

Koncesije u RH uz komparativni prikaz na zemlje u regiji

Dugopoljac, Hrvoje

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

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:143:476467>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-05**

Repository / Repozitorij:

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



VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ
UPRAVNI STUDIJ**

Hrvoje Dugopoljac

**KONCESIJE U RH UZ KOMPARATIVNI
PRIKAZ NA ZEMLJE U REGIJI**

Završni rad

Šibenik, 2023.

VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU

**PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ
UPRAVNI STUDIJ**

**KONCESIJE U RH UZ KOMPARATIVNI
PRIKAZ NA ZEMLJE U REGIJI**

Završni rad

Kolegij: Gospodarsko i komunalno pravo

Mentor: Ivan Rančić, mag. iur., v. pred.

Student: Hrvoje Dugopoljac

Matični broj studenta: 1219041173

Šibenik, srpanj 2023.

Veleučilište u Šibeniku

Završni rad

Upravni odjel

Preddiplomski stručni studij

KONCESIJE U RH UZ KOMPARATIVNI PRIKAZ NA ZEMLJE U REGIJI

Hrvoje Dugopoljac

Adresa, dugopoljach@gmail.com

Koncesija predstavlja dozvolu za obavljanje neke djelatnosti koja je uvjetovana posebnim odobrenjem kojim se mora unaprjeđivati javni interes.

U radu će se razrađivati pojmovi vezani za obilježja koncesija te pripreme radnje koje prethode sklapanju ugovora o koncesiji. Sklapanjem ugovora o koncesiji između koncedenta i koncesionara stvara se dvostranoobvezni pravni odnos u kojem im se određuju prava i obveze. Davatelj koncesije dužan je kontinuirano nadzirati rad koncesionara i izvršavanja njegovih obveza iz ugovora o koncesiji.

Na pravno uređenje koncesija u RH ali i ostalih članica EU danas se primjenjuje Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji koje su sve države članice Unije bile obvezne implementirati u svoj pravni sustav najkasnije do 18. travnja 2016. godine. Osim primjera koncesija u Republici Hrvatskoj u radu će biti opisano na koji način ta pravna materija funkcionira u državama iz regije.

Rad je pohranjen u digitalnom repozitoriju Veleučilišta u Šibeniku

Ključne riječi: koncesija, obilježja koncesije, ugovor o koncesiji, Direktiva 2014/23/EU

Mentor: Ivan Rančić, mag. iur., v. pred.

Rad je prihvaćen a obračun dana:

BASIC DOCUMENTATION CARD

Polytechnic in Šibenik
Administrative Department
Undergraduate professional study

Batchelor thesis

CONCESSIONS IN ROC WITH COMPARATIVE DISPLAY OF THE COUNTRIES IN THE REGION

Hrvoje Dugopoljac
Address, dugopoljach@gmail.com

A concession is a license to carry out an activity that is conditioned by a special approval that must promote the public interest.

The paper will elaborate terms related to the features of concessions and the preparatory actions that precede the conclusion of the concession contract. By concluding a concession contract between the grantor and the concessionaire, a bilaterally binding legal relationship is created in which their rights and obligations are determined. The grantor of the concession is obliged to continuously supervise the work of the concessionaire and the fulfillment of his obligations under the concession contract.

Directive 2014/23/EU of the European Parliament and the Council of February 26, 2014 on the award of concession contracts, which all EU member states were obliged to implement in their legal system at the latest, applies to the legal regulation of concessions in the Republic of Croatia and other EU members. until April 18, 2016. In addition to examples of concessions in the Republic of Croatia, the paper will describe how this legal matter functions in the countries of the region.

The work is stored in the digital repository of the Polytechnic in Šibenik

Keywords: concession, characteristics of concession, concession contract, Directive 2014/23/EU

Mentor: Ivan Rančić, mag. iur., v. pred.

The work is accepted and the calculation is given:

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| 1. UVOD..... | 1 |
| 2. UPOZNAVANJE S POJMOVIMA KONCESIJA | 3 |
| 2.1. Značenje pojma koncesija | 4 |
| 2.2. Koncesija od „rođenja“ do sadašnjosti | 7 |
| 2.3. Razvoj koncesije u RH..... | 9 |
| 3. OBILJEŽJA KONCESIJE | 11 |
| 3.1. Dvostrani pravni odnos | 12 |
| 3.2. Predmet koncesije | 13 |
| 3.3. Ugovorni odnos..... | 14 |
| 3.4. Vremenska određenost | 15 |
| 3.5. Načela postupka davanja koncesije | 16 |
| 4. PRIPREMNE RADNJE ZA DAVANJE KONCESIJE..... | 17 |
| 4.1. Stručno povjerenstvo..... | 17 |
| 4.2. Studija opravdanosti davanja koncesije..... | 18 |
| 4.3. Procjena vrijednosti koncesije..... | 19 |
| 4.4. Dokumentacija za nadmetanje..... | 19 |
| 4.5. Namjera i odluka o davanju koncesije..... | 20 |
| 5. UGOVOR O KONCESIJI | 22 |
| 5.1. Sadržaj ugovora o koncesiji | 23 |
| 5.2. Naknada za koncesiju..... | 23 |
| 5.3. Zastara | 24 |
| 5.4. Izmjene ugovora o koncesiji..... | 25 |
| 5.5. Prijenos ugovora o koncesiji | 28 |
| 5.6. Prestanak koncesije | 28 |
| 5.7. Nadzor provedbe koncesije | 31 |
| 5.8. Registar koncesija | 32 |
| 5.9. Pravna zaštita | 34 |

| | |
|--|----|
| 6. PRIMJERI KONCESIJA U RH | 35 |
| 6.1. Sustav koncesija na razini primarne zdravstvene zaštite | 35 |
| 6.2. Koncesija na pomorsko dobro | 36 |
| 6.3. Koncesija na javne ceste..... | 37 |
| 7. KONCESIJE U DRŽAVAMA IZ REGIJE | 39 |
| 7.1. Koncesije u Sloveniji | 41 |
| 7.2. Koncesije u Belgiji | 42 |
| 7.3. Koncesije u Italiji | 44 |
| 8. ZAKLJUČAK..... | 46 |
| LITERATURA | 48 |

1.UVOD

Koncesija je, jednostavno definirano Zakonom o koncesijama, pravo koje se stječe ugovorom. Na tu definiciju može se dodati još mnogo smjernica kako bi se ta riječ opisala u svom punom smislu. Upravo na to će biti usmjeren početni dio ovog rada, opisivanje pojma koncesije koja je još u dubokoj povijesti ljudske civilizacije poput starog i moćnog hrasta pustila svoje korijenje i zadržala se u modernim pravnim sustavima suvremenih država. Dakle, početni dio bit će baziran na samo rađanje pojma koncesije, kako u ostalim državama tako i na prostorima Republike Hrvatske, zatim će se pobliže objasniti način funkcioniranja procesa koncesioniranja. Završni dio rada bit će namijenjen prikazu primjera koncesija u RH i drugim državama, članicama EU, nekim manjim razlikama u načinu provođenja koncesija ali i zajedničkim zakonskim okvirima koje sve te države moraju poštovati kad je u pitanju ove pravne radnje.

Pobliže, prvi dio rada fokusirat će se na objašnjavanje samog pojma koncesije kroz svoja tri značenja: pravno-teorijsko, normativno i jezično značenje, gdje će se istaknuti analize tog pojma od strane teoretičara iz raznih europskih država. Nakon toga uslijedit će zavirivanje u početke koncesija pa sve do danas u europskim državama i na ovom području gdje će se istaknuti jedne od svjetski poznatih koncesija.

Idući dio rada odnosit će se na koncesije u suvremenom pravnom sustavu Republike Hrvatske gdje će se pobliže objasniti definicije pojmova bitnih za ovu pravnu cjelinu a zatim navesti i obrazložiti sve značajke vezane za koncesiju. Zatim će se ući u sam proces dobivanja koncesija koji obuhvaća pripremne radnje koje provodi davatelj koncesije sa stručnim povjerenstvom kako bi se došlo do onivanja ugovora o koncesiji s odgovarajućom fizičkom ili pravnom osobom, odnosno, najpovoljnijim ponuditeljem. Osim što će se opisati sadržaj ugovora o koncesiji objasniti će se i kakav značaj imaju naknade za koncesiju kao i vremenski period nakon kojeg dolazi do zastare. Još će se navesti situacije uslijed kojih može doći do izmjene ugovora o koncesiji ali i situacije u kojima se isti ne smije mijenjati. U ovom dijelu rada navest će se Zakonom propisani uvjeti kojim se može izvršiti prijenos ugovora o koncesiji na treću osobu. Pobliže će se objasniti situacije u kojima dolazi do prestanka koncesije a zatim naznačiti koje to pravno tijelo i na koji način obavlja nadzor provedbe. Kraj ovog dijela rada odnositi će se na upoznavanje s registrom koncesija te načinom provođenja pravne zaštite kad su u pitanju žalbe vezane za postupke davanja koncesija.

Nakon temeljitog objašnjavanja koncesije, kako njenog pojma tako i cijelog procesa vezanog za njeno provođenje, u završnom dijelu bit će prikazano kako koncesija funkcionira u praksi. Prvo će biti navedeni i objašnjeni neki od primjera koncesija u Republici Hrvatskoj, aludirajući na jedne od raširenijih, kao što su koncesije na pomorskom dobru, koncesije na javne ceste i koncesije na primarnu zdravstvenu zaštitu. Nakon tih primjera doći će do privođenja ovog rada kraju uz navođenje koncesija u nekim od država iz regije (Slovenija, Belgija i Italija) gdje će se pobliže objasniti njihov način provođenja koncesija u svom pravnom sustavu ali i utjecaj Direktive Europske Unije na sve njene članice kad su u pitanju koncesije.

2. UPOZNAVANJE S POJMOM KONCESIJA

U najširem smislu, riječ je o svakom ustupanju, dopuštenju, odnosno povlastici. Koncesija je, prema Zakonu o koncesijama Republike Hrvatske, pravo koje se stječe ugovorom.¹

Pod spomenutim se pojmom u pravu općenito smatra se da se radi o dozvoli za obavljanje neke djelatnosti koja je uvjetovana posebnim odobrenjem gdje se, za razliku od konsensa (dozvole), koncesija (povlastica) mora unaprijeđivati javni interes. Taj se pravni institut odjeljuje posebnim, u pravilu upravnim, aktom nakon čega obično slijedi sklapanje posebnog ugovora kojim se utvrđuju načini njezina obavljanja.

Koncesije se, po međunarodnom pravu, dijele na političke i ekonomske.

Političke koncesije najčešće možemo prepoznati po utvrđivanju ugovora između država a predstavljaju dozvolu jedne države drugoj da na njezinu teritoriju obavlja određenu djelatnost koja ograničava njezinu suverenost. Kao primjer može se navesti politička koncesija koju je Kina dala Rusiji 1898. u 25-godišnji zakup Port Arthur, kin Lüshun.

Kad su u pitanju ekonomske koncesije, ugovori se osnivaju na relaciji država-koncesionar i koncesionara gdje se kao jedan od poznatijih primjera može navesti Panamski kanal.

U pravu RH koncesijom se stječe pravo gospodarskog korištenja prirodnih bogatstava i drugih dobara od interesa za Republiku Hrvatsku, pravo obavljanja djelatnosti od interesa za RH te izgradnja i korištenje objekata i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti; interese RH utvrđuje Hrvatski sabor.

Postoje više vrsta koncesija, a to su:

- koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra,
- koncesija za radove,
- i koncesija za usluge.

Koncesija se ne može dati na šumska i druga zakonom utvrđena dobra u vlasništvu države a status koncesionara može se dodijeliti domaćoj i stranoj pravnoj i fizičkoj osobi. Najdulji vremenski period na koji se koncesija može ugovoriti iznosi 99 godina. Odluku o koncesiji donosi Hrvatski sabor ili Vlada RH (po ovlaštenju Hrvatskoga sabora) na temelju javnoga prikupljanja ponuda ili javnoga natječaja, odnosno na zahtjev. Nakon donošenja odluke koncedent i koncesionar sklapaju

¹ Čl. 3. Zakona o koncesijama – NN br.69/17, 107/20

ugovor o koncesiji kojim se moraju osigurati odgovarajuća jamstva za ostvarivanje gospodarske svrhe koncesije u skladu s interesima Republike Hrvatske. Ugovori o koncesiji upisuju se u jedinstveni Registar koncesija dok se oni koji se odnose na nekretnine upisuju u zemljišne knjige.²

2.1. Značenje pojma koncesija

Poput svakog pravnog pojma, i pojam „koncesija“ se može promatrati u svoja tri značenja:

- pravno-teorijskom
- normativnom
- jezičnom značenju.

Pravno teorijsko značenje predstavlja značenje koje određeni pojam ima u kontekstu pravne znanosti i pravne prakse a određuje sadržaj pojma, odnosno njegov opseg i doseg u području prava i redovito je deskriptivno. Određivanje općeg pojma koncesije je složeno pa i ne čude stajališta nekih, npr. talijanskih autora o beskorisnosti takvog određivanja. Usprkos njihovoj tvrdnji da je porijeklo koncesije „zbog općenitosti i širine nekorisno“ čini se nužnim u hrvatskoj teoriji upravnog prava odrediti sadržaj ovog pojma kako bi se olakšala primjena pravnih odredbi Zakona o koncesijama na konkretne društvene odnose.

U francuskoj pravnoj teoriji vodeći francuski stručnjak za javno pravo Leon Duguit upozorio je na različiti smisao u kojemu se riječ koncesija upotrebljavala krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Naime, on 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. Duguit je ujedno naveo kako se ova definicija može uzeti i općim shvaćanjem koncesije u svim modernim državama toga vremena s manjim razlikama u pojedinostima.³ Neujednačenost shvaćanja ovog pojma i do ovih dana prevladava u suvremenoj francuskoj pravnoj znanosti.

Kad je u pitanju njemačka pravna teorija neki teoretičari koncesiju određuju kao pravni odnos između države i pravne ili fizičke osobe u kojem država u ulozi koncedenta ustupa pravnoj ili fizičkoj osobi (koncesionaru) pravo iskorištavanja nekog prirodnog bogatstva ili obavljanje neke

² Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021.

³ Duguit, 1929: 134-135

javne službe.⁴ Takvo obrazloženje nam predstavlja koncesiju kao vremenski ograničenu dozvolu za vršenje određenog posla za čije je obavljanje potrebno posebno ovlaštenje, odnosno državi pridržano pravo učiniti jedno područje pristupačnim za iskorištavanje rudnog blaga.

U Italiji su vrsni talijanski teoretičari koncesiju odredili kao ovlaštenje kojim javna uprava primatelju *ex novo* podjeljuje aktivne pravne položaje čime mu povećava pravni djelokrug.⁵ Iz toga se da zaključiti da je koncesija u Italiji vrlo širok pojam koji obuhvaća slučajeve u kojima javna uprava, postupajući prema diskrecijskoj ocjeni i primjenjujući pravo diskrecijske ocjene, svojim aktima dodjeljuje prava drugim subjektima kojeg subjekt do tada nije imao.

Tako dolazimo do hrvatske pravne teorije gdje neki teoretičari koncesiju u pravno-teorijskom 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 djelatnost⁶. Drugi, pak, teoretičari koncesiju definiraju kao pravni instrument pomoću kojeg država ili neka druga javna vlast dopušta korisniku koncesije iskorištavati neko prirodno bogatstvo.⁷ Određen broj teoretičara smatra da ovaj pravni institut u najširem smislu predstavlja akt (*grant*, *odobrenje*, *dozvola*, *razrješenje*, *Erlaubnis*) vlasti jedne države kojom se građanima te države, drugoj državi ili stranim državljanima na njenom području dozvoljava obavljanje onih djelatnosti za koje inače postoji zabrana.

Pravno tijelo koje određenom pravnom pojmu daje normativno značenje je zakonodavac, i to propisivanjem značenja ovog pojma u određenom normativnom aktu – ustavu, zakonu ili podzakonskom opće normativnom aktu. Ovo je značenje uvijek preskriptivno. Zakonodavac pravnim propisima propisuje što će se u nekoj državi smatrati koncesijom. Iako veliki broj zemalja ima pravno uređenu ovu materiju zakonske se definicije koncesija ne susreću često. Analizirajući zakonodavstva nekih europskih država dolazimo do zaključka kako neke države (Njemačka i Italija) uopće nemaju zakon o koncesijama, u smislu da bi isti u svojstvu *lex generalisa* uređivao ovaj pravni institut. Kako se postupci i odredbe o pretpostavkama dodjeljivanja koncesija uređuju

⁴ Fisher, 1974:35

⁵ Caringella – Delpino – del Giudice, 2000: 428-429

⁶ Borković, 1991: 17-20

⁷ Vukmir-Skenderović, 1999: 28

se posebnim zakonima (*lex specialis*) to predstavlja razlog zbog kojeg se u tim slučajevima ne može naći opća normativna definicija koncesije.

Kao primjer zemalja u kojima, usprkos postojanju Zakona o koncesijama kao *lex generalis* ne nalazimo na izričit način propisano normativno značenje pojma koncesije već je iz konteksta zakona moguće izvesti implicitno normativno značenje ovog pojma, možemo istaknuti Rumunjsku i Makedoniju.

U eksplicitnom normativnom značenju koncesiju nalazimo u Hrvatskoj, u odredbi članka 3. stavkom 1. određuje kao pravo koje se stječe ugovorom. U stavku 2. istog članka taksativno se navode vrste koncesija: koncesija za gospodarsko korištenje općeg dobra ili drugog, koncesija za javne radove i koncesija za javne usluge, dok se u stavku 3., 4. i 5. istog članka određuje značenje svake od koncesija.⁸ Kad je u pitanju ugovor o obavljanju odnosne koncesije važno je definiranje i normativno značenje svake od koncesije.

Jezično značenje odnosi se na značenje koje uz određeni pojam stoji u rječnicima te ukazuje na shvaćanje sadržaja ovog pojma u svakodnevnom govoru.⁹ Jezični korijen pojma „koncesija“ se nalazi u latinskom jeziku a predstavlja višeznačnu riječ koja općenito označava dopuštenje, ustupak, ovlaštenje. Izraz *concessio* u latinskom je jeziku označavao dopuštenje, ustupak, povlasticu, dozvolu države, gradske ili općinske vlasti za obavljanje nekog posla koji nije slobodan od nadzora te vlasti te opraštanje kazne dok se glagol *concendo* koristi u nekoliko značenja: ustupiti, prepustiti, dopustiti, podijeliti, priznati, dati, odustati od čega, odreći se čega, ostaviti se, oprostiti.¹⁰

Za rimsko pravo je poznato kako se pojam koncesije upotrebljavao u smislu odobrenja, dopuštenja, dozvole ili garancije dok se u pravnoj terminologiji susreću se i pojmovi: *concessio beneficium* kao izraz davanja, priznavanja neke povlastice, dodjeljivanja ili prepuštanja povlastice; *concessio gratuita* što predstavlja besplatno dopuštenje, dodjeljivanje nekog prava ili povlastice bez naplate, dobrovoljnog dopuštenja te *concessio servitutis* koji se odnosi na davanje služnosti odnosno dopuštenje da netko u svoju korist osnuje služnost, kao i ustupanje služnosti.¹¹

⁸ Čl. 3., stavci 1.-5. Zakona o koncesijama – NN br.69/17, 107/20

⁹ Đerđa, 2002: str. 615-643

¹⁰ Žepić, 1985: str. 57

¹¹ Romac, 1992:96

Kad govorimo o latinskoj riječi „concessio“, može se reći kako je ona poslužila kao temelj i korijen ovog pojma u europskim jezicima. Ono što se u engleskom jeziku koristi kao pojam concession u njemačkom jeziku je konzession, u talijanskom concessione, u francuskom concessio dok se taj isti pravni pojam na španjolskom koristi kao concesion.

U hrvatskom jeziku, točnije u rječniku hrvatskoga jezika, pojam koncesije najčešće se shvaća kao dopuštenje, ustupanje, ustupak, povlastica¹² ili kao oslobođenje od neke obveze.¹³ Dakle, ustanovljeno je kako se pod pojmom koncesije podrazumijeva neka određena dozvola, odnosno neko određeno dopuštenje ili odobrenje.

U Rječniku hrvatskog jezika još nalazimo i širu definiciju pojma koncesije pa se tako dodaju obrazloženja prema kojima je koncesija dopuštenje za obavljanje neke djelatnosti od općeg interesa ili dopuštenje za iskorištavanje prirodnih izvora; ugovor, i međunarodni, kojim se dopušta gradnja, a potom i iskorištavanje nekog objekta te u međunarodnom pravu povlastica dana stranoj državi ili stranom građaninu.

2.2. Koncesija od „rođenja“ do sadašnjosti

U povijesti su koncesije predstavljale oblik dozvola kojima je vladar određenim osobama dopuštao da se koriste njegovim dobrima.

Tako se u rimskom pravu mogu pronaći korijeni, odnosno počeci koncesij u situacijama u kojima javna vlast (država) daje u zakup državne prihode ili pravo na izvođenje javnih radova. Cenzori su, naime, vršili funkciju konzula u pogledu upravljanja državnim imetkom i financijama, oko 312. god. prije Krista, davali u zakup državne prihode ili pravo na izvođenje javnih radova. Oni su se, također, brinuli za uzdržavanje hramova i javnih zgrada te su upravljali državnim dobrima – ager publicus.

U drugoj polovini Republike dolazi do udruženja velikih financijera i poduzetnika (societas) s ciljem da tako udruženi zajedničkim ulaganjem sredstava i rada postignu neku zajedničku svrhu uz dijeljenje dobitka i gubitka.

U posljednjem razdoblju Republike došlo je do procvata robnog gospodarstva u kojem se razvijao poseban tip djelatnosti koji je proizlazio iz davanja koncesija putem zakupa najvećih poslova.

¹² Anić, 1998: 426

¹³ Rječnik hrvatskog jezika, 2000: 475

Stoga je poznato kako je država izvođenje javnih gradnji i ostalih poslova davala putem zakupa onima koji su bili voljni tražiti manje.¹⁴

Zatim dolazimo do srednjeg vijeka u kojem su nositelji vlasti svoja prava, koja su uživali temeljem svoga položaja, koncesijom davali u zakup, a koncesionari su im plaćali određenu svotu novca. Takve su koncesije bile feudalnog karaktera, a prava nositelja vlasti odnosila su se npr. na pravo na naplatu raznih daća – cestarina, mostarina, pravo vađenja ruda itd.

Do procvata koncesija dolazi u 19. stoljeću gdje se one koriste najviše u gospodarske svrhe. Kao jedne od poznatijih koncesija tog vremena mogu se izdvojiti koncesije za Sueski kanal 1854. godine i Panamski kanal 1878. godine. Još je interesantno spomenuti koncesiju za izgradnju pruge Carigrad – Aleksinac – Banja Luka – Dobrljin iz 1869. godine koju je turska vlada dala bankarskoj kući Hirsch. Navedena koncesija bila je data za izgradnju pruge i njenu eksploataciju u vremenu od 50 godina od izgradnje. Kompanijama koje su gradile prugu 1872. godine bila dozvoljena i eksploatacija državnih šuma koje su bile u rasponu od 10 km sa svake strane željezničke pruge na temelju posebne konvencije koju su sklopile s vladom.¹⁵

Poznato je kako su jedan od najstarijih oblika inozemnih ulaganja bile su podružnice i poduzeća u potpunom vlasništvu inozemnih ulagatelja, dok su drugi oblik bile koncesije. Strani su ulagatelji sklapali ugovore s pojedinim državama za iskorištavanje prirodnih bogatstava ili za obavljanje neke javne službe.

Promjenom situacije na političkom, povijesnom i ekonomskom planu tijekom 20. st. dolazi do mijenjanja sadržaja ugovora o koncesiji mijenjati te na taj način koncesija ponovno nalazi svoje mjesto u suvremenom svjetskom gospodarstvu. Samim početkom 20. st. koncesije koje se odnose na iskorištavanje prirodnih bogatstava postajale su sve brojnije.

U današnja vremena najznačajnije koncesije odnose se kako na naftne koncesije, koncesije za iskorištavanje ruda i plemenitih metala tako i na koncesije koje se odnose na javne koristi. Koncesije koje se izdaju npr. na izgradnju javnih prometnica doživjele su veliki zamah. I tako se po sustavu koncesija grade este, kako u mnogim europskim državama (u Francuskoj oko 7.000 km, u Italiji oko 6.900 km) do 1995. godine, tako i u mnogim državama svijeta (koncesije se danas koriste u više od 120 zemalja).¹⁶

¹⁴ Borković, 1991: 17-30

¹⁵ Tolić, 2004:12

¹⁶ Jurišić, 1995

Same promjene koje su nastale na području koncesija dovele su do stvaranja novih koncesijskih odnosa i tipova koncesijskih ugovora kojima se regulira koncesijski odnos:

1) zajedničko poduzeće (tvrtka) - odnos u kojem poduzeće koje je u vlasništvu države davatelja koncesije i strano poduzeće koje želi dobiti koncesiju osnivaju zajedničko poduzeće. Ovo poduzeće ovlaštenja dobiva od države davatelja koncesije a odnos udjela državnog i stranog poduzeća može biti različit – 50% : 50% ; 70% : 30%. Država se na taj način izravno uključuje u posao na način da osoblje države aktivno sudjeluje u procesu, stječe stručna znanja i ima mogućnost usavršavati se. Država svoj prihod povećava u skladu s uspješnošću poslovanja zajedničkog poduzeća dok se dobit dijeli razmjerno udjelima svakog poduzeća.

2) sporazum o podjeli proizvodnje – država kao davatelj koncesije i strano poduzeće u ulozi koncesionara sklapaju sporazum temeljem kojeg se ekonomski rezultati poslovanja koncesionara dijele u određenom omjeru s državom davateljem koncesije. Država se u ovom slučaju uključuje ulaganjem u kapital, zapošljavanjem svog osoblja i sl. Ovdje se radi o situaciji sličnoj kao kod zajedničkog poduzeća pa ovaj sporazum može biti spojen s osnivanjem zajedničkog poduzeća.

3) ugovor o pružanju usluga – država preuzima ulogu investitora i snosi sav rizik, ali i zadržava svu dobit. U ovom odnosu strano poduzeće izvodi sve radove dok država za izvedene radove plaća ugovorenu cijenu.

2.3. Razvoj koncesije u RH

U Republici Hrvatskoj pravni institut koncesije je uređen Zakonom o koncesijama ali u vrijeme kada je Republika Hrvatska pripadala tzv. socijalističkom pravnoteorijskom krugu, koncesije su se kao instrument kapitalističkog sustava smatrale vrlo nepoželjnim i neekonomičnim.

Općom liberalizacijom jugoslavenskog tržišta donesen je 1988. godine Zakon o stranim ulaganjima te se na taj način otvorila mogućnost davanja dozvole (koncesije) za korištenje

određenog obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj upotrebi, ali isključivo stranim ulagačima.¹⁷

Prvi hrvatski Zakon o koncesijama donesen je 1990. godine (NN 18/1990). U tom je razdoblju dobivanje koncesije bilo rezervirano za strane ulagače s tim da se koncesija mogla dobiti samo za korištenje određenog obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj uporabi. Preuzimanjem ovog Zakona u hrvatski pravni sustav došlo je do širenja kruga potencijalnih koncesionara gdje su se kao koncesionari mogle pojaviti ne samo strane nego i domaće fizičke ili pravne osobe.¹⁸

S obzirom da se ovaj doneseni zakon s vremenom pokazao nedovoljnim i neadekvatnim, 1992. godine donesen je novi zakon nazvan Zakon o koncesijama koji je tu važnu problematiku riješio u svega 10 članaka.

Na temelju novog Zakona i u vezi s njime donesen je velik broj zakona, pravilnika, drugih akata te uredbi pomoću kojih se regulirala sama pravna materija koncesije. Shodno tome, 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.¹⁹

¹⁷ Borković, I., Pravna priroda koncesije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 28 (1–2); 1991., str. 24

¹⁸ Medvedović, D., Novine u pravnom uređenju koncesija, Zbornik 51. Susreta pravnika, zagreb; 2013., str. 79.

¹⁹ Seršić, V.; Koncesije na pomorskom dobru; Novi informator; Zagreb; 2011.; str. 56.

3. OBILJEŽJA KONCESIJE

Prije navođenja samih obilježja prvo valja definirati bitne pojmove koji su neizostavni dio ove pravne cjeline a i sami su navedeni u čl. 5. Zakona o koncesijama NN 69/17, 107/20 :

- davatelj koncesije ili koncedent je tijelo javne vlasti, odnosno pravna osoba koja je, u skladu s ovim i posebnim zakonima, nadležna za davanje koncesije
- pojam koncesionar predstavlja gospodarski subjekt s kojim je davatelj koncesije sklopio ugovor o koncesiji
- gospodarski subjekt može biti fizička ili pravna osoba, uključujući podružnicu, ili javnopravno tijelo ili zajednica tih osoba ili tijela, uključujući svako njihovo privremeno udruženje, koja na tržištu nudi izvođenje radova ili posla, isporuku robe ili pružanje usluga
- natjecatelj je gospodarski subjekt koji je zatražio poziv ili je pozvan na sudjelovanje u ograničenom postupku, u natjecateljskom postupku uz pregovore ili natjecateljskom dijalogu
- ponuditelj je gospodarski subjekt koji je u određenom vremenu dostavio ponudu u postupku davanja koncesije
- ugovor o koncesiji je upravni ugovor koji u pisanom obliku i na određeno vrijeme sklapaju koncedent i koncesionar o međusobnim pravima i obvezama vezanim uz danu koncesiju na temelju odluke o davanju koncesije
- naknada za koncesiju predstavlja naknadu koju plaća koncesionar na temelju ugovora o koncesiji
- Registar koncesija je jedinstvena elektronička evidencija ugovora o koncesijama dodijeljenima na području Republike Hrvatske
- odluka o davanju koncesije predstavlja upravni akt koji donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za koncesiju nakon pregleda i ocjene pristiglih ponuda, odnosno nakon zaprimanja zahtjeva i utvrđenja ispunjenja uvjeta za dobivanjem koncesije.²⁰

²⁰ Čl. 5. Zakona o koncesijama- NN 107/20

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.²¹

Nekoliko je značajki koje obilježavaju pravni institut koncesije, a to su: dvostrani pravni odnos, predmet koncesije te njen ugovorni odnos i vremenska određenost.

3.1. Dvostrani pravni odnos

Za početak je vrlo važno istaknuti da je koncesija dvostrani pravni odnos, odnosno da je koncesija odnos između dvije strane gdje se na jednoj strani nalazi davatelj koncesije (koncedent) a na drugoj primatelj koncesije (koncesionar).²² Budući se radi o dvostranom pravnom odnosu koji je uređen pravom može se zaključiti kako iz toga

odnosa proizlaze određena prava i obveze za svaku od strana tog odnosa. Pravni odnosi su društveni odnosi koji su kao takvi uređeni pravnom normom, odnosno pravilom koje utvrđuje sadržaj ponašanja a isto tako utvrđuje prava i obveze subjekata tog odnosa.²³ Koncesijski odnos jest pravni odnos ali on u isto vrijeme predstavlja i konkretan pravni odnos jer „stvarno nastaje u društvenom životu između konkretnih pravnih subjekata“ – koncedenta i koncesionara.²⁴

Jedna od karakteristika koncesijskog odnosa je da se isti ne može se zasnovati ako s jedne strane ne stoje država, županija, grad ili općina kao javnopravna osoba i fizička ili pravna osoba koja obavlja ugovorom prenesene javne poslove.

U koncesijskom odnosu kao dvostranom pravnom odnosu međusobni odnos između subjekata je strogo određen. Za razliku odnosa u klasičnim ugovorima, u koncesijskom ugovornom odnosu

²¹ Čl. 7., stavak 1. Zakona o koncesijama- NN 107/20

²² Đerđa, 2008: 58

²³ Ivančević, 1983:161

²⁴ Perić, 1994: 52

položaj stranaka nije ravnopravan.²⁵ U ovom pravnom odnosu koncesionar je na određeni način u podređenom položaju budući da koncedent – država, lokalna zajednica ili njihovo javnopravno tijelo, ima određena prava, primjerice, pravo izbora koncesionara, pravo propisivanja uvjeta koje koncesionar mora zadovoljiti, pravo opoziva koncesionara i sl., a koncesionar o svim ovim pitanjima ne može pregovarati niti na njih utjecati.

3.2. Predmet koncesije

Predmet koncesije predstavlja prijenos izvršenja konkretnih suverenih prava nad javnim dobrom odnosno prenošenje poslova na privatnu osobu s tim da ta prava i poslovi na osnovi pravnih normi ili same prirode pripadaju državi ili lokalnoj zajednici. Tumačenje pojma predmeta koncesije proizlazi iz odredbi Ustava Republike Hrvatske prema kojima se neki poslovi koji po prirodi pripadaju državi mogu prenijeti na jedinice lokalne ili područne samouprave kako bi određene poslove obavljala „tijela koja su najbliža građanima“.

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 građenje i upravljanje autocestom i pojedinim cestovnim objektima na državnoj cesti (most, tunel i drugi),
- za pružanje usluga javnog prijevoza,
- za zračne luke,
- za područje sporta,
- za kulturna dobra,

²⁵ Šikić, 2011: 425

- za komunalne djelatnosti,
 - za područje željeznica,
 - za područje žičara,
 - za djelatnosti gospodarenja otpadom,
 - za područje turizma,
 - za područje zdravstva,
 - za pružanje medijskih usluga televizije i radija
- za slobodne zone,
- za uzgoj riba i drugih morskih organizama,
 - za područje veterinarskog javnog zdravstva, itd.²⁶

Ukoliko nisu ispunjene pretpostavke koje određuju predmet koncesije onda tu govorimo o građanskopravnom odnosu u kojemu se sklapa tipični građanskopravni ugovor i u kojemu je država samo naručitelj radova i usluga, kao i svaka druga ugovorna strana, dok je s druge strane ugovora pravna ili fizička osoba koja je samo izvođač radova i isporučitelj usluge. U navedenom ugovoru država ili lokalna zajednica ne nastupaju autoritativno, s obzirom da ne koriste javne ovlasti dok s druge strane koncesionar nije u podređenom položaju.

Da bi postojao koncesijski odnos, odnosno da bi koncesionar mogao vršiti koncesijsku djelatnost predmet koncesije mora biti: iskorištavanje prirodnih bogatstava na koja samo država polaže pravo, izvođenje radova od općeg društvenog interesa ili vršenje službe od općeg društvenog interesa.²⁷

3.3. Ugovorni odnos

Još jedan u nizu bitnih obilježja ove pravne cjeline predstavlja nam akt na kojem se koncesija zasniva, a to je ugovor o koncesiji.

Važno je naglasiti kako se ugovor o koncesiji javlja kao „konstitutivan element ovog pravnog instituta“ zbog činjenice da se koncesijski odnos ne može osnovati bez sklapanja ugovora o koncesiji.²⁸

²⁶ Čl. 8., stavak 1. Zakona o koncesijama- NN 69/17, 107/20

²⁷ Žuvela, 1996: 1743

²⁸ Đerđa, 2006: 87

Potpisivanje ugovora o koncesiji predstavlja vid prihvatanja privatne osobe, pravne ili fizičke, a ta činjenica jednostranom i autoritativnom upravnom aktu javnopravnih tijela daje učinak pravne valjanosti te obavljanje koncesijske djelatnosti može započeti tek potpisivanjem koncesijskog ugovora.²⁹

Nadležno tijelo koje potpisuje koncesijski ugovor u ime države ili jedinice lokalne i područne samouprave je unaprijed određeno zakonom ili odlukom o dodjeli koncesije donesenoj u konkretnom slučaju. Uobičajeno je to predstavnik izvršne vlasti (predsjednik Vlade ili ministri na državnoj razini) ili, ako su posebnom odlukom predsjednika Vlade ovlašteni na potpisivanje, župan županije, gradonačelnik grada i načelnik općine.

Svrha i razlog potpisivanja koncesijskog ugovora od šireg su društvenog značaja a to nam potvrđuje činjenica da postupak ostvarivanja koncesije u smislu njenog izvršavanja i pridržavanja prava i obveza preuzetih ugovorom nadzire nadležno ministarstvo, predstavničko ili izvršno tijelo jedinice lokalne i područne samouprave, ako je to određeno zakonom ili aktom na temelju zakona, kao tijela odgovorna za rad i funkcioniranje teritorijalnih jedinica kojima upravljaju.

3.4. Vremenska određenost

Koncesija se uvijek dodjeljuje na određeno vrijeme koje je najčešće uređeno pravnim propisima pri čemu se normom najčešće određuje najdulji rok dok se samo trajanje točno određene koncesije određuje aktom o koncesiji ili ugovorom o koncesiji.³⁰

Tako se prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama koncesija daje na rok od 5 do 99 godina. Iako koncedent unutar zakonskog okvira u pravilu slobodnom ocjenom određuje vrijeme trajanja koncesije, pri odmjerenju roka na koji se koncesija daje treba uzeti u obzir i druge razloge, te je vrlo bitna stavka određivanje vremena na koje se koncesija dodjeljuje kako bi koncesionaru bio omogućen 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 pogoduju koncesionara koji imaju više vremena povratiti uložena sredstva.³¹

²⁹ Đerđa, 2010: 80-101

³⁰ Šikić, Staničić, citat u bilj. 27, str. 423.

³¹ Staničić, F., Bogović, M., Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama; op. cit.; str. 80.

3.5. Načela postupka davanja koncesije

Načela koja je davatelj koncesije dužan poštivati prilikom provođenja postupka davanja koncesije su:

- načelo slobode kretanja robe,
- načelo slobode poslovnog nastana,
- načelo slobode pružanja usluga,
- načelo učinkovitosti,
- načelo tržišnog natjecanja,
- načelo jednakog tretmana,
- načelo zabrane diskriminacije,
- načelo uzajamnog priznavanja,
- načelo razmjernosti
- načelo transparentnosti³²

³² Čl. 6., stavak 1. Zakona o koncesijama

4.PRIPREMNE RADNJE ZA DAVANJE KONCESIJE

Kad je u pitanju davanje koncesije, pod pripremne radnje spadaju sve aktivnosti koje se provode u sklopu davanja koncesije koje prethode početku davanja koncesije. Sve pripremne radnje u skladu sa Zakonom o koncesijama te ostalim propisima provodi davatelj koncesija.

Pripremne radnje koje prethode davanju koncesije su:

- imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju
- izrada studije opravdanosti davanja koncesije ili analize davanja koncesije
- procjena vrijednosti koncesije
- izrada dokumentacije za nadmetanje.³³

4.1. Stručno povjerenstvo

Pravna radnja koja prethodi postupku davanja koncesije predstavlja imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju od strane davatelja koncesije. Davatelj koncesije odlukom imenuje članove stručnog povjerenstva za koncesiju pravne, ekonomske, tehničke i druge odgovarajuće struke, ovisno o predmetu i značajkama koncesije.³⁴ Za članove stručnog povjerenstva za koncesiju ne postoji uvjet da trebaju biti zaposlenici davatelja koncesije. Broj članova stručnog povjerenstva za koncesiju se može sastojati od najmanje tri člana a najviše sedam članova i treba biti neparan. Članu stručnog povjerenstva za koncesiju zabranjeni su izravni ili neizravni osobni interesi u bilo kojoj aktivnosti koji bi doveli do sukoba tih interesa s njegovim dužnostima u radu stručnog povjerenstva za koncesiju. Nepostojanost navedenih interesa član potvrđuje potpisivanjem izjave o neovisnosti čime jamči da nije u sukobu interesa. Izjava mora biti u skladu s posebnim propisima kojima se uređuje javna nabava a najmanje jedan član stručnog povjerenstva za koncesiju mora imati važeći certifikat u području javne nabave.

³³ Čl. 14. stavak 1.-3. Zakona o koncesijama

³⁴ Čl. 16. Zakona o koncesijama

Zadaci koje stručno povjerenstvo za koncesiju obavlja su:

- surađivanje s davateljem koncesije pri izradi studije opravdanosti davanja koncesije
- analiziranje koncesije za radove i koncesije za usluge
- pregled i ocjena pristiglih ponuda i/ili zahtjeva za koncesiju
- utvrđivanje prijedloga odluke o davanju koncesije
- obavještavanje nadležnog državnog odvjetništva o namjeri davanja koncesije
- predlaganje vrste i vrijednosti pojedinog jamstva
- provođenje analize utjecaja davanja koncesije na javni dug Republike Hrvatske
- obavljanje svih ostalih radnji potrebnih za provedbu postupka davanja koncesije.³⁵

Stručno povjerenstvo za koncesiju vodi zapisnik o svom radu kojeg potpisuju svi članovi povjerenstva. Do prestanka rada stručnog povjerenstva dolazi sklapanjem ugovora o koncesiji odnosno izvršnošću odluke o poništenju postupka davanja koncesije.

4.2. Studija opravdanosti davanja koncesije

Studiju opravdanosti davanja koncesije izrađuje davatelj koncesije koji prilikom izrade posebno uzima u obzir javni interes, utjecaj na okoliš, zaštita prirode i kulturnih dobara, financijski učinci koncesije na državni proračun Republike Hrvatske, odnosno proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te usklađenost s gospodarskim razvojnim planovima, prostornim planovima i planovima davanja koncesija.

Kad se radi o koncesijama za usluge i za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti manje od 15.000.000,00 kuna, bez poreza na dodanu vrijednost, davatelj koncesije može izraditi analizu davanja koncesije umjesto studije opravdanosti davanja koncesije.³⁶

Kada se više koncesija daje za isti ili sličan predmet koncesije, davatelj koncesije može izraditi jednu studiju opravdanosti davanja koncesija koja se odnosi na svaku od tih koncesija, pazeći pri tome da studija opravdanosti davanja koncesije jasno utvrdi posebnosti i sve elemente nužne za davanje svake od koncesija.

³⁵ Čl. 16. stavak 12. Zakona o koncesijama

³⁶ Čl. 18. Zakona o koncesijama

Studija opravdanosti davanja koncesije sastoji se osobito od operativnog sažetka, općeg dijela, tehničke, financijske, ekonomske i pravne analize, te ukoliko je potrebno, elaborata zaštite okoliša sukladno posebnom propisu odnosno ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu gdje je to primjenjivo, kulturna dobra i zdravlje te pripadajućih priloga, zaključaka i preporuka.

4.3. Procjena vrijednosti koncesije

Davatelj koncesije procjenjuje vrijednost koncesije kao ukupnu vrijednost predmeta koncesije, izraženu u novčanim sredstvima bez poreza na dodanu vrijednost, uključujući sve predvidive izmjene ugovora o koncesiji i maksimalnu vrijednost izmjena. Procjena vrijednosti koncesije izračunava se kao procijenjeni ukupni prihod, bez poreza na dodanu vrijednost, koji će koncesionar ostvariti postupajući s pažnjom dobrog gospodarstvenika temeljem ugovora o koncesiji za vrijeme trajanja koncesije. Procijenjena vrijednost koncesije se izračunava na temelju podataka iz studije opravdanosti davanja koncesije ili analize davanja koncesije. Prije početka postupka davanja koncesije valjanu procijenjenu vrijednost koncesije utvrđuje koncedent, odnosno davatelj koncesije.

Koncedent će, prilikom izračunavanja procijenjene vrijednosti koncesije, posebno uzeti u obzir:

- vrijednost dodijeljenih sredstava ili bilo koju drugu financijsku prednost, u bilo kojem obliku, od trećih strana za izvršenje koncesije
- prihod od prodaje bilo kakve imovine koja je dio predmeta koncesije
- vrijednost cjelokupne robe i usluga koje je davatelj koncesije stavio na raspolaganje koncesionaru pod uvjetom da su nužne za izvođenje radova ili pružanje usluga
- plaćanje od davatelja koncesije ili bilo kojeg tijela javne vlasti³⁷

4.4. Dokumentacija za nadmetanje

Davatelj koncesije izrađuje dokumentaciju za nadmetanje na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, a ista se objavljuje zajedno s obavijesti o namjeri davanja koncesije. Svakom se gospodarskom subjektu, u postupku davanja koncesije, daje mogućnost da pod jednakim uvjetima preuzme dokumentaciju za nadmetanje.

³⁷ Čl. 20.stavak 8. Zakona o koncesijama

Koncedent putem elektroničkih sredstava omogućava neograničen, potpuno neposredan i besplatan pristup dokumentaciji za nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, i to od dana objave obavijesti o namjeri davanja koncesije.

Dokumentacija potrebna za nadmetanje mora sadržavati:

- opće podatke (naziv i sjedište davatelja koncesije, OIB, broj telefona,...)
- podatke o predmetu koncesije (opis predmeta koncesije, tehničke specifikacije, izvođenja radova ili pružanja usluga,...)
- razloge za isključenje gospodarskog subjekta, uvjete pravne i poslovne, financijske, tehničke i stručne sposobnosti, te dokaze i podatke kojima gospodarski subjekt dokazuje ispunjenje tih uvjeta
- podatke o zahtjevu za sudjelovanje i/ili ponudi (sadržaj i način izrade, način dostave, način određivanja cijene, odnosno naknade za koncesiju, kriterij za odabir ponude rok valjanosti ponude)
- ostale podatke (odredbe koje se odnose na podizvoditelje, datum, vrijeme i mjesto dostave zahtjeva za sudjelovanje)
- vrstu, sredstvo, uvjete i rokove za dostavu jamstva za ozbiljnost ponude i provedbu ugovora
- uvjete i rokove za zadržavanje jamstava za provedbu ugovora po isteku ugovora o koncesiji
- nacrt ugovora o koncesiji
- navod mogućih izmjena ugovora o koncesiji.³⁸

Prije objave obavijesti o namjeri davanja koncesije koncedent mora odobriti nacrt ugovora u koncesiji, koji je sastavni dio dokumentacije za nadmetanje, a do odobrenja dolazi na prijedlog stručnog povjerenstva.

4.5. Namjera i odluka o davanju koncesije

Svi davatelji koncesije moraju imati namjeru davanja koncesije koju bi trebali izložiti putem obavijesti.³⁹

³⁸ Čl. 22. stavak 2. Zakona o koncesijama

³⁹ Čl. 31 stavak 1.. Zakona o koncesijama

Svaku odluku o davanju koncesije donosi davatelj koncesije nakon detaljnog pregleda i ocjene ponude koncesije od strane stručnog povjerenstva. Koncedent je dužan svakom ponuditelju, odnosno podноситelju zahtjeva za dobivanje koncesije, bez odgode preporučenom poštom s povratnicom (ili na drugi način kojim će se dostava moći dokazati) dostaviti odluku o davanju koncesije zajedno s preslikom zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda.

Odluka o davanju koncesije objavljuje se na standardnom obrascu Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske.

Rok donošenja odluke o davanju koncesije počinje teći od dana isteka roka za dostavu ponude, a ukoliko u dokumentaciji za nadmetanje nije navedeno drugačije, rok će onda biti 30 dana od donošenja odluke o davanju koncesije.

5. UGOVOR O KONCESIJI

Odluka o koncesiji, koja predstavlja jednostrani akt javne vlasti, sama za sebe nije dovoljna da bi se zasnovao koncesijski odnos, stoga, u cilju upotpunjavanja uvjeta ista treba biti popraćena sklopljenim ugovorom, kojim se stvara dvostranoobvezni pravni odnos između koncedenta i privatne osobe. Sklapanjem ugovora o koncesiji koncedent i koncesionar koji su određeni u odluci o koncesiji stječu recipročna prava i obveze, koja za određenu vrstu koncesija propisuje zakon, ali i u konkretnom slučaju donesena odluka o koncesiji.⁴⁰

Upravo ugovor o koncesiji predstavlja izvor obveza koje budućem koncesionaru odluka o koncesiji ne može samostalno nametnuti. Ta činjenica nam govori da 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.⁴¹ Iz ove definicije da se zaključiti da je odluka o koncesiji izvor prava, ugovor o koncesiji izvor je obveze.

Ugovor o koncesiji sastavlja se u pisanom obliku, a potpisuju ga ovlaštena osoba koncedenta i odabrani najpovoljniji ponuditelj, odnosno podnositelj zahtjeva za dobivanje koncesije.

Koncesionar stječe prava i preuzima obveze koja za njega proizlaze iz ugovora o koncesiji sklapanjem ugovora o koncesiji ili stupanjem ugovora o koncesiji na snagu ukoliko se taj trenutak razlikuje od trenutka sklapanja ugovora. U slučaju odustajanja od sklapanja ugovora od strane odabranog najpovoljnijeg ponuditelju odnosno podnositelja zahtjeva, davatelj koncesije ukida odluku o davanju koncesije. Na ugovor o koncesiji primjenjuje se pravo Republike Hrvatske.

Ugovor o koncesiji sadržajno mora biti usklađen s odlukom o koncesiji. U slučaju neusklađenosti sadržaja 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, što znači da 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.

⁴⁰ Đerđa, D.; Ugovor o koncesiji; Hrvatska javna uprava; 6 (3); 2006.; str. 87.

⁴¹ 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.

5.1. Sadržaj ugovora o koncesiji

Ugovor o koncesiji sklapa se uvijek u pisanoj formi. Ta forma je bitan uvjet punovažnosti ugovora o koncesiji (lat. forma ad solemnitatem), odnosno, ona predstavlja konstitutivni sastojak ugovora, bez čijeg ispunjenja ugovor o koncesiji ne proizvodi pravni učinak.⁴² Ugovorom o koncesiji određuju se prava i obveze koncedenta i koncesionara na temelju odluke o davanju koncesije koja je u skladu s odredbama Zakona o koncesijama te posebnih zakona. Ugovor o koncesiji sastavlja se u skladu s odlukom o davanju koncesije. Uz ugovore o koncesiji koncedent, u skladu sa zakonom, 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 sklapa se, uz prethodno odobrenje ministarstva nadležnog za financije, u svrhu osiguranja financiranja potrebnog za provedbu ugovora o koncesiji.

Ugovorom o koncesiji (temeljem odluke o davanju koncesije) će se urediti 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 koja se odnose na pravo na korištenje, vlasništvo i druga stvarna prava uređuju se u skladu s odredbama posebnih zakona i propisa kojima se uređuju stvarna prava.

5.2. Naknada za koncesiju

Naknada za koncesiju plaća se u novcu a ima značaj javnog davanja, može biti ugovorena kao stalan jednak iznos i/ili kao varijabilni iznos, ovisno o posebnostima predmeta koncesije, načelima utvrđenima studijom opravdanosti davanja koncesije, odnosno analizom davanja koncesije te posebnim zakonom. Ukoliko je studijom opravdanosti za davanje koncesije ili analizom davanja koncesije utvrđeno da nije financijski opravdana, naknada za koncesiju ne mora se ugovoriti osim ako drukčije nije uređeno posebnim zakonom.

Određivanje visine i načina plaćanja naknade za koncesiju ovisit će o predmetu koncesije, procijenjenoj vrijednosti koncesije, roku trajanja koncesije, rizicima i troškovima koje koncesionar preuzima i očekivanoj dobiti, opsegu koncesije, opremljenosti i vrijednosti imovine, odnosno

⁴² Borković, I.; Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; 30 (1); 1993.; str. 11.

opremljenosti i površini općeg, javnog ili drugog dobra od interesa za Republiku Hrvatsku koja se daje u koncesiju.

Promjena visine i/ili načina izračuna i plaćanja naknade za koncesiju može se odrediti ugovorom o koncesiji u određenom razdoblju, za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji, u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i odlukom o davanju koncesije.⁴³

Promjene naknade za koncesiju moguće su na temelju:

- indeksacije vezane uz promjenu tečaja kune i eura u odnosu na fluktuaciju tečaja
- indeksa potrošačkih cijena
- izmjena posebnog propisa u dijelu kojim se uređuje visina i način plaćanja naknade za koncesiju
- gospodarskih okolnosti koje značajno utječu na ravnotežu odnosa naknade za koncesiju i procijenjene vrijednosti koncesije.

Promjena naknade za koncesiju utvrđuje se ugovorom o koncesiji i posebnim zakonima, a vrši se ovisno o nastanku okolnosti i/ili periodično u za to određenim vremenskim razdobljima ovisno u uvjetima fluktuacije tečaja ili promjena potrošačkih cijena. Naknade za koncesiju su prihod državnog proračuna Republike Hrvatske i/ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba.

Ugovorom o koncesiji u skladu s odredbama posebnog zakona uređen je iznos i način plaćanja naknade za koncesiju od strane koncesionara. Ukoliko koncesionar ne plati naknadu za koncesiju u roku određenom ugovorom o koncesiji, svakom sljedećom uplatom, neovisno o tome što je koncesionar označio da se tom uplatom plaća, smatra se da se najprije podmiruje zaostali dug po redoslijedu dospijea, i to na način da se prvo podmiruju troškovi, zatim iznos obračunate zakonske zatezne kamate i napokon iznos dospjele naknade za koncesiju. Za obračun i naplatu naknade za koncesiju odgovoran je davatelj koncesije ili iznimno drugo tijelo ako je to posebnim zakonom drukčije propisano.⁴⁴

5.3. Zastara

Do zastarijevanja prava na utvrđivanje obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata te prava na naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata dolazi za pet godina računajući od

⁴³ Čl. 57. stavak 4. Zakona o koncesijama

⁴⁴ Čl. 58. stavak 3. Zakona o koncesijama

dana kada je zastara počela teći a ista počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi obvezu po osnovi naknade za koncesiju i kamate.

Zastara počinje teći nakon isteka godine u kojoj je obveznik obračunavanja i plaćanja naknade za koncesiju sam utvrdio obvezu, odnosno nakon isteka godine u kojoj je nadležno nadzorno tijelo utvrdilo obvezu po osnovi naknade za koncesiju i kamata.⁴⁵

Tijek zastare prava na utvrđivanje, odnosno prava na naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata će se prekinuti svakom službenom radnjom nadležnog nadzornog tijela usmjerenom na utvrđivanje ili naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata koja je dostavljena na znanje obvezniku obračunavanja i plaćanja naknade za koncesiju.

Apsolutni rok zastare prava na utvrđivanje i naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata započinje za deset godina računajući od dana kada je zastara počela prvi put teći.

5.4. Izmjene ugovora o koncesiji

Ugovor o koncesiji može se izmijeniti bez pokretanja novog postupka davanja koncesije kada Hrvatski sabor utvrdi da je ugrožena nacionalna sigurnost i obrana države, okoliš ili ljudsko zdravlje, kao i u drugim slučajevima određenima posebnim zakonom.

Važna stavka Zakona o koncesijama napominje kako izmjene ugovora o koncesiji ne smiju mijenjati vrstu i/ili predmet ugovora o koncesiji.

Ugovor o koncesiji ne smije se mijenjati u sljedećim slučajevima:

- kada se izmjena vrši radi otklanjanja nedostataka u izvedbi koncesionara ili posljedica neodgovarajuće izvedbe, a isti bi se nedostaci mogli otkloniti promjenom ugovornih odredbi
- 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.⁴⁶

Kada je davatelj koncesije na vrijeme pokrenuo postupak davanja koncesije za usluge (najmanje 12 mjeseci prije isteka roka postojećeg ugovora o koncesiji) a taj postupak iz opravdanih razloga

⁴⁵ Čl. 59. stavak 3. Zakona o koncesijama

⁴⁶ Čl. 62. stavak 3. Zakona o koncesijama- NN 107/20

nije uspješno okončan, postojeći ugovor o koncesiji za uslugu može se produžiti na rok ne dulji od šest mjeseci, pod uvjetom kumulativno ispunjenih sljedećih uvjeta:

- da je usluga koja se pruža na temelju te koncesije od iznimnog značenja za krajnje korisnike
- da prekid u pružanju usluge koja se pruža na temelju te koncesije ugrožava Ustavom Republike Hrvatske ili zakonom zaštićena prava korisnika te usluge
- da postojeći koncesionar prihvaća prava i obveze koji proizlaze iz produženja ugovora o koncesiji.

U ovim je slučajevima ugovor o koncesiji moguće izmijeniti bez provedbe novog postupka davanja koncesije:

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, pod uvjetom 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:

a) nije moguća zbog gospodarskih ili tehničkih razloga (zahtjevi za zamjenjivošću s postojećom opremom, uslugama ili postrojenjima koji se nabavljaju u okviru prvotne koncesije)

b) prouzročava značajne poteškoće ili znatno povećanje troškova za davatelja koncesije

3. kada je kumulativno ispunjeno sljedeće:

a) izmjena ne mijenja vrstu i/ili predmet ugovora o koncesiji

b) potreba za izmjenom nastala je nakon sklapanja ugovora o koncesiji kao posljedica okolnosti koje davatelj koncesije u trenutku sklapanja ugovora o koncesiji nije mogao predvidjeti postupajući s dužnom pažnjom

c) u slučaju koncesija koje je davatelj koncesije dao s namjerom provođenja djelatnosti, bilo koje povećanje vrijednosti ne smije premašivati 50 % vrijednosti prvotne koncesije. To se ograničenje primjenjuje na vrijednost svake izmjene ukoliko je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena ugovora o koncesiji.

4. ako izmjene nisu bitno različite po svojoj naravi od one prvotno zaključene bez obzira na njihovu vrijednost.

Do bitnih izmjena ugovora o koncesiji doći će ukoliko se ispune sljedeći postupci:

- da izmjena ugovora 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
- da izmjena ugovora utječe na ekonomsku ravnotežu koncesije u korist koncesionara
- da izmjena ugovora znatno proširuje opseg djelatnosti koncesije radi uključivanja robe radova ili usluga koji nisu bili uključeni u ugovor o koncesiji
- ako dođe do promje koncesionara.⁴⁷

Davatelj koncesije dužan je prije donošenja odluke o izmjeni odluke o davanju koncesije i sklapanja dodatka ugovoru o koncesiji zatražiti očitovanje ministarstva nadležnog za financije ukoliko izmjena ugovora o koncesiji podrazumijeva neposredan ili posredan, ali predvidiv učinak na državni proračun Republike Hrvatske.

Podatke o izmjeni ugovora davatelj koncesije dužan je dostaviti ministarstvu nadležnom za financije prilikom traženja očitovanja. Uz potrebnu dokumentaciju davatelj koncesije mora potvrditi zadovoljenje svih uvjeta za izmjenu ugovora o koncesiji.

Ministarstvo nadležno za financije može u skladu sa svojim nadležnostima i djelokrugom zatražiti i dodatne podatke koje je koncedent dužan dostaviti u roku od 10 dana od dana zaprimanja zahtjeva.

Ministarstvo nadležno za financije daje koncedentu očitovanje u roku od 30 dana od zaprimanja potpune dokumentacije. Prije nego donese odluku o izmjeni odluke o davanju koncesije i sklapanja dodatka ugovoru o koncesiji, koncedent je dužan pribaviti i mišljenja ostalih nadležnih središnjih tijela državne uprave iz područja davanja koncesije te nadležnog državnog odvjetništva kod koncesije čija djelatnost će se obavljati na nekretnini u vlasništvu Republike Hrvatske ili koncesije koja se odnosi na opće dobro ili drugo dobro za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.⁴⁸

⁴⁷ Čl. 63. stavak 2. Zakona o koncesijama- NN 107/20

⁴⁸ Čl. 64. stavak 7. Zakona o koncesijama

5.5. Prijenos ugovora o koncesiji

Ako posebnim propisom nije drugačije propisano, ugovor o koncesiji može se, uz pisanu suglasnost davatelja koncesije, prenijeti na treću osobu s tim da prijenos ugovora o koncesiji ne smije umanjiti kvalitetu i narušiti kontinuitet provedbe ugovora o koncesiji. Prijenos ugovora o koncesiji dozvoljava se u slučajevima koji su povezani sa stjecanjem vlasništva nad koncesionarom, nakon provedbe postupka restrukturiranja, kroz postupke spajanja postojećeg koncesionara s budućim koncesionarom ili drugih oblika stjecanja vlasništva.

U Zakonu o koncesijama je navedeno kako se prijenos može izvršiti pod uvjetom da treća osoba ispunjava uvjete sposobnosti određene za koncesionara u dokumentaciji za nadmetanje i obavijesti o namjeri davanja koncesije.

Iznimno, prijenos ugovora o koncesiji moguće je provesti (uz pisanu suglasnost davatelja koncesije) za koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra isključivo u slučaju prijenosa obrta kada je obrtnik ostvario pravo na mirovinu i u slučaju nasljeđivanja obrta nakon smrti obrtnika.⁴⁹

5.6. Prestanak koncesije

Do prestanka koncesije dolazi:

- ukoliko se ispune zakonski uvjeti
- raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa
- jednostranim raskidom ugovora o koncesiji
- pravomoćnom sudskom odlukom kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništetnim ili se isti poništava
- u slučajevima koji su određeni ugovorom o koncesiji
- u slučajevima koji su određeni posebnim zakonom.⁵⁰

Koncesija može prestati i ispunjenjem sljedećih zakonskih uvjeta:

- istekom roka na koji je dana, osim ako drukčije nije određeno ovim Zakonom

⁴⁹ Čl. 66. stavka 5. Zakona o koncesijama

⁵⁰ Čl. 70. Zakona o koncesijama

- smrću fizičke osobe koncesionara, odnosno prestankom pravne osobe koncesionara, osim ako drukčije nije određeno ovim Zakonom, odnosno ugovorom o koncesiji
- ukidanjem, poništavanjem ili proglašavanjem ništavnom odluke o davanju koncesije, u razdoblju nakon sklapanja ugovora o koncesiji.⁵¹

Da bi došlo do raskida ugovora o koncesiji zbog javnog interesa 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. Ako se ugovor o koncesiji raskida djelomično, koncesionar ima pravo, u roku od 30 dana od dana primitka odluke o raskidu davatelja koncesije, zatražiti raskid ugovora o koncesiji u cijelosti.

Kad dolazi do raskida ugovora o koncesiji zbog javnog interesa koncesionar ima pravo na naknadu štete u skladu s odredbama ugovora o koncesiji i općim odredbama obveznog prava.⁵²

Davatelj koncesije može jednostrano odlukom raskinuti ugovor o koncesiji u sljedećim situacijama:

- ukoliko koncesionar nije platio naknadu za koncesiju više od dva puta uzastopno ili općenito neuredno plaća naknadu za koncesiju
- kad 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
- ukoliko 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

⁵¹ Čl. 71. Zakona o koncesijama

⁵² Čl. 72. Zakona o koncesijama

- ako je koncesionar prenio na treću osobu svoja prava iz ugovora o koncesiji suprotno odredbama ovog Zakona i ugovora o koncesiji
- ako koncesionar ne dostavi novo odgovarajuće jamstvo koje davatelj koncesije zatraži
- 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 člankom 258. Ugovora 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 članka 2. ovoga Zakona
- u drugim slučajevima u skladu s odredbama ugovora o koncesiji i odredbama zakona kojima se uređuje opći upravni postupak.

Prije jednostranog raskida ugovora o koncesiji koncedent mora prvo pisanim putem upozoriti koncesionara o svojoj namjeri raskida, a zatim odrediti koncesionaru primjereni rok za otklanjanje razloga za raskid ugovora o koncesiji i za izjašnjavanje o tim razlozima.

Ukoliko koncesionar ne otkloni razloge za raskid ugovora o koncesiji u roku davatelj koncesije raskinut će ugovor o koncesiji. Prihodi od naknade štete uzrokovane radnjama koncesionara spadaju pod prihod državnog proračuna Republike Hrvatske, odnosno davatelja koncesije ako se radi o jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili pravnoj osobi.

Ukoliko koncesionar smatra daje došlo do neispunjenja obveza davatelja koncesije iz ugovora o koncesiji, može izjaviti prigovor u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje opći upravni postupak te može od davatelja koncesije zatražiti raskid ugovora o koncesiji zbog opravdanih razloga određenih posebnim zakonom. Na zahtjev koncesionara koncedent ukida odluku o davanju koncesije i odlukom raskida ugovor o koncesiji. U odluci o raskidu ugovora o koncesiji moraju biti navedeni i obrazloženi razlozi raskida i određen iznos štete ako je davatelju koncesije nastala šteta radnjama koncesionara.

5.7. Nadzor provedbe koncesije

Upravno tijelo koje provodi nadzor nad pravilnim provođenjem koncesije je ministarstvo nadležno za financije.⁵³

Nadzor provedbe koncesije osobito obuhvaća nadzor:

- pravodobnosti, točnosti i urednosti unosa podataka u Registar koncesija
- pravodobnosti, pravilnosti i potpunosti naplate naknade za koncesiju
- obavljanja djelatnosti, za koju je propisano da se obavlja na temelju koncesije, bez koncesije ili prekoračenjem opsega i sadržaja koncesije.

Nadzor se provodi nad koncedentom, koncesionarom te svakom drugom osobom koja je na bilo koji način povezana s koncesionarom ili ugovorom o koncesiji, s osobom koja djelatnost za koju je propisano da se obavlja na temelju koncesije obavlja bez koncesije ili prekoračenjem opsega i sadržaja koncesije nad osobom koja je na bilo koji način povezana s tom osobom.

Politika koncesije predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitog sustava davanja koncesija, a osobito:

- nadzor nad provedbom ugovora o koncesijama,
- nadzor obavljanja djelatnosti bez potrebne koncesije,
- vođenje Registra koncesija,
- sudjelovanje predstavnika ministarstva nadležnog za financije u postupcima davanja koncesija,
- praćenje provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima javno-privatnog partnerstva,
- izobrazbu te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija.⁵⁴

Ministarstvo nadležno za financije dostavlja Vladi Republike Hrvatske jednom godišnje za prethodnu godinu izvješće o provedenoj politici koncesija. Godišnje izvješće sadržava i podatke o poduzetim radnjama kao što su prijevara, korupcija, sukob interesa,

Radnje koje, u okviru politike koncesija, obavlja ministarstvo nadležno za financije:

- predlaganje unapređenja sustava usmjerenih jačanju učinkovitosti davanja koncesija

⁵³ Čl. 84. stavka 1. Zakona o koncesijama

⁵⁴ Čl. 74. stavka 1. Zakona o koncesijama

- analiziranje pojedinih područja koncesija i predlaganje koncedentima unapređenja modaliteta primjene postojećih i novih mjera i aktivnosti kojima se povećavaju koristi za gospodarstvo
- provođenje ostalih radnji skladu sa svojim nadležnostima i djelokrugom, posebno u odnosu na proračunske učinke za pojedine davatelje koncesija.

Sam nadzor ministarstvo nadležno za financije obavlja u suradnji s davateljima koncesija koji su dužni s pažnjom dobrog gospodarstvenika sagledati i primijeniti prijedloge navedenog ministarstva te ih o svim poduzetim radnjama i izvještavati.

U okviru politike koncesija to isto ministarstvo provodi i druge analitičke radnje utemeljene na redovitim izvješćima uređenim odredbama Zakona o koncesijama.

S ciljem provedbe politike koncesija, davatelj koncesije je dužan, u rokovima propisanim zakonom, ministarstvu nadležnom za financije dostavljati ispunjene sljedeće obrasce:

- godišnje izvješće davatelja koncesije o ugovorima o koncesiji,
- evidencija i dostava podataka o poslovanju koncesionara
- plan davanja koncesija

Osim ispunjenih obrazaca ministarstvo nadležno za financije od davatelja koncesije još može zatražiti i druge podatke koje je davatelj koncesije dužan dostaviti u rokovima koje odredi ministarstvo nadležno za financije.

Ukoliko davatelj koncesije uoči određena kršenja zakona kao što su prijevara, korupcija, sukob interesa, o tim nepravilnostima bez odgađanja obavještava ovlašteno tijelo za provođenje nadzora o koncesijama a zatim i nadležno državno odvjetništvo Republike Hrvatske i ostale nadležne inspekcijske službe.

5.8. Registar koncesija

Registar koncesija vodi ministarstvo nadležno za financije a davatelj koncesije obveznik je korištenja web-aplikacije Registra koncesija te je u istom odgovoran za točnost podataka. Registar koncesija je javan.

Podaci za čiju je točnost odgovoran davatelj koncesije su:

- naziv davatelja koncesije
- OIB davatelja koncesije

- naziv koncesionara
- OIB koncesionara
- datum potpisivanja, odnosno stupanja na snagu ugovora o koncesiji
- rok na koji je koncesija dana
- datum isteka koncesije
- vrsta koncesije
- naziv koncesije
- područje na kojem se koncesija obavlja
- visina i/ili način obračuna naknade za koncesiju.

Vođenje Registra koncesija sačinjava prikupljanje i evidenciju podataka iz ugovora o koncesiji i vezane dokumentacije, pohranu podataka, upravljanje bazom podataka, osiguranje dostupnosti podataka te zaštitu baze podataka i dokumenata pohranjenih u arhivu.

Koncedent je dužan pridonositi vođenju Registra koncesija stalnim praćenjem i suradnjom s ministarstvom nadležnim za financije.⁵⁵

Ministarstvo nadležno za financije redovito putem izvješća ukazuje davatelju koncesije o svim njegovim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza vezanima za vođenje Registra koncesija. Koncedent je, također, dužan je dostaviti ministarstvu nadležnom za financije svaku obavijest kojom se koncesionara upozorava na uočeno neispunjenje obveza iz ugovora o koncesiji.

Ministarstvo nadležno za financije može na zahtjev dati isključivo javne podatke iz Registra koncesija, dok je za davanje ostalih podataka i informacija koje nisu javne nadležan davatelj koncesija.

Oblik i vođenje Registra koncesija, subjekti unosa, obveznik i podnošenje dokumentacije za unos, provjera dokumentacije i unos podataka, plaćanje i evidentiranje naknade za koncesiju, unos podataka od strane davatelja koncesija, pregled podataka upisanih u Registar koncesija, pohranjivanje te zaštita i čuvanje podataka propisati će se Pravilnikom o Registru koncesija, koji donosi ministar financija.

⁵⁵ Čl. 79. Zakona o koncesijama

5.9. Pravna zaštita

Za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija nadležna je državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Pravna zaštita u postupku davanja koncesija provodi se u skladu s odredbama propisa kojima se uređuje javna nabava, a koje se odnose na otvoreni postupak.⁵⁶

Za rješavanje sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji isključivo je nadležan mjesno nadležan upravni sud prema sjedištu davatelja koncesije.

Ukoliko to posebnim zakonom nije drukčije uređeno, stranke ugovora o koncesiji rješavanje sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji mogu podvrgnuti arbitraži,

Mjesto arbitraže je na području Republike Hrvatske a u arbitražnom je postupku isključivo mjerodavno pravo Republike Hrvatske dok je jezik arbitraže hrvatski jezik. Ukoliko je ugovor o koncesiji napisan na hrvatskom jeziku i stranom jeziku, mjerodavna je inačica na hrvatskom jeziku.

U ugovoru o koncesiji kojim se omogućava arbitraža mora biti navedena obveza prethodnog obraćanja drugoj ugovornoj strani sa zahtjevom za mirno rješenje spora koji ne može biti kraći od 3 mjeseca od dana dostave zahtjeva za mirenje.⁵⁷

⁵⁶ Čl. 96. Zakona o koncesijama

⁵⁷ Čl. 97. Zakona o koncesijama

6. PRIMJERI KONCESIJA U RH

Prije osvrtnja na ulogu i način provođenja koncesije u nekim od europskih država navest ćemo neke primjere koncesije u Republici Hrvatskoj.

6.1. Sustav koncesija na razini primarne zdravstvene zaštite

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti je propisano da se na osnovi koncesije može obavljati djelatnost obiteljske (opće) medicine, stomatološke zdravstvene zaštite, zdravstvene zaštite predškolske djece, zdravstvene zaštite žena, laboratorijske dijagnostike, medicine rada i zdravstvene njege u kući.

Na pitanja iz ugovora o koncesiji koja nisu uređena ZZZ-om⁵⁸ primjenjuju se odredbe Zakona o koncesijama (ZOK-a). Odlukom o davanju koncesije za obavljanje javne zdravstvene službe na primarnoj razini zdravstvene djelatnosti određuje se da će odabrani najpovoljniji ponuditelji kao koncesionari i jedinica područne (regionalne) samouprave kao koncedent sklopiti ugovor o koncesiji kojim će urediti međusobna prava i obveze vezana uz korištenje dane koncesije u određenom roku od dana zaprimanja poziva za sklapanje ugovora o koncesiji.

Kad su u pitanju počeci koncesijskih ugovora u zdravstvenoj zaštiti, prvi su bili sklopljeni 2010. i 2011. godine, kada su tadašnji ugovorni partneri HZZO-a mogli birati žele li ući u sustav koncesija ili se vratiti u dom zdravlja. Za primjer se može uzeti stanje u primarnoj zdravstvenoj zaštiti 2014. i 2015. godine. Općenito, županija, odnosno Grad Zagreb, s domovima zdravlja dogovara način popunjavanja mreže javne zdravstvenem zatim dolazi do provođenja javnog natječaja za davanje koncesija za obavljanje javne zdravstvene službe ili dom zdravlja zapošljava zdravstvene radnike na temelju izdane suglasnosti Ministarstva zdravstva.

Donošenjem novog zakona sustav zdravstvene zaštite trebao bi se preustrojiti s iz više ciljeva: decentralizacije zdravstva, jačanja prevencije, stvaranja boljih radnih uvjeta za liječnike i zdravstvene radnike općenito, poboljšanja sustava hitne medicine i sustava palijativne skrbi, jačanja dnevnih bolnica, rješavanja radno-pravnog statusa zakupaca u domu zdravlja, mogućnosti rada liječnika do 70. godine života itd. Promjene se odnose i na restrukturiranje i racionalizaciju bolničkog sustava kroz daljnje povezivanje bolnica. Rezultat bi trebao biti kvalitetnija primarna i

⁵⁸ Zakon o zdravstvenoj zaštiti NN 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22, 33/23

bolnička zdravstvena zaštita te efikasno upravljanje, kako zdravstvenim resusima tako i ljudskim potencijalima.

6.2. Koncesija na pomorsko dobro

Prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama sve koncesije na pomorskom dobru mogu se podijeliti na dvije podvrste, odnosno na koncesije za gospodarsko korištenje i koncesije za posebnu upotrebu.

Jako bitna činjenica je ta 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, kao što su npr. ugostiteljstvo, iznajmljivanje određenih stvari na plaži, ostale razne usluge i slično.⁵⁹

Sve koncesije daju se na temelju prava koja Republika Hrvatska ima na pomorskom dobru, a postupak davanja koncesije putem javnog prikupljanja ponuda provodi s ciljem davanja koncesija na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja luke te izvan lučkog područja.

Koncedent obično u praksi ima unaprijed određeno napravljen operativni plan za koncesioniranje pomorskog doba, a radi se po primjeru unaprijed donesenog godišnjeg plana utemeljenog na upravljanju pomorskim dobrom. Postupak davanja koncesije se odvija u više faza: započinje predajom pisma inicijative, zatim provjeravanjem uvjeta za pokretanje postupka, donošenjem odluke koncedenta o javnom prikupljanju ponuda te se završava prikupljanjem i ocjenivanjem ponude i donošenjem odluke o koncesiji.

Koncesija na pomorskom dobru prestati će:

- u slučaju isteka vremena za koje je dana
- u slučaju da se ovlaštenik odrekne koncesije prije isteka prije isteka vremena određenog u odluci o koncesiji
- smrću ovlaštenika koncesije ili prestankom pravne osobe ako nasljednici, odnosno pravni sljednici u određenom vremenu ne zatraže potvrdu koncesije
- ukoliko dođe do oduzimanja koncesije od strane koncedenta
- nastankom sporazumnih raskida ugovora o koncesiji.

Odluku o prestanku koncesije na pomorskom dobru donijet će koncedent.⁶⁰

⁵⁹ Seršić, op. cit. u bilj. 16, str. 97

⁶⁰ Čl. 31. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama

6.3. Koncesija na javne ceste

Kad su u pitanju javne ceste, pojam koncesije predstavlja pravo građenja i upravljanja autocestom i pojedinim cestovnim objektima na državnoj cesti (most, tunel i dr.) koje uključuje pravo gospodarskog korištenja autoceste ili objekta na državnoj cesti te pravo rekonstrukcije i održavanja autoceste i cestovnog objekta na državnoj cesti tijekom koncesijskog razdoblja odnosno pravo korištenja cestovnog zemljišta radi izgradnje pratećih uslužnih objekata i obavljanja djelatnosti ugostiteljstva, trgovine, usluga opskrba gorivom, servisnih usluga i slično.⁶¹

Odluka o davanju koncesije donosi se na temelju provedenoga javnog natječaja koje priprema i provodi nadležno Ministarstvo. Koncedent natječajem utvrđuje uvjete, pogodnosti i jamstva za dodjelu i ostvarenje koncesije s tim da postupak provođenja natječaja propisuje ministar.

Hrvatske autoceste d.o.o. obavljaju stručne poslove u svezi s pripremom natječaja i odluke o davanju koncesije za autoceste, državne ceste i pojedine objekte na državnim cestama. Vlada RH donosi odluku o davanju koncesije za autocestu, odnosno pojedini objekt na državnoj cesti ako se koncesija daje na vrijeme do 33 godine, a Hrvatski sabor ako se koncesija dodjeljuje na vrijeme od 33 godine i dulje.

Odlukom o davanju koncesije određuje se osobito:

- predmet, odnosno sadržaj koncesije,
- podnositelj ponude i njegova sposobnost ostvarivanja koncesije,
- vrijeme trajanja koncesije,
- mjerila za utvrđivanje visine cestarine,
- mjerila i visina naknade za koncesiju,
- pogodnosti ponude glede sredstava, opreme i zaposlenika,
- mjere očuvanja i zaštite okoliša,
- osnove financiranja,
- način i razlozi prestanka koncesije.

Ugovor o koncesiji s podnositeljem ponude sklapa ministar a njim se obvezno utvrđuju: bliže namjene za koje se daje koncesija, posebni uvjeti kojima tijekom korištenja koncesije mora udovoljavati korisnik koncesije, visina naknade za koncesiju, uvjeti i način plaćanja naknade,

⁶¹ Čl. 75. stavak 1. Zakona o cestama

jamstva korisnika koncesije, druga prava, obveze i odgovornost korisnika i davatelja koncesije, način razrješenja odnosa u slučaju prestanka koncesije prije isteka roka na koji se koncesija daje, postupak i uvjeti preuzimanja autoceste, odnosno pojedinog objekta na državnim cestama nakon isteka koncesije.

Izvršavanje ugovora o koncesiji za autoceste, državne ceste i pojedine objekte na državnim cestama je pod nadzorom Ministarstva koje je dužno jednom godišnje izvijestiti donositelja odluke o davanju koncesije o izvršavanju toga ugovora kao i Ministarstvo financija o iznosima uplaćenih naknada za koncesije u državni proračun.

7. KONCESIJE U DRŽAVAMA IZ REGIJE

Koncesije čine dosta popularan i uspješan vid povjeravanja obavljanja javnih usluga te povjeravanja izvođenja javnih radova privatnim osobama, a isto tako čine i čest način privlačenja stranoga kapitala u suvremenim državama.

Taj pravni institut omogućuje angažiranje privatnih ulagača i njihovih financijskih sredstava u svrhu ostvarenja javnih koristi, ubrzavanje izgradnje objekata javne infrastrukture, oslobađanje države i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave djelatnosti koje a priori ulaze u sferu privatne, a ne javne inicijative, te ih izlažu manjim financijskim rizicima, istovremeno im pružajući pravo nadzora nad predmetima od javnog interesa. Koncesije su vrlo pogodno sredstvo privlačenja stranog kapitala ali predstavljaju i sredstvo povjeravanja obavljanja javnih poslova privatnim pravnim i fizičkim osobama. Koncesije su pravni institut koji se danas može susresti u pravnim sustavima velikog broja država svijeta, bez obzira na kontinent na kojem se te države nalaze te bez obzira na stupanj razvijenosti tih država.

Na pravno uređenje koncesija u RH ali i ostalih članica EU danas se primjenjuje Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014.⁶² godine o dodjeli ugovora o koncesiji koje su sve države članice Unije bile obvezne implementirati u svoj pravni sustav najkasnije do 18. travnja 2016. godine.⁶³

Ova Direktiva predstavlja prvi zakonodavni akt Europske Unije koji je posebno i isključivo usmjeren na pravno uređenje instituta koncesija. U situaciji nepostojanja zakonodavnih akata EU koji bi bili usmjereni isključivo i posebno na pravni institut koncesija, donošenje ove Direktive trebalo bi doprinijeti ujednačavanju temeljnih pravnih postavki dodjele koncesija u različitim državama članicama, a čiji su propisi i praksa vrlo različiti. Uređenjem ove pravne materije direktivom, kao pravno obvezujućim aktom upućenim državama članicama, Unija je svakoj državi članici omogućila urediti koncesije u skladu sa svojom pravnom tradicijom i kulturom, uz poštivanje temeljnih vrijednosti postavljenih od ove organizacije.

⁶² Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji, Službeni list Europske unije, L 94, 28.3.2014.

⁶³ Čl. 51. Direktive 2014/23/EU

Međutim, ova Direktiva ipak ima ograničenu primjenu u području koncesija. Naime, njezina primjena ograničena je samo na određena upravna područja te koncesije odgovarajuće vrijednosti, dok ostale koncesije ostaju izvan njezina dosega. Tako će u budućnosti veliki broj koncesija koje se u državama članicama dodjeljuju ipak ostati izvan odgovarajućega pravnog uređenja na razini Unije. Direktiva utvrđuje tri temeljna načela na kojima se zasniva dodjela koncesija u državama članicama:

- a) slobodu određivanja usluga od općeg gospodarskog interesa,
- b) načelo slobodnog upravljanja tijela javne vlasti,
- c) načelo jednakog postupanja, zabrane diskriminacije i transparentnosti.⁶⁴

a) Ovo načelo govori kako Direktiva ne utječe na slobodu država članica da u skladu s pravom Unije same odrede usluge koje smatraju uslugama od općeg gospodarskog interesa, načine na koje bi se one trebale organizirati i financirati, sukladno propisima o državnoj potpori, te specifične obveze kojima podliježu. Uz to, načelo pojašnjava kako ova Direktiva ne utječe na način na koji države članice organiziraju svoje sustave socijalne sigurnosti.

b) Ovim se načelom naglašava Direktivino podržavanje slobodnog upravljanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti u skladu s nacionalnim pravom i pravom Unije.

c) Po ovom se načelu javni naručitelji i naručitelji prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način. Koncept postupka dodjele koncesije, zajedno s procjenom vrijednosti, nije osmišljen s namjerom da ga se isključi iz područja primjene ove Direktive ili da se određenim gospodarskim subjektima ili određenim radovima, robu ili uslugama nepravедno daje prednost ili da ih se stavlja u nepovoljan položaj.

Bez obzira radi li se o uslugama od općeg gospodarskog interesa, negospodarskim uslugama od općeg interesa ili njihovoj kombinaciji, po ovoj Direktivi države članice imaju slobodu odlučivati, u skladu s načelima o jednakom postupanju, nediskriminaciji, transparentnosti i slobodnom kretanju osoba o organizaciji pružanja usluga. Isto tako, Direktiva ne dovodi u pitanje slobodu nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti da definiraju, sukladno pravu Unije, usluge od općeg

⁶⁴ Čl. 2., 3. i 4. Direktive 2014/23/EU

gospodarskog interesa, njihov opseg i obilježja usluga koje će se pružati, uključujući bilo kakve uvjete vezano uz kvalitetu usluge, kako bi se postigli njihovi ciljevi javnog poretka.

7.1. Koncesije u Sloveniji

Pojam koncesije u Sloveniji je definiran kao prijenos određenog, često monopolskog prava ili obavljanja određene djelatnosti iz sfere države u sferu građanskopravnih osoba. Koncesija za javnu uslugu znači ovlaštenje, a ne samo državno dopuštenje osobi privatnog prava za obavljanje javne usluge. Dozvola koju izdaje država korisniku daje pravo na određeno ponašanje, ali ga na to ne obvezuje. Koncesija ima pozitivan sadržaj jer obvezuje koncesionara na obavljanje određene djelatnosti.⁶⁵

Pojam koncesije i koncesijskog odnosa kao ugovornog odnosa praktički nije moguće jednoobrazno definirati iz razloga što postoje različite koncesije, koje se razlikuju po sadržaju i obliku, a posebice po načinu obavljanja djelatnosti na temelju koncesije.

Poznajemo više različitih oblika koncesija.⁶⁶

- trgovačka koncesija, na temelju koje proizvođač ustupa pravo prodaje određenih proizvoda drugom trgovcu za cijelo područje pojedine zemlje ili regije
- licencna koncesija, na temelju koje nositelj patenta za izum, žig ili model ustupa pravo korištenja izuma, modela ili žiga na određenom teritoriju zemlje i za određeno vrijeme od vrijeme
- franšizna koncesija i distribucijska koncesija, kojom se omogućuje distribucija određene robe ili pružanje određenih usluga
- koncesija na nekretninama i pokretninama, kojom vlasnik dopušta korištenje nekretnina odnosno pokretnina trećoj osobi na određeno vrijeme bez gospodarskog iskorištavanja;
- koncesija za obavljanje javne službe
- druge razne koncesije za izgradnju infrastrukturnih objekata koje financira privatni partner, a država tom partneru tijekom trajanja veze omogućuje nadoknadu troškova izgradnje i unaprijed utvrđen prihod

⁶⁵ Mužina, 2004., str. 37

⁶⁶ Viler Kovačič, 2004, str. 7

- međunarodna koncesija, na temelju koje država dopušta drugoj državi iskorištavanje prirodnih ili drugih bogatstava na njezinu teritoriju.

Ovaj pravni institut u Sloveniji spominje u čak 95 zakona, kao i u 90 drugih državnih uredbi i podzakonskih akata. Koncesije se reguliraju od strane različitih općinskih propisa u različitim područjima na području svake općine.

Za nastanak koncesijskog odnosa najprije ima smisla definirati pojam koncedenta pod kojim mogu djelovati država i lokalne zajednice, a iznimno i druge osobe javnog prava. Prema francuskom pravu koncedent može biti država, pokrajina, departman ili općina ili zajednica općina, ali samo prema posebnom propisu koncedent može biti i druga osoba javnog prava (npr. javno poduzeće) dok prema slovenskom propisu, koncedent može biti samo država ili lokalna zajednica.

Općenito, koncesionar je uvijek osoba privatnog prava. U posljednjem razdoblju, međutim, razvoj je doveo do novih oblika, tako da je koncesionar osim privatnopravne osobe i javnopravne osobe. Sudjelovanje sukoncesionara je dopušteno ako koncesijskim aktom nije drugačije određeno.

Koncedent mora provjeriti kandidate tijekom postupka javnog natječaja dok koncesionari trebaju dokazati da posjeduju sve propisane dozvole za obavljanje djelatnosti vezane uz predmet koncesije, da su financijski sposobni te kadrovski i tehnički osposobljeni. Kriteriji za izbor koncesionara odnosno davanje koncesije mogu utvrđuje se samo koncesijskim aktom.⁶⁷

Faza javnog natječaja završava donošenjem odluke o konačnom odabiru koncesionara. Nakon konačne odluke o odabiru koncesionara odnosno davanju koncesije slijedi sklapanje ugovora o koncesiji.

7.2. Koncesije u Belgiji

Kad je u pitanju belgijsko zakonodavstvo, pojmove vezane za koncesiju pronalazimo u saveznom Zakonu o ugovorima o koncesiji. Ovaj zakon razlikuje dva oblika ugovora o koncesiji:

- a) Koncesija za radove
- b) Koncesija za usluge⁶⁸

⁶⁷ Mužina, 2003., str. 1636

⁶⁸ Art 2., 7° Loi relative aux contrats de concession

Koncesija za radove predstavlja sporazum za novčanu korist prema kojem jedan ili više naručitelja daje radove koje izvodi jedan ili više gospodarskih subjekata, za koje se naknada sastoji ili isključivo u pravu na iskorištavanje rada koji je predmet ugovora ili u ovo pravo i plaćanje. Izvođenje radova odnosi se na projektiranje i izvođenje radova koji se odnose na posao namijenjen da kao takav ispuni gospodarsku ili tehničku funkciju.

Koncesiju za usluge se definira u obliku sporazuma za novčanu korist prema kojem jedan ili više naručitelja pruža usluge, s iznimkom izvođenja radova, koje izvodi i njima upravlja jedan ili više gospodarskih subjekata, za koje se naknada sastoji ili isključivo u pravo na pružanje usluga koje su predmet ugovora o iskorištavanju bilo u ovom pravu i plaćanju.

Ovaj zakon primjenjuje se na potpisivanje i izvršenje koncesija za radove i usluge te se primjenjuje samo na koncesije jednake vrijednosti ili više od praga koji je postavio kralj.

Pod uvjetima izvršenja, dokumenti o koncesiji moraju sadržavati:

- opće i posebne obveze ovlaštenika koncesije
- postupke za izvođenje radova i/ili usluga
- jamstva za dobro izvršenje posla koja daje koncesionar
- klauzule koje se odnose na ugovorne povrede i njihove sankcije
- opseg njegove odgovornosti
- prava svake strane na zemljište i/ili radove koje je koncesionar ili ugovorno tijelo stavio na raspolaganje ili će ih izgraditi tijekom trajanja koncesije i na njenom završetku
- definirane uvjete za prihvaćanje usluga rada
- uvjete i posljedice ukoliko dođe do prestanka koncesije.

U aktima o koncesiji uvjete sklapanja koncesije utvrđuje sudac dok za koncesije koje dodjeljuju naručitelji i javna poduzeća kao dio svojih javnih usluga u smislu zakona, dekreta ili pravilnika, opća pravila izvršenja postavlja Kralj.

Dokumenti o koncesiji mogu, u svrhu definiranja uvjeta izvođenja radova, učiniti primjenjivim sve ili dio odredbi koje se odnose na ugovore o radovima iz Kraljevskog dekreta kojim se uspostavljaju opća pravila za izvršenje javnih ugovora. Koncesionar može tijekom trajanja koncesije imati koristi od stvarnih prava nad zemljištem ili radovima koji pripadaju ugovornom tijelu ili javnom poduzeću koje djeluje u okviru svojih zadataka javne službe koji spadaju u njegovu javnu domenu.

Kada je koncesionar vlasnik radova za cijelo vrijeme trajanja koncesije može ih, samo uz prethodnu pisanu suglasnost naručitelja ili javnog poduzeća, staviti pod hipoteku ili opteretiti služnostima.

Javni naručitelj može otkazati koncesiju u sljedećim slučajevima:

- kada je koncesija izmijenjena što bi zahtijevalo novi postupak dodjele
- kada se koncesionar u trenutku dodjele koncesije nalazio u jednoj od situacija zbog koje je trebao biti isključen iz postupka
- kada Sud Europske unije smatra, u kontekstu postupka Ugovora o funkcioniranju Europske unije, da Belgija nije ispunila svoje obveze prema Europskim ugovorima jer je naručitelj dodijelio koncesiju bez ispunjavanja svojih obveza prema ovim Ugovorima i Direktivi 2014/23/EU.

Svaki se poziv pred suca protiv javnog naručitelja ili javnog poduzeća koji djeluje u okviru svojih zadaća javne službe u vezi s koncesijom, pod prijetnjom ovrhe, dostavlja naručitelju ili javnom poduzeću najkasnije u roku od 30 mjeseci od kraja koncesije.

7.3. Koncesije u Italiji

S ugovornog aspekta, akt o koncesiji, u manje složenim slučajevima, predstavlja jednostranu upravnu odredbu. Može postojati administrativna odredba koja dodjeljuje koncesiju i povezani ugovor, tzv. pristupni ugovor o koncesiji, koji regulira financijski odnos koji se uspostavlja između uprave koja dodjeljuje koncesiju i koncesionara.

Kad su u pitanju složeniji slučajevi, posebice u području javnih usluga i javnih radova, koncesija je ugovor koji ima dvojaku svrhu davanja i reguliranja patrimonijalnih aspekata.

Dodjela koncesija uređena je različitim postupcima i metodama. Ponekad je upravo zakon taj koji iznimno detaljno regulira zahtjeve koncesionara, tako da je moguće identificirati ih (to je slučaj s nekim koncesijama zračnih luka). Često dodjela koncesije u velikoj mjeri ovisi o diskrecijskom izboru uprave koja dodjeljuje.

U ostalim slučajevima postoje postupci natječaja ili javnog natječaja koji omogućuju natjecanje između različitih potencijalnih koncesionara. Europska komisija preporučila je dodjelu koncesija putem natječaja, upravo s namjerom zaštite konkurencije i transparentnosti u prenošenju tako delikatnih prava i ovlasti na koncesionare. Međutim, ova praksa još uvijek nije raširena, ne samo u Italiji nego i ostalim državama članicama.

Od koncesionara se očekuje da poštuje niz obveza u obavljanju djelatnosti obuhvaćenih koncesijom, obično utvrđenih ugovorom o koncesiji i često vrlo detaljnih sadržaja (kao što su, primjerice, standardi i kriteriji u izgradnji postrojenja izgrađenih na državnoj imovini). Isto tako se očekuje i plaćanje naknade administraciji koja odobrava.

Uprava koja dodjeljuje koncesiju ima vrlo proodne ovlasti:

- može kontrolirati djelatnost koncesionara i donositi smjernice
- može zamijeniti koncesionara u slučaju nepostupanja potonjeg
- ima moć sankcije, koja se sastoji u proglašenju oduzimanja koncesije u slučaju ozbiljnog kršenja od strane koncesionara
- može, ako je to propisano zakonom ili ugovorom o koncesiji, ostvariti pravo otkupa, što za posljedicu ima raskid istog ugovora i predaju postrojenja na upravljanje
- može oduzeti koncesiju zbog javnog interesa (u ovom slučaju, koncesionaru pripada naknada ako postoji gospodarska šteta).

Odnos između koncedenta i koncesionara velikim dijelom je uređen privatnim pravom i građanskim zakonikom .

Upotreba ovog instrumenta znatno se proširila tijekom 20. stoljeća . Potkraj stoljeća, međutim, postojao je trend u suprotnom smjeru, nakon jačanja načela slobodnog tržišnog natjecanja koje se provodi kako u nacionalnom, tako i u pravu Zajednice. Koncesija, naime, dopuštajući privilegije ili ekskluzivitet koncesionarskim tvrtkama i, istovremeno, dajući ovlasti kontrole i usmjeravanja javne uprave nad gospodarskim aktivnostima koncesionara, može dovesti do narušavanja ili ograničenja slobodnog tržišnog natjecanja. Poradi takvih razloga, umjesto koncesija, drugi instrumenti i mjere su zauzeli mjesto koncesija, kao što su ovlaštenja, koji omogućuju većem broju subjekata obavljanje gospodarske djelatnosti i osiguravaju manje proodne kontrole i diskrecijske ovlasti javne uprave.

8. ZAKLJUČAK

Kad su u pitanju koncesije, sve je krenulo od samih početaka u povijesnim rimskim vremenima kad je vladar dopuštao određenim osobama da se koriste njegovim dobrima što znači da je od samih početaka koncesija predstavljala odobrenje, dopuštenje, odnosno ovlaštenje. Koncesije danas predstavljaju veoma popularan i uspješan vid povjeravanja obavljanja javnih usluga te povjeravanja izvođenja javnih radova privatnim osobama, baš kao i čest način privlačenja stranoga kapitala u suvremenim državama.

Od donošenja Zakona o stranim ulaganjima, koji je otvorio mogućnost podjeljivanja koncesija stranim ulagačima u bivšoj Jugoslaviji, preko prvog Zakona o koncesijama u Republici Hrvatskoj donešenog već 1990. godine pa sve do posljednjeg s izmjenama i dopunama (NN 69/17, NN107/20) pojam koncesije je vrlo često u uporabi.

S obzirom je u pitanju pravna materija koja je od velike važnosti za stanovništvo svih država zbog utjecaja na njihovu financijsku i gospodarsku strukturu početak rada se bazirao na što bližem upoznavanju te samom definiranju pojma koncesija. Kako bi ga što bolje opisali, pojam koncesije promatrali smo iz tri značenja: normativnog, pravno-teorijskog i jezičnog. Kad bi se sve svelo na jednu rečenicu kojom bi stanovništvu neke zemlje na jednostavan način objasnili značenje koncesije to bi bilo dopuštenje za obavljanje određene gospodarske djelatnosti koje država daje domaćoj ili stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi s ciljem zadovoljenja općeg interesa.

Nakon obrađivanja općeg pojma došlo je do osvrta na razvoj koncesija u Republici Hrvatskoj gdje je putem Zakona o koncesijama opisan cijeli princip vezan za funkcioniranje te pravne materije u Hrvatskoj. Opis je uključivao upoznavanje s obilježjima, pripremne radnje za dobivanje koncesije te sam ugovor o koncesiji, koji na osnovi odluke o davanju koncesije sklapaju koncedent i koncesionar, a koji predstavlja njihov izvor prava i obveza u skladu sa Zakonom. Još je pobliže objašnjeno tko vrši nadzor na provedbom koncesija kao pojam registra koncesija koji služi za prikupljanje i evidenciju podataka iz ugovora o koncesiji i vezane dokumentacije, pohranu podataka, upravljanje bazom podataka, osiguranje dostupnosti podataka te zaštitu baze podataka i dokumenata pohranjenih u arhivu.

Kako bi se najbolje opisao sustav funkcioniranja navedeni su primjeri koncesija u Republici Hrvatskoj (zdravstvena zaštita, pomorsko dobro, javne ceste) a zatim i načini na koji se koncesije primijenjuju na neke od država iz regije, u ovom slučaju, članica Europske Unije čija je

punopravna članica od 1. srpnja 2013. godine i Republika Hrvatska. Ono što sve te države veže kad su u pitanju koncesije jest Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji. Ova Direktiva prvi je zakonodavni akt Europske Unije koji je posebno i isključivo usmjeren na pravno uređenje instituta koncesija kroz tri temeljna načela: slobodu određivanja usluga od općeg gospodarskog interesa, načelo slobodnog upravljanja tijela javne vlasti te načelo jednakog postupanja, zabrane diskriminacije i transparentnosti. Uređenjem ove materije direktivom, kao pravno obvezujućim aktom upućenim državama članicama, Unija je svakoj državi članici omogućila urediti koncesije u skladu sa svojom pravnom tradicijom i kulturom, uz poštivanje temeljnih vrijednosti postavljenih od ove organizacije. Koncesije su pravni institut koji se danas može susresti u pravnim sustavima velikog broja država svijeta, bez obzira na kontinent na kojem se te države nalaze te bez obzira na njihov stupanj razvijenosti. Kad su u pitanju Republika Hrvatska i ostale članice Europske Unije, sustav provođenja koncesija u jednom dijelu je uređen direktivom ali se svakoj članici ostavlja prostor za pravno uređivanje koncesija u skladu s direktivom upravo zbog tradicije i specifičnosti naroda čije su potrebe, na kraju krajeva, zapravo i najbitnije.

LITERATURA

1. Anić, V. (1998); RJEČNIK HRVATSKOGA JEZIKA; Novi Liber, Zagreb; str. 426.
2. Borković, I.; Upravno pravo; Narodne novine; Zagreb; 1991.; str. 17.-30.
3. Borković, I. (1993); Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu; Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu; str. 11.
4. Caringella – Delpino – del Giudice, Diritto Amministrativo; 2000: str. 428-429. Dohvaćeno iz <https://hrcak.srce.hr/file/212470>.
5. Direktiva 2014/23/EU Europskiog parlamenta i vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji; Službeni list Europske unije, L 94, 28.3.2014.
6. Duguit, L. (1929); Preobražaji javnog prava; Beograd; str. 134-135.
7. Đerđa, D. (2002); str. 615-643. Dohvaćeno iz <https://hrcak.srce.hr/file/212470>.
8. Đerđa, D. (2006); Ugovor o koncesiji; Hrvatska javna uprava; str. 87.
9. Đerđa, D. (2008); Upravno pravo - aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse; str. 58.
10. Đerđa, D. (2010); Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj; Zagreb; str. 80-101.
11. Fischer, P.; Die internationale Konzession; Wien - New York; 1974.; str. 35.
12. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Dohvaćeno iz <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=32717>.
13. Ivančević, V. (1983); Institucije upravnog prava; Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom; Zagreb; str. 161.
14. Perić, B. (1994); Država i pravni sustav; Zagreb; str. 52.
15. Romac, Ante (1992); 4. izdanje; Narodne novine, Zagreb; str. 96.
16. Šonje, J. (2000); RJEČNIK HRVATSKOGA JEZIKA; Leksikografski zavod Miroslav Krleža i Školska knjiga, Zagreb; str. 475.
17. Tolić (2004); str. 12. Dohvaćeno iz <https://hrcak.srce.hr/file/212470>.

18. Vukmir, B. i V. Skenderović; Koncesije i ugovaranje BOT projekta, 1999. Zagreb: str. 28.

19. Zakon o cestama; NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23.

20. Zakon o koncesijama- NN 69/17, NN 107/20.

21. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama; NN 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19.

22. Zakon o zdravstvenoj zaštiti; NN 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22, 33/23.

23. Žepić, M.; Latinsko-hrvatski ili srpski rječnik; Školska knjiga, Zagreb; 1985.; str. 57.

24. Žuvela, M. (1996); Vlasničkopravni odnosi; Zagreb.

25. 17 juin 2016 - Loi relative aux contrats de concession (u prijevodu: 17. lipnja 2016. - Zakon o ugovorima o koncesiji države Belgije)

26. <https://www.treccani.it/enciclopedia/concessione>