljem kojih se određuje stalan dio, što ovisi u prvome redu o vrsti djelatnosti, pa se tako dijeli na turističko-ugostiteljske djelatnosti (plaže, ugostiteljski objekti i sl.) te na ostale gospodarske djelatnosti (marikultura, uzgoj mladi, prerada ribe, benzinske stanice i sl.). U turističko-ugostiteljskim djelatnostima, početnu se svotu stalnoga dijela koncesijske naknade izračunava prema zauzetim četvornima metrima.⁸³

⁸² Čl. 28. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁸³ Grubišić, L.; Naknade za koncesije na pomorskom dobru; Porezni vjesnik; 1(1); 2016.; str. 116.

5.1.3. Prestanak koncesije na pomorskom dobru

Koncesija na pomorskom dobru prestaje:

1. istekom vremena za koje je dana,
2. odreknućem ovlaštenika koncesije prije isteka vremena određenog u odluci o koncesiji,
3. smrću ovlaštenika koncesije, odnosno prestankom pravne osobe ako nasljednici, odnosno pravni sljednici ne zatraže pravodobno potvrdu koncesije,
4. oduzimanjem koncesije od strane davatelja,
5. sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji.

Odluku o prestanku koncesije donosi davatelj koncesije koja je također upravni akt, kao i odluka o koncesiji. Jedan od načina prestanka koncesije oduzimanje je koncesije od strane koncedenta.⁸⁴

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama propisuje da se koncesija može oduzeti u sljedećim slučajevima:

- ako koncesionar ne izgradi u određenom roku građevine ili druge objekte za koje mu je dana koncesija,
- ako se koncesionar ne pridržava odredbi tog Zakona i propisa za njegovo izvršavanje ili ne provodi uvjete koncesije,
- ako koncesionar ne iskorištava koncesiju ili je iskorištava za svrhe za koje mu nije dana ili preko mjere određene u koncesiji,
- ako koncesionar bez odobrenja izvrši na pomorskom dobru označenom u koncesiji radnje koje nisu predviđene u koncesiji ili su u suprotnosti s odobrenim projektom,
- ako koncesionar neuredno plaća naknadu za koncesiju (pod time se podrazumijeva neplaćanje koncesijske naknade dva puta uzastopce),
- ako koncesionar ne održava ili nedovoljno održava i zaštićuje pomorsko dobro s obzirom na način predviđen u ugovoru o koncesiji.⁸⁵

⁸⁴ Čl. 31. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁸⁵ Čl. 30. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

U tim slučajevima pozvat će se koncesionar da se u određenom roku izjasni o razlozima zbog kojih mu se namjerava oduzeti koncesija, a ako se u slučaju oduzimanja koncesije raskida ugovor koncesionar nema pravo na naknadu zbog raskida ugovora. Davatelj koncesije može koncesiju u svako doba opozvati u cijelosti ili djelomično kad to zahtijeva interes Republike Hrvatske koji utvrđuje Hrvatski sabor. Ako ovlaštenik koncesije na osnovi koncesije izgradi građevinu na pomorskom dobru, ima, u slučaju opoziva koncesije, u cijelosti pravo na naknadu troškova za takvu građevinu koja je pripadnost pomorskog dobra u razmjeru prema vremenu za koje je prikraćen u korištenju koncesije.

Naknada ne može premašiti vrijednost građevine u trenutku opoziva, umanjena za iznos ostvarene amortizacije. Ako se koncesija samo djelomično opozove, ovlaštenik koncesije ima pravo da je se odrekne u cjelini, a odreknuće će izjaviti davatelju koncesije u roku od 30 dana od dana kada je primio izjavu davatelja o djelomičnom opozivu.⁸⁶

Prestankom koncesije, bez obzira na način na koji je do toga došlo, za koncesionara prestaju sva prava koja je stekao koncesijom, kao i sve obveze koje je imao u obavljanju koncesionirane djelatnosti. Izgrađeni objekti nakon prestanka koncesije istekom roka prelaze u vlasništvo koncedenta.⁸⁷

Općenito, ako je koncesionar izgradio nešto na pomorskom dobru na osnovi koncesije ima pravo uzeti prinove koje je izgradio, ako one nisu trajno povezane s pomorskim dobrom i ako je to moguće po prirodi stvari i bez veće štete za pomorsko dobro, a ako ti uvjeti nisu ispunjeni, prinove se smatraju pripadnošću pomorskog dobra.⁸⁸

Kada ovlaštenik koncesije koji je fizička osoba umre, a vođenje obrta se nastavi sukladno propisima o obrtu, njegovi nasljednici, te sljednici pravne osobe stupaju na mjesto ovlaštenika koncesije. Važenje koncesije prestaje ako nasljednici, odnosno pravni sljednici u roku od 6 mjeseci od dana smrti ovlaštenika, odnosno prestanka pravne osobe ne zatraže da davatelj koncesije potvrdi tu koncesiju. Ako davatelj koncesije ne potvrdi koncesiju, koncesija se oduzima, a nasljednik i sljednik pravne osobe prilažu dokaze da ispunjavaju uvjete da stupaju na mjesto ovlaštenika koncesije.⁸⁹

⁸⁶ Čl. 29. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁸⁷ Đerđa, D.; Koncesije; op. cit.; str. 63.

⁸⁸ Čl. 33. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁸⁹ Čl. 32. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

5.2. Koncesije u zdravstvenoj službi

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (objavljen 01.01.2015. u Narodnim Novinama pod brojem 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13, 22/14, 154/14, 70/16, 131/17) je određeno da javnu zdravstvenu službu na primarnoj razini zdravstvene zaštite mogu obavljati na osnovi koncesije fizičke osobe i zdravstvene ustanove, osim zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska, županija, odnosno Grad Zagreb, ako ispunjavaju Zakonom propisane uvjete. Na osnovi koncesije može se obavljati zdravstvena djelatnost obiteljske (opće) medicine, stomatološka zdravstvena zaštita, zdravstvena zaštita dojenčadi i predškolske djece, zdravstvena zaštita žena, laboratorijska dijagnostika, medicina rada i zdravstvena njega u kući.⁹⁰

Sastavni dio dokumentacije za nadmetanje u postupku davanja koncesije, uz dokumentaciju pripisanu Zakonom o koncesijama kada je ponuditelj fizička osoba jest odobrenje za samostalan rad zdravstvenog radnika, dokaz o raspolaganju prostorom te ugovor o radu ili izjava o radu u timu člana, odnosno članova tima ovjerena od javnog bilježnika, a kada je ponuditelj zdravstvena ustanova rješenje o upisu u sudski registar i rješenje o početku rada dano od ministra.⁹¹

Važno je istaknuti da koncesiju za obavljanje javne zdravstvene službe sukladno mreži javne zdravstvene službe, na prijedlog pročelnika ureda upravnog tijela nadležnog za zdravstvo daje župan, odnosno gradonačelnik, uz suglasnost ministra. Naime, župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba, objavljuje obavijest o namjeri davanja koncesije za broj koncesija određen mrežom javne zdravstvene službe, odnosno mrežom ugovornih subjekata medicine rada umanjen za broj timova primarne zdravstvene djelatnosti za koji dom zdravlja ima sklopljen ugovor o provođenju zdravstvene zaštite sa Zavodom. Najviši iznos naknade za koncesiju utvrđuje ministar. Ugovor o koncesiji koji se sklapa sa fizičkom osobom obvezno sadrži:

- odredbu o vrsti zdravstvene djelatnosti koja će se obavljati na osnovi koncesije,
- odredbu o opsegu obavljanja javne službe,
- odredbu o početku korištenja koncesije,
- odredbu o davanju koncesije na rok od deset godina,⁹²
- odredbu o naknadi za koncesiju,

⁹⁰ Čl. 40. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁹¹ Čl. 41. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁹² Čl. 42. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

- podatke o osobi, odnosno osobama s kojima će koncesionar raditi u timu određenom standardom obveznog zdravstvenog osiguranja,
- odredbu o prostoru i opremi u kojem će se obavljati zdravstvena djelatnost,
- odredbu o obvezi koncesionara da će nastaviti radni odnos sa zdravstvenim radnikom s kojim je radio u timu do početka korištenja koncesije,
- odredbu o obvezi koncesionara da za slučaj promjene prostora obavljanja djelatnosti na osnovi koncesije prethodno ishodi suglasnost koncedenta te odredbu o obvezi koncesionara da o svakoj drugoj promjeni koja se odnosi na sadržaj ugovora o koncesiji obavijesti koncedenta,
- odredbu o obvezi koncesionara da će prilikom određivanja plaća zdravstvenog radnika u svom timu usklađivati obračun plaća s odredbama kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja.⁹³

U slučaju da koncesionar ne obavlja javnu zdravstvenu službu u skladu s propisima, odlukom o davanju koncesije, odnosno ugovorom o koncesiji, koncedent će odrediti rok za otklanjanje nedostataka, a ako isti ne otkloni te nedostatke u određenom roku, oduzima mu se koncesija. U slučaju oduzimanja koncesije, koncedent mora osigurati da pacijente pod jednakim uvjetima u skrb primi zdravstvena ustanova ili privatni zdravstveni radnik koji obavlja javnu službu.⁹⁴

⁹³ Čl. 42. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

⁹⁴ Čl. 43. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16

5. ZAKLJUČAK

Korijeni koncesije mogu se naći u rimskom pravu kada je javna vlast (država) davala u zakup državne prihode ili pravo na izvođenje javnih radova. Tijekom srednjeg vijeka koncesije kao pravni institut ne nestaju već se, pod drugim nazivom, mogu pratiti kroz sustav regalija i regalnih prava vladara, a tadašnji vladari su rudnike, rijeke, šume, putove ili druga dobra sami koristili ili ih ustupali drugim osobama. Kao nositelji apsolutne vlasti podjeljivali su privilegije preko regalnog prava i to uz naknadu, u tzv. regalnom sustavu, a tako se koncesijom u feudalizmu označavala privilegija, dok je izraz kasnije poprimio šire značenje te obuhvaćao sve slučajeve poduzetničkih, tj. obrtničkih dozvola. Promjenom situacije na povijesnom, političkom i ekonomskom planu sadržaj ugovora o koncesiji počeo se tijekom 20. stoljeća mijenjati i koncesija je ponovno nalazila svoje mjesto u suvremenom svjetskom gospodarstvu. U samom početku 20. stoljeća koncesije koje se odnose na iskorištavanje prirodnih bogatstava bile su brojnije, a promjene nastale na području koncesija dovele su do nastajanja novih koncesijskih odnosa i tipova koncesijskih ugovora kojima se regulira koncesijski odnos. Kao jedno od opće prihvaćenih pravnoteorijskih značenja koncesije, unutar europske pravne doktrine, značajno je ono koje koncesiju određuje kao dvostrani pravni akt kojim država prenosi svoja prava na neku privatnu osobu koja time sudjeluje u ostvarenju državnih upravnih ciljeva, a u odnosu prema drugim subjektima privatnog prava ima privilegiran položaj. Ipak, najjednostavnije rečeno, koncesija je pravo koje se stječe ugovorom.

Ugovorom o koncesiji koncesionar preuzima obvezu obavljanja koncesionirane djelatnosti, a upravo iz toga elementa proizlazi izuzetan značaj ugovora o koncesiji, jer se u koncesiju u pravilu daju djelatnosti kojih je obavljanje od interesa za društvenu zajednicu te treba voditi računa da se te djelatnosti obavljaju kontinuirano. Upravo ugovor o koncesiji predstavlja izvor obveza koje budućem koncesionaru odluka o koncesiji ne može samostalno nametnuti, dakle, upravnim aktom, tj. odlukom o koncesiji, koncesionar stječe pravo obavljati određenu djelatnost te se njegova pravna sfera djelovanja širi, dok je ugovor o koncesiji akt privole privatne osobe kojim se ona obvezuje vršiti dodijeljena prava. Dakle, dok je odluka o koncesiji izvor prava, ugovor o koncesiji izvor je obveze.

Ugovor o koncesiji sadržajno mora biti usklađen s odlukom o koncesiji, a u slučaju sadržajne neusklađenosti između odredbi odluke o koncesiji i ugovora o koncesiji prednost u primjeni imaju odredbe odluke o koncesiji. Pored sadržajne ovisnosti, ugovor o koncesiji ujedno je i egzistencijonalno ovisan o odluci o koncesiji, pa tako ukidanje odluke o koncesiji kao posljedicu ima i derogiranje samoga ugovora, te se iz tog razloga može ustvrditi da je uvijek trajanja ugovornog odnosa uvjetovan važenjem odluke o koncesiji.

Među načine prestanka koncesije spadaju ispunjenje zakonskih uvjeta, raskid ugovora o koncesiji zbog javnog interesa, jednostrani raskid ugovora o koncesiji, pravomoćnost sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništetnim ili se poništava, slučajevi određeni ugovorom o koncesiji, slučajevi određeni posebnim zakonom. Sudska zaštita se osigurava u upravnom sporu pred Upravnim sudom Republike Hrvatske primjenom Zakona o upravnim sporovima, a u takvom se sporu ocjenjuje jedino zakonitost odluke o dodjeli koncesije. Za rješavanje sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji isključivo je nadležan mjesno nadležan upravni sud prema sjedištu davatelja koncesije, a stranke ugovora o koncesiji rješavanje sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji mogu podvrgnuti arbitraži, osim ako to posebnim zakonom nije drukčije uređeno. Mjesto arbitraže iz je na području Republike Hrvatske, a u arbitražnom postupku isključivo je mjerodavno pravo Republike Hrvatske i jezik arbitraže je hrvatski jezik.

Koncesije na pomorskom dobru uređene su Zakonom o koncesijama iz 2017. godine koji predstavlja *lex generalis*, a isti postavlja opći pravni režim koncesija u Republici Hrvatskoj te Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama koji predstavlja *lex specialis*. Postupak je detaljnije uređen Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru kao podzakonskim aktom, kojom se propisuje postupak davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja i posebne upotrebe, postupak davanja koncesije u lukama otvorenim za javni promet, kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade kao i kriteriji za ocjenu ponuda. Dodjela koncesija u zdravstvenoj službi uređena je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, kojim je određeno da javnu zdravstvenu službu na primarnoj razini zdravstvene zaštite mogu obavljati na osnovi koncesije fizičke osobe i zdravstvene ustanove, osim zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika Hrvatska, županija, odnosno Grad Zagreb, ako ispunjavaju Zakonom propisane uvjete.

Na osnovi koncesije može se obavljati zdravstvena djelatnost obiteljske (opće) medicine, stomatološka zdravstvena zaštita, zdravstvena zaštita dojenčadi i predškolske djece, zdravstvena zaštita žena, laboratorijska dijagnostika, medicina rada i zdravstvena njega u kući, a istu daje, na prijedlog pročelnika ureda upravnog tijela nadležnog za zdravstvo, župan, odnosno gradonačelnik, uz suglasnost ministra.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Borković, I.; Upravno pravo; Narodne novine; Zagreb; 2002.
2. Dabić, Lj.; Koncesija u pravu zemalja centralne i istočne Europe; Institut za uporedno pravo; Zagreb; 2002.
3. Duguit, L.; Preobražaji javnog prava; Beograd; 1929.
4. Fischer, P.; Die internationale Konzession; Wien - New York; 1974.
5. Seršić, V.; Koncesije na pomorskom dobru; Novi informator; Zagreb; 2011.
6. Vukmir-Skenderović; Koncesija i ugovaranje BOT projekta; Hrvatski savez građevinskih inženjera; Zagreb; 1999. Žuvela, M.; Koncesija u gospodarstvu; Hrvatska gospodarska revija; Zagreb; 1996.

Članci:

1. Aviani, D.; Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora-harmonizacija hrvatskog prava s *aquis communautaire*; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 45 (1); 2008.
2. Babić, S.; Novi Zakon o koncesijama; Računovodstvo i financije; 2 (1); 1993.
3. Borković, I.; Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 30 (1); 1993.
4. Borković, I.; Pravna priroda koncesije; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 28 (1-2); 1991.
5. Cimer, D.; Novi Zakon o koncesijama; Riznica; 3 (1); 2013.
6. Đerđa, D.; Koncesije; Hrvatska pravna revija; 2 (15); 2015.
7. Đerđa, D.; Pravno uređenje koncesija u pravu EU; Hrvatska pravna revija; 3 (15); 2015.
8. Đerđa, D.; Ugovor o koncesiji; Hrvatska javna uprava; 6 (3); 2006.
9. Đerđa, D.; Upravnopравни aspekti koncesija; doktorska disertacija; Split; 2015.
10. Ferri, E.; Le scelte discrezionali della pubblica amministrazione nell'affidamento di appalti di opere e lavori pubblici, concessioni e forniture; Mucchi, Modena; 1994.
11. Gorenc, V.; Ugovor o koncesiji; Acta turistica; 2 (1); 1989.
12. Grubišić, L.; Naknade za koncesije na pomorskom dobru; Porezni vjesnik; 1(1); 2016.
13. Ladavac, J.; Financiranje kapitalnih projekata modelom privatno-javnog partnerstva; Financijska praksa; 23 (6); 1999.

14. Medvedović, D.; Novine u pravnom uređenju koncesija; Zbornik 51. Susreta pravnika; Zagreb; 2013.
15. Staničić, F., Bogović, M.; Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama I
16. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama; Pravni vjesnik, 33 (1); 2017.
17. Šikić, M., Staničić, F.; Pravna narav ugovora o koncesiji; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 48 (2); 2011.
18. Tolić, V.; Koncesija - značenje pojma i povijesni razvoj; Praktični menadžment, 6 (1); 2015.

Pravni propisi:

1. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru – NN br. 23/04, 101/04 i 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12, 10/17
2. Zakon o koncesijama – NN br. 69/173
3. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama – NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16