

UDK: 338.95 : 347.79 (497.5)
izvorni znanstveni rad
primljen 13. studenog 2001.

Dr. sc. Ivo Borković,
redoviti profesor Pravnog fakulteta u Splitu

KONCESIJE S POSEBNIM OSVRTOM NA ZAKON O MORSKIM LUKAMA REPUBLIKE HRVATSKE

U članku se raspravlja općenito o koncesiji kao zasebnom institutu u pravu o njezinim vrstama i o njezinoj pravnoj prirodi. Nakon toga prikazuju se detaljnije svi brojni oblici koncesija kakve predviđa Zakon o morskim lukama Republike Hrvatske.

1. Uvod

Koncesija kao institut u pravu plijeni pozornost i to ne samo pravnih stručnjaka. Širina interesa s kojim se ovaj institut prati danas posljedica je značenja što ga koncesije imaju poglavito u tzv. zemljama u tranziciji. Ovo značenje opet nije samo pravne prirode već ima svoju gospodarsku pa i političku dimenziju. Stoga ne začuđuje uočena konstatacija da spomenute zemlje nastoje u svojim pravnim sustavima što preciznije urediti sva bitna pitanja koncesije. Nužnost uređenje ovih pitanja uvjetuju dva razloga. Prvi se ogleda u potrebi da zemlje, kojima je podjeljivanje koncesije jedan od značajnih gospodarskih interesa radi privlačenja prije svega stranog kapitala, imaju pravno precizno razrađene kako uvjete pod kojima se koncesije podjeljuju, tako i uvjete pod kojima se ostvaruju prava i obveze što iz akata o koncesiji proizlaze jednako za koncedenta kao i za koncesionara. Drugi razlog leži u činjenici što potencijalni koncesionar ima interesa za uzimanje koncesije i plasiranje vlastitog kapitala samo pod pretpostavkom da mu pravni i gospodarski sustav nude jasne i pravno precizne uvjete utvrđene u normama važećeg prava o svim pitanjima ostvarivanja koncesijskog odnosa u koji namjerava ući.

Logičnim se doima stoga okolnost što pravni sustavi sadrže brojne norme utvrđene u pravnim pravilima različite pravne snage o koncesiji. U njima se ogleda pristup što ga zakonodavac konkretne zemlje ima glede ovog značajnog instituta.

2. Pojam koncesije

Koncesija kao pravni pojam ima prije svega svoje jezično značenje.¹ Karakteristično je, međutim, da se taj pojam u jezičnom smislu različito koristi. Tako

¹ Riječ koncesija potječe od latinske riječi *concessio, onis*, što znači dopuštanje, dopuštenje, uopće opraštanje kazne. Taj izraz je ostao kao korijen za označavanje pojma koncesije u mnogim jezicima (tako npr. francuski - *concession*, njemački - *Konzession*, engleski - *concession*, talijanski - *concessione* itd).

u francuskom jeziku pojam *concession* znači dopuštenje, dozvola, povlastica;² u engleskom *concession*, popuštanje, dozvola, povlastica, dodjela;³ u njemačkom *Konzession*, odobrenje, dopuštenje itd. U našem jeziku koncesija kao pojam znači izlaženje u susret nečijim željama, ustupak. Pojam se upotrebljava i u osobitom značenju kao ovlast koju država kome daje da može što raditi ili graditi.⁴

Moglo bi se, dakle, reći kako se spomenuta značenja uglavnom svode na to da se pod pojmom koncesija podrazumijeva izvjesna dozvola, odnosno određeno dopuštenje ili odobrenje.

Kad se, međutim, o koncesiji govori u sadržajnom smislu, kad se ona promatra kao pravni institut, onda se i tu, prilikom sadržajnog definiranja pojma, zapažaju razlike.

Pravno se koncesija definira kao dozvola za obavljanje neke djelatnosti, uvjetovana posebnim odobrenjem. "U najširem smislu koncesija predstavlja akt (grant, odobrenje, dozvola, razrješenje, Erlaubnis) vlasti jedne države kojom se građanima te države drugoj državi ili stranim državljanima dopušta na njezinu području obavljanje onih djelatnosti za koje inače postoji zabrana."⁵

Za koncesiju se također navodi da je "1. ugovor kojim država ili municipijalna vlast pod stanovitim uvjetima daje u eksploataciju svoja poduzeća ili zemlju s pravom vađenja korisnih ruda, gradnje poduzeća itd.; 2. samo poduzeće organizirano na temelju koncesije; 3. dopuštenje, ustupak, ustupanje povlastica; 4. odobrenje za vođenje obrta."⁶

Postoji podjela na političke koncesije, koje se obično utvrđuju u ugovorima između država, i one znače dozvolu jedne države drugoj da na njezinu teritoriju obavlja određenu djelatnost koje ograničavaju njezinu suverenost i ekonomske koncesije koje se podjeljuju ugovorom između države i koncesionara.⁷

Za koncesiju u međunarodnom pravu navodi se da znači davanje stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi povlastice za vršenje nekih izuzetnih prava koja, u pravilu, ne pripadaju strancima kao što su npr. eksploatacija prirodnih bogatstava, javne službe, pa čak i javne vlasti, odnosno da znači povlasticu danu stranoj državi ili državljaninu npr. pravo iskorištavanja rudnog blaga, podizanje industrijskih postrojenja, izgradnja velikih projekata.

U talijanskoj se teoriji provodi razlika između tzv. koncesije dobara i koncesije usluga. Prve daju privatniku prava stvarne ili personalne prirode na određena dobra (npr. koncesija zemljišta, zračnog ili vodnog dobra i sl.), dok druge daju koncesionaru

² Vidi: Valentin Putanec, *Francusko-hrvatskosrpski rječnik*, Školska knjiga, Zagreb 1957, str. 168.

³ Milan Drvodelić, *Englesko-hrvatski rječnik*, Školska knjiga, Zagreb 1954, str. 122.

⁴ *Rječnik hrvatskoga ili srpskoga jezika*, dio V, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb 1898 - 1903, str. 263.

⁵ Dr. Vilim Gorenc, *Ugovor o koncesiji, Acta turistica*, Zagreb, Ekonomski fakultet, 2/89, str. 179.

⁶ Bratoljub Klaić, *Rječnik stranih riječi, izraza i kratica*, Zagreb 1958, str. 667.

⁷ Vidi: Dr. Vilim Gorenc, op. nav. str. 179. Kao klasičan primjer političkih koncesija navode se kineske koncesije Njemačkoj (Kiaochow 1898), Rusiji (Port Artur 1889), Velikoj Britaniji (Weihawei 1898), Belgiji (Tientsin 1902) kubanske koncesije date SAD (Guantanamo zaljev 1903) i dr. Mješavinu političkih i ekonomskih koncesija predstavljao je Sueski kanal a Panamski kanal predstavlja to i danas.

ekskluzivno pravo na vršenje određenih aktivnosti (npr. koncesija za telekomunikacije, željeznice i sl.).⁸

Upravo zbog ove širine značenja pojma koncesije navodi se kako "tradicionalno značenje koncesije čije je podrijetlo kreirano u pravu i u aktivnoj pravnoj situaciji izgleda ekstremno općenito te zbog općenitosti i širine nekorisno."⁹

Gledano u povijesnoj retrospektivi, prve koncesije predstavljale su oblik dozvola kojima je vladar određenim osobama dopuštao da se koriste njegovim dobrima. Koncesije svoje korijene vuku iz različitih oblika dozvola kojima su cenzori, već u rimskom pravu (oko 312. godine prije naše ere) davali u zakup državne prihode ili pravo na izvođenje javnih radova. Cenzori su upravljali i državnim dobrima (*ager publicus*), brinuli su se za uzdržavanje hramova i javnih zgrada (*sarta tecta tueri*). Temeljem određenih ugovornih obrazaca (*leges censoriae* - koji se na određeni način mogu uzeti kao početni oblici upravnih ugovora, odnosno ugovora o koncesiji) izdavali su za vrijeme lustruma u zakup državne prihode (*vectigalia*) npr. od javnih dobara, pašnjaka, carina, solana, rudnika, ribolova itd. onima koji bi najviše nudili (*locatio rei*).¹⁰

U pravnoj teoriji, posebno onoj upravnog prava, pojam koncesije upotrebljava se vrlo često. To je razumljivo ako se ima u vidu činjenica da koncesiju, u pravilu, podjeljuje upravna vlast. Ta vlast ujedno utvrđuje i uvjete vršenja koncesije kao što vrši i nadzor nad njezinim obavljanjem, te u mnogim slučajevima ima pravo poduzimanja mjera različite prirode prema koncesionaru zbog neizvršavanja obveza iz akata o koncesiji. Zbog tih razloga i pravne definicije instituta koncesije brojne su baš u teoriji upravnog prava.

Tako se npr. u talijanskoj teoriji javlja posebno pojam upravna koncesija (*concessione amministrativa*) za koju se kaže da u uobičajenoj upotrebi pa i samom pravnom jeziku ima više značenja. Neki pod značenjem koncesije podrazumijevaju sve diskrecijske akte javne uprave (*atti discrezionali della pubblica amministrazione*) koji prenose ili kreiraju prava i ovlasti ili kvalitetu kod stranih subjekata. Drugi naprotiv tu uključuju samo upravne akte koji konstruiraju u korist drugih pravo na javne stvari ili koji prenose pravo na obavljanje funkcija ili javnih usluga.

Osim toga, u talijanskoj se teoriji navodi kako upravne koncesije ulaze u pravnu kategoriju poslova iz djelokruga javne uprave. U pitanju su akti s kojima javna uprava svojom diskrecijskom voljom pripisuje pravo drugom subjektu.¹¹

Talijanska teorija provodi, također, razliku između tzv. koncesije dobara i koncesije usluga. Prve daju privatniku prava stvarne ili personalne prirode na određena dobra (npr. koncesija zemljišta), dok druge daju koncesionaru ekskluzivno pravo na vršenje određenih aktivnosti (npr. koncesija za telekomunikacije).¹² Različita shvaćanja pojma

⁸ O svemu tome vidi: Ivo Borković, *Pravna priroda koncesije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. XXVIII br. 1-2, 1991, str. 17 - 30 i *Koncesije i pomorsko dobro*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 32/1-2, 1995, str. 5 - 21.

⁹ *Enciclopedia del diritto*, str. 370.

¹⁰ Vidi: M. Horvat, *Rimska pravna poviest*, Zagreb 1943, str. 56.

¹¹ *Novissimo rigesto italiano*, Torino, III, 1967, str. 920.

¹² Vidi: *Enciclopedia del diritto*, VIII, Varese 1961, str. 372.

koncesije dovela su do toga da se ovdje pod koncesijom podrazumijeva: a) autoritativni akti koji daju status, tj. daju mjesto jednoj pravnoj sposobnosti općenito koju respektiraju svi ostali subjekti prava uključujući i koncedenta; b) koncesiju koja zainteresiranim daje jedno subjektivno pravo i c) koncesiju u kojoj uprava daje privatniku pravo na vršenje posla u javnim uslugama ili javnim poduzimanjima. U kategoriju upravne koncesije uključuje se također i davanje javnog ureda pojedincu bilo da to podrazumijeva službu ili samo titulu uz pomoć naslova i počasne funkcije.¹³

Pojam koncesije koristi se izuzetno široko i u francuskoj teoriji upravnog prava. Međutim, i tu se navodi kako je razlika u objektu koncesije, njezinoj prirodi i posebno pravnom režimu rezultirala dosta nejasnim formulacijama i teškoćama u stvaranju zajedničkog teorijskog pristupa (Dalloz). Tako se u francuskoj teoriji govori o koncesiji za obavljanje javne službe (*concession de service public*), o koncesiji za ceste (*concession de voirie*), koncesije za rudnike (*concession de mines*) i dr. Te koncesije imaju različit objekt pa se u svezi s tim izražavaju u različitom smislu. Neke koncesije znače vršenje određenih aktivnosti (npr. koncesija za obavljanje javne službe), putem nekih se koncesija zauzima javno dobro, neke opet za koncesionara znače vršenje prerogativa javne vlasti i sl. Teško je, kaže npr. Benoit, jednom kratkom formulom obuhvatiti stvarnost, kompleksnost i neprekidni razvoj koncesije.

Općenito gledano, upravna koncesija se u francuskom pravu (*concession administrative*) definira kao postupak koji dopušta upravi davanje određenih prava pojedincu ili drugoj pravnoj osobi pod uvjetima koje vrlo često sadrži ugovor a kojima se utvrđuju uvjeti podjeljivanja prava (A. de Laubadere).¹⁴

Koncesija, dakle, pojmovno znači dozvolu (odobrenje, dopuštenje, ovlaštenje). U sadržajnom smislu koncesija tvori poseban pravni institut putem kojega javna vlast dopušta određenom subjektu, fizičkom ili pravnom, domaćem državljaninu ili strancu, upotrebljavati ili iskorištavati određena dobra, izvoditi određene radove ili obavljati kakvu djelatnost.

Koncesiju javna vlast podjeljuje u pravilu posebnim aktom (rjeđe pravnom normom). To je upravni akt jednostran i autoritativan po svojoj prirodi, koji mora biti utemeljen na propisu koji u važećem pravnom poretku definira mogućnost podjeljivanja koncesije. Osim toga, taj akt mora biti usklađen i s međunarodnim ugovorima i konvencijama koje reguliraju domenu koncesija a koje je sklopila ili kojima je pristupila država davatelj koncesije. Donošenju takvog akta prethodi posebni zahtjev subjekta koji je zainteresiran za dobivanje koncesije i kojim se otvara postupak podjeljivanja koncesije.¹⁵

U samom postupku podjeljivanja koncesije nasuprot javnoj vlasti (tko će u ime javne vlasti biti ovlašten za davanje koncesije stvar je zakonodavne regulative u sklopu svake države posebno)¹⁶ tj. davatelju koncesije stoji podnositelj zahtjeva - koncesionar dok je predmet postupka odlučivanje o davanju koncesije.

¹³ *Novissimo rigesto italiano*, 921.

¹⁴ André de Laubadere, u Dalloz, *Encyclopedie juridique*, Tome I, Paris 1958, str. 441.

¹⁵ "Pošto invito beneficium non datur koncesije se temelje uvijek na konsenzusu zainteresiranog koji se manifestira u formi zahtjeva ili rjeđe prihvaćanjem i često podliježe plaćanju specijalne takse". *Novissimo rigesto italiano*, str. 919.

¹⁶ U Francuskoj to je javna vlast a prema teritorijalnom načelu to je država, departman ili općina.

Podijeljeno koncesija može sadržajno značiti ovlaštenje različite prirode. Tako npr. koncesija može biti podijeljena za iskorištavanje određenog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj upotrebi, koncesija može biti dana za izgradnju ili vođenje određenog objekta i sl.

Koncesija se podjeljuje uvijek na određeno vrijeme. Rok trajanja ovisan je o nizu čimbenika, kao što su: vrsta koncesije, uvjeti pod kojima se podjeljuje i sl. U francuskoj se teoriji ističe kako se koncesija podjeljuje u vremenskom rasponu od najmanje 5 do 10 godina i najduža u vremenu od 20 do 30 godina (Benoit). U francuskom se pravu rok trajanja koncesije obvezno ugrađuje u ugovor o koncesiji.¹⁷

Nakon podjeljivanja koncesije slijedi, u pravilu, sklapanje posebnog ugovora kojim se, prema prirodi podijeljene koncesije, utvrđuju svi modaliteti njezina obavljanja.¹⁸ Ugovorne strane su tada, najčešće javna vlast na čijem se teritoriju trebaju ostvarivati prava iz podijeljene koncesije i koncesionar, dakle osoba u čiju je korist koncesije podijeljena. Ovdje treba reći da je širina slobode ugovaranja ovisna o načinu pravne regulacije instituta koncesije. Što je pravna regulacija detaljnija u propisivanju prava i obveza ugovornih strana, to je mogućnost odnosno širina ugovaranja manja i obratno.

Pravna regulacija koncesije treba zadovoljiti dva naoko oprečna zahtjeva, jedan javne vlasti koji se izražava u želji da se što više odnosa iz koncesije uređuje aktom o koncesiji jer je to oblik autoritativnog odlučivanja kroz oblik upravnog akta koji je jednostran, i drugi zahtjev odnosno težnja koncesionara da se odnosi iz koncesije u najvećoj mjeri uređuju ugovorom, dakle sporazumno.

Najsloženiji je problem pitanje pravne prirode koncesija. Složenost ovog problema proizlazi jednako iz činjenice što postoje različite vrste koncesija kao i zbog činjenice da se kod definiranja odnosa koji se kod podjeljivanja koncesije stvaraju - javljaju pravni akti različiti prema svojoj pravnoj prirodi.¹⁹

U talijanskoj teoriji npr. prema tzv. ugovornoj teoriji, odnos koncesije ima ugovorni karakter, tj. pokazuje se kao pravna situacija za čiji je nastanak potreban obostrani pristanak i javne uprave i privatnika. Prema antiugovornoj teoriji, naprotiv, koncesija se pojavljuje kao jedan konstitutivni akt zavisen samo od volje uprave.²⁰

I u francuskoj je teoriji pitanje pravne prirode koncesije dosta sporno. U 19. stoljeću bilo je zastupljeno mišljenje što je dugo bilo dominantno, a prema kojemu akt o koncesiji ima isključivo ugovornu prirodu. Prema drugom stajalištu (Hauriou, Latourner, Rivero) akt o koncesiji ima dvostruku prirodu (*double nature*), ugovornu i normativnu. Napokon, prema trećem stajalištu, što je slično prijašnjem a koje danas prevladava u francuskoj teoriji (Duguit, Jeze, Rolland, Odent), akt o koncesiji ima mješovitu prirodu (*nature mixte*). Ugovornu prirodu, prema tom stajalištu, imaju

¹⁷ Vidi: Francis-Paul Benoit, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz 1968. str. 130.

¹⁸ U talijanskoj teoriji nužnost ovakvog ugovora uzima se kao posljedica činjenice što pojedinačni akt kojim se podjeljuje koncesija gledan izolirano nije sposoban stvoriti odnos koncesije. Potrebno je da intervenira jedna konvencija koja će ga aktualizirati.

¹⁹ O pravnoj prirodi koncesije vidi: Prof. dr. Ivo Borković, *Pravna priroda koncesije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu br. XXVIII/1-2, 1991. str. 17-30.

²⁰ Vidi. *Encyclopedia del diritto*, str. 374.

odredbe koje se odnose na financiranje službe i relacije među subjektima, dok normativnu prirodu imaju odredbe što utvrđuju funkcioniranje službe

Kad je u pitanju upravna koncesija, onda se za nju uzima da, prema općem stajalištu, ima ugovornu prirodu (*nature contractuelle*). Međutim, ni takav pristup nije univerzalno prihvaćen. Neke se koncesije uzimaju kao oblik jednostranog akta (npr. koncesija za rudnike), kod drugih, opet, ugovorna je priroda sporna (npr. koncesija za zauzimanje javnih dobara) itd.²¹

Prema našem mišljenju, postoji razlika u pravnoj prirodi akata koncesije. Akt kojim javna vlast podjeljuje koncesiju ima značenje individualnog i jednostranog akta. Takav je akt pravna podloga za sklapanje ugovora o koncesiji kao posebnog akta, što je u pravilu dvostran jer se zaključuje uz suglasnost volja o najbitnijim pitanjima prava i obveza za ostvarivanje koncesije (mada neki elementi ugovora o koncesiji mogu biti unaprijed jednostrano određeni kao npr. pristojba za usluge koje koncesionar pruža uživatelju službe, rok na koji se koncesija podjeljuje i sl.).²²

3. Koncesije u pravu Republike Hrvatske

Pravna teorija u bivšoj Jugoslaviji nakon Drugog svjetskog rata gotovo da se i nije bavila problematikom koncesije. Razlog tome jest prije svega u činjenici što se u tom vremenu institut koncesije nije ni mogao prihvatiti. Neprihvatljivost tog instituta za prilike toga doba imala je utemeljenje u činjenici da su sve djelatnosti (privredne i neprivredne, odnosno društvene) obavljali isključivo javni, državni, odnosno društveni subjekti. Tome valja dodati i posebni pristup u odnosu na institut privatnog vlasništva kao i veliku rezerviranost što je postojala u odnosu na mogućnost investiranja stranog kapitala kao i suzdržanost prema mogućnosti da stranci takvim investiranjem ostvaruju profit u Jugoslaviji.

Takav ili sličan pristup pitanjima vlasništva i mogućnosti podjeljivanja koncesija posebno stranim osobama, karakterističan je bio za gotovo sve zemlje koje u poslijeratnom razdoblju u Europi razvijaju socijalističke društveno-ekonomske odnose.²³

U odnosu na institut koncesije veliki korak u pravu bivše Jugoslavije napravio je Zakon o stranim ulaganjima iz 1988. godine, kojim je bila otvorena mogućnost podjeljivanja koncesije stranom ulagatelju za korištenje određenog obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj upotrebi.

²¹ Vidi: Dalloz, *Encyclopedie juridique*, Tome II, Paris 1959, str. 872.

²² "U svakom procesu koncesije dobara i usluga konstantna su dva akta: jedan jednostrani javne uprave i jedna konvencija između javne uprave i privatnika". *Encyclopedia del diritto*, str. 374.

²³ Zanimljivo je da je izuzetak u tom smjeru na izvjesni način bio SSSR. Naime, u toj zemlji je nakon Oktobarske revolucije zbog teške ekonomske situacije Vijeće narodnih komesara donijelo 1920. godine Dekret o koncesijama koji je imao za cilj prije svega privlačenje stranog kapitala u svrhu oživljavanja i razvijanja sovjetske privrede. Braneći institut koncesije, Lenjin je pišući o koncesijama (u djelima *O porezu uaturi*, 1921. i *O zadrugarstvu* 1923. godine) isticao kako su one ugovor koji ne narušava temelje mlade sovjetske vlasti. Vidi: *Malaja sovjetskaja enciklopedija*, Moskva 1953. str. 1190.

Nakon stjecanja svoje samostalnosti i suverenosti Republika Hrvatska je brzo ugradila u svoj pravni sustav institut koncesije. Prvi Zakon o koncesijama bio je donijet već 1990. godine. No taj je zakon imao dosta manjkavosti pa je dvije godine kasnije zamijenjen novim Zakonom o koncesijama iz 1992. godine (Narodne novine br. 89/92).. Taj sada važeći Zakon o koncesijama ima karakter općeg zakona (*lex generalis*), što na generalni način utvrđuje pravni režim koncesije.

Prema tom zakonu, koncesija se može dati domaćoj i stranoj fizičkoj i pravnoj osobi i njome se stječe:

- pravo gospodarskog korištenja prirodnih bogatstava, te drugih dobara za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku (taj interes utvrđuje Zastupnički dom Hrvatskog sabora);

- pravo obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku, te izgradnja i korištenje objekata i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti.

Koncesija se može dati najdulje na vrijeme od 99 godina.

Odluku o koncesiji donosi Zastupnički dom Hrvatskog sabora, ali ovaj dom može ovlastiti Vladu Republike Hrvatske da donosi odluku o koncesiji.

Prijedlog za donošenje odluke o koncesiji podnosi Vlada nakon pribavljena mišljenja izvršnog tijela općine ili grada ili županije na čijem se području stječe pravo gospodarskog korištenja dobara za čije se korištenje podjeljuje koncesija.

Odluka o koncesiji donosi se na osnovi provedenog javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja ili na zahtjev ako je to određeno posebnim zakonom. Na osnovi elemenata prikupljenih u postupku javnog prikupljanja ponuda ili javnog natječaja, odnosno zahtjeva, Vlada, prilikom pripreme prijedloga odluke o koncesiji, prosuđuje osobito:

- poslovni ugled podnositelja ponude,
- sposobnost za ostvarivanje koncesije,
- povoljnost ponude,
- utjecaj na očuvanje i zaštitu okoliša.

Stručne poslove oko pripreme odluke o koncesiji i nadzor nad ostvarivanjem koncesije obavljaju mjerodavna ministarstva ili izvršno tijelo županije, odnosno grada.

Vlada, odnosno mjerodavno ministarstvo ili izvršno tijelo županije, odnosno grada i podnositelj ponude sklapaju ugovor o koncesiji, kojim se između ostalog moraju osigurati odgovarajuća jamstva za ostvarivanje gospodarske svrhe koncesije u skladu s interesima Republike Hrvatske.

Ugovorno plaćanje naknade za koncesiju ide u prihod proračuna Republike Hrvatske ili proračuna županije odnosno grada.

Ugovori o koncesiji upisuju se u jedinstveni registar koncesija, što vodi Ministarstvo financija.

Kao posljedica činjenice da Zakon o koncesijama ima karakter općeg zakona što na generalni način uređuje pravni režim koncesije i činjenice da su njegove brojne odredbe uvjetne u smislu da vrijede "ako posebnim zakonom nije drukčije određeno" u Hrvatskoj danas, pored Zakona o koncesijama, postoje i mnogi drugi zakoni koji svojim odredbama predviđaju mogućnost podjeljivanja koncesije u pojedinim oblastima. Na taj se način stvara posebni pravni režim pojedinih vrsta koncesija uređen odredbama posebnog zakona (*lex specialis*).

4. Koncesije prema Zakonu o morskim lukama

Pravo bogatstvo oblika koncesija što se mogu podijeliti pod različitim uvjetima sadrži Zakon o morskim lukama iz 1995. godine (Narodne novine br. 108/95 i 6/96).

Prema članku 10. Zakona o morskim lukama, lučke djelatnosti obavljaju trgovačka društva na temelju koncesije. Takvim svojim pristupom zakonodavac je utvrdio dva pravila. Prvo, lučke djelatnosti obavljaju **trgovačka društva** (koncesiju radi obavljanja lučke djelatnosti može dobiti samo trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću koje ima minimalni kapital 60 000 kuna ili dioničko društvo koje ima minimalni kapital 200 000 kuna i registrirano je za obavljanje odnosne djelatnosti). Drugo, te se djelatnosti obavljaju **na temelju koncesije** (samo pravne osobe koje na temelju posebnog zakona obavljaju djelatnost koja se odnosi na sigurnost plovidbe na moru, mogu ovu djelatnost obavljati na lučkom području bez koncesije).

Analiza odredaba Zakona o morskim lukama, što uređuju institut koncesije, pokazuje kako postoje različiti mogući tipovi koncesije:

- koncesija za obavljanje lučke (lučkih) djelatnosti (članak 10.),
- koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti, koja u sebi obuhvaća korištenje i održavanje postojećih objekata infrastrukture i suprastrukture (članci 10. i 11),
- koncesija za korištenje objekata suprastrukture i infrastrukture radi obavljanja lučkih djelatnosti čija se izgradnja i održavanje osigurava putem lučke uprave i s drugim sredstvima iz državnog ili županijskog proračuna (članak 21. stavak 2),
- koncesija za izgradnju i korištenje novih objekata infrastrukture i suprastrukture (članak 21. stavak 3), i
- prvenstvena koncesija (članak 62).

4.1. *Pojedine vrste koncesija*

Kao prva u nizu koncesija koju predviđa Zakon jest koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti. Ova koncesija sadržajno obuhvaća one djelatnosti koje kao takve utvrđuje sam Zakon.

Vrste lučkih djelatnosti u lukama otvorenim za javni promet za čije se obavljanje može dati koncesija su:

- privez i odvez brodova, jahti, ribarskih, športskih i drugih brodica i plutajućih objekata,
- ukrcaj, iskrcaj, prekrcaj roba,
- skladištenje i prenošenje roba i drugih materijala,
- ukrcaj i iskrcaj putnika,
- ostale gospodarske djelatnosti koje su s ovima u neposrednoj ekonomskoj, prometnoj ili tehnološkoj svezi (npr. opskrba brodova, pružanje usluga putnicima, tegljenje, servisi lučke mehanizacije, lučko agencijski poslovi i špediterski poslovi, poslovi kontrole kakvoće i količine robe i dr.).

Kod nabiranja vrsta lučkih djelatnosti za čije se obavljanje može dati koncesija zakonodavac se, dakle, poslužio tehnikom tzv. primjeričnog normiranja, što znači da

je svojim nabrojanjem (datim u članku 9. Zakona) propisao osnovne lučke djelatnosti, ali time nije zatvorio krug mogućih gospodarskih djelatnosti koje mogu predstavljati lučke djelatnosti, već dopušta da i neke druge gospodarske djelatnosti koje su s nabrojenima u neposrednoj svezi, mogu imati karakter lučkih djelatnosti za koje se, također, može dati koncesija. Ovo tim više što Zakon propisuje da se na lučkom području mogu obavljati i druge djelatnosti ako je to propisano posebnim zakonom, kao i ono obavljanje koje ne umanjuje ni otežava obavljanje nabrojenih osnovnih lučkih djelatnosti.

U svezi s iznijetim treba skrenuti pozornost na sljedeće:

Prvo, koncesija se daje za obavljanje **određene** lučke djelatnosti. Prema posebnoj odredbi Zakona lučka uprava, kao davatelj koncesije, u pravilu daje trgovačkom društvu koncesiju za obavljanje **jedne lučke djelatnosti** (pravilo je, dakle, da koncesija sadrži pravo na obavljanje jedne od vrsta lučkih djelatnosti, ali to je pravilo koje može imati izuzetaka – hoće li će se odstupati od pravila, ovisi o stajalištu davatelja koncesije koji će svoje stajalište zasnivati na svim elementima koji se uzimaju u obzir prilikom podjeljivanja koncesije). Međutim, prema izričitoj odredbi Zakona, jednom trgovačkom društvu **ne može se dati koncesija za obavljanje svih lučkih djelatnosti**. S obzirom da se u postupku podjeljivanje koncesije javljaju dvije vrste pravnih akata i to: odluka o koncesiji i ugovor o koncesiji, to znači da će davatelj koncesije, u svakom pojedinom slučaju podjeljivanja koncesije, u odluci o koncesiji odrediti prije svega lučku djelatnost (djelatnosti) za koje se daje koncesija uz ostala pitanja koja čine sadržaj odluke o koncesiji kao što su: način, uvjeti i vrijeme obavljanja djelatnosti, ovlaštenja davatelja koncesije, prava i obveze ovlaštenika koncesije i drugo.

Zakon posebno propisuje da koncesija za obavljanje lučke djelatnosti može obuhvaćati korištenje i održavanje postojećih objekata infrastrukture i suprastrukture. To znači da koncesija za obavljanje lučke djelatnosti ne sadrži implicate u sebi i pravo na korištenje i održavanje postojećih objekata infrastrukture i suprastrukture. Da li će uz pravo na obavljanje određenih lučkih djelatnosti ovlaštenik koncesije dobiti i pravo na korištenje i održavanje postojećih objekata infrastrukture i suprastrukture ovisi o davatelju koncesije (zakonska stilizacija *može*) koji će svrhovitost podjeljivanja ovog prava procjenjivati prema nizu okolnosti u svezi s uvjetima pod kojima se koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti podjeljuje, što će biti vidljivo iz odluke o koncesiji i ugovora o koncesiji u svakom konkretnom slučaju. Ovdje se, naravno, postavlja logično pitanje koliko je moguće lučke djelatnosti, posebno neke od njih, obavljati bez korištenja lučke infrastrukture i suprastrukture.

Treba ovdje spomenuti da su prema zakonskoj definiciji lučka podgradnja (infrastruktura) lukobrani, operativne obale i druge lučke zemljišne površine, objekti prometne infrastrukture (npr. lučke cestovne i željezničke prometnice, vodovodna, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža, objekti za sigurnost plovidbe u luci i sl.). Lučka nadgradnja (suprastruktura), također prema zakonskoj definiciji, jesu nepokretni objekti izgrađeni na lučkom području kao upravne zgrade, skladišta, silosi, rezervoari i sl. te lučki kapitalni pretovarni objekti (npr. dizalice i sl.). I ovdje treba primijetiti da se zakonodavac, posebno kod određivanja objekata prometne infrastrukture i lučkih kapitalnih pretovarnih objekata, poslužio metodom primjeričnog

normiranja ostavljajući mogućnost da i neki drugi objekti izvan pobrojenih, mogu dobiti karakter objekata infrastrukture odnosno suprastrukture.

Napominjemo da se radi o postojećim objektima infrastrukture i suprastrukture. Ako, prema tome, ovlaštenik koncesije dobije koncesiju s ovlaštenjem na obavljanje lučke (lučkih) djelatnosti i s ovlaštenjem korištenja i održavanja postojećih objekata infrastrukture i suprastrukture, onda je takva koncesija po svom sadržaju šira od koncesije za obavljanje samo lučke (lučkih) djelatnosti. Takva se koncesija, po širini ovlaštenja koja se priznaju ovlašteniku koncesije, izjednačuje s prvenstvenom koncesijom. Trgovačka društva koja dobiju spomenutu koncesiju upisuju se u posebni upisnik koji vodi lučka uprava.

Kod koncesije radi obavljanja lučke djelatnosti treba razlikovati slučajeve u kojima ona prestaje od slučajeva u kojima se ova koncesija može oduzeti.

Koncesija radi obavljanja lučke djelatnosti prestaje temeljem odluke koju donosi davatelj koncesije u sljedećim slučajevima:

- istekom vremena za koje je dana,
- odreknućem ovlaštenika koncesije,
- smrću ovlaštenika, odnosno prestankom pravne osobe ako nasljednici, odnosno pravni sljednici ne zatraže potvrdu koncesije u roku 30 dana od smrti ovlaštenika ili prestanka pravne osobe,
- oduzimanjem koncesije.

Glede mogućnosti oduzimanja koncesije treba, opet, razlikovati dvije situacije. Prvu u kojoj lučka uprava **može oduzeti** koncesiju (dakle, ne mora - što je pravo lučke uprave koje će ona koristiti zavisno od prosudbe ponašanja ovlaštenika koncesije) i drugu u kojoj lučka uprava **oduzima** koncesiju (mora, dakle, oduzeti koncesiju ako se na strani ovlaštenika koncesije ispune pretpostavke što ih utvrđuje zakon).

Koncesija radi obavljanja lučke djelatnosti može se oduzeti ako lučka uprava utvrdi da ovlaštenik koncesije nije uskladio visinu naknade za usluge luke s utvrđenim cjenikom, ili ne poštuje odredbe o redu u luci ili se ne pridržava plana i programa rada.

Međutim, koncesija će se oduzeti ako lučka uprava utvrdi da ovlaštenik koncesije:

- obustavi izvršavanje djelatnosti za koju je dana koncesija, a time se narušava normalno funkcioniranje luke,
- ne plaća ili neuredno plaća naknadu za koncesiju,
- uz obavljanje koncesionirane djelatnosti obavlja i drugu djelatnost za koju nije dobio koncesiju,
- ne koristi koncesiju ili je koristi za svrhe za koje nije dana ili preko mjere određene u koncesiji.

Oduzimanje koncesije rada izuzetno nepovoljnim posljedicama za ovlaštenika koncesije jer takvim oduzimanjem ne samo da prestaje pravo na korištenje lučkog prostora, objekata infrastrukture i suprastrukture, već se raskidaju i svi drugi ugovorni odnosi koji se temelje ili proizlaze iz koncesije, ako su vezani uz obavljanje djelatnosti te korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture na lučkom području.

Prema odredbama Zakona o morskim lukama, izgradnja i održavanje objekata lučke infrastrukture i suprastrukture osigurava se putem lučke uprave i s drugim sredstvima iz državnog ili županijskog proračuna. Takve objekte lučka uprava daje na

korištenje na temelju koncesije (prema odredbama članaka 10. do 15. Zakona o morskim lukama) a radi obavljanja lučkih djelatnosti.

Zakon o morskim lukama, međutim, predviđa mogućnost davanja koncesije za izgradnju i korištenje novih objekata infrastrukture i suprastrukture (kao posebne koncesije) trgovačkom odnosno dioničkom društvu (koja inače mogu dobiti koncesiju za obavljanje određene lučke djelatnosti prema članku 10. stavak 3. i 4. Zakona) a na temelju javnog natječaja kojega raspisuje lučka uprava i u skladu s desetogodišnjim planom razvoja lučkog sustava Republike Hrvatske i dvogodišnjim planom razvoja luke. Ovu koncesiju u lukama osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku za razdoblje od 12 godina daje lučka uprava, za razdoblje od 12 do 33 godine Vlada Republike Hrvatske, a za razdoblje od 33 do 99 godina Hrvatski sabor. I ovdje se, kao i uvijek, donosi odluka o koncesiji koja sadrži osobito: određenje objekata koji se daju u koncesiju, način, uvjeti i vrijeme izgradnje, odnosno korištenja, naknadu za koncesiju, ovlaštenje davatelja koncesije, prava i obveze ovlaštenika koncesije i dr. Na temelju ove odluke lučka uprava i ovlaštenik koncesije sklapaju ugovor. Ono što je ovdje posebno zanimljivo jest da zakon dopušta ovlašteniku ove koncesije da novoizgrađene objekte infrastrukture i suprastrukture može dati na korištenje prema općim uvjetima korištenja i uz naknadu čiju visinu sam utvrđuje u okviru cjenika (tarifa) kojom se utvrđuje najviši iznos naknade.

Konačno, Zakon o morskim lukama u prijelaznim i završnim odredbama propisuje da će lučka uprava trgovačkom društvu za obavljanje lučke djelatnosti koje nastane pretvorbom predviđenom u njegovu članku 60. dodijeliti koncesiju za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture na lučkom području na osnovi njihova pismenog zahtjeva (prvenstvena koncesija), na vrijeme od 12 godina (članak 62).

Ova odredba, prema našem mišljenju, znači sljedeće: Prvo, ovlaštenik prvenstvene koncesije je isključivo trgovačko društvo za obavljanje lučke djelatnosti koje nastane pretvorbom predviđenom člankom 60. Zakona. Drugo, koncesija sadržajno obuhvaća kako obavljanje lučkih djelatnosti tako i korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture i to kao jedinstveno pravo na čitavom lučkom području, i treće, ovlaštenik prvenstvene koncesije ima se pravo koristiti ovlastima iz podijeljene koncesije, prema uvjetima iz akta o koncesiji i ugovora o koncesiji, na vrijeme od 12 godina računajući od dana njezina podjeljivanja.

Treba spomenuti kako je norma koja predviđa podjeljivanje prvenstvene koncesije sadržana u prijelaznim i završnim odredbama zakona (ne, dakle, u temeljnim odredbama o koncesiji što se podjeljuju na temelju zakona, članci 10. do 20.) To znači da je prvenstvena koncesija izuzetak predviđen za podjelu samo trgovačkom društvu za obavljanje lučke djelatnosti koje nastane pretvorbom predviđenom u članku 60. Zakona o morskim lukama i koje je u roku od 30 dana od upisa u trgovački registar podnijelo zahtjev za dodjelu prvenstvene koncesije. Kada, dakle, lučke uprave podijele prvenstvene koncesije trgovačkim društvima što su nastala pretvorbom predviđenom u članku 60. zakona, norma članka 62. Zakona o morskim lukama gubi temelj svoje daljnje primjene (ne može se više podjeljivati prvenstvena koncesija). To je, na određeni način, vidljivo i iz odredbe članka 61. stavak 3. Zakona o morskim lukama koja propisuje

ovlast lučkoj upravi da, ako trgovačko društvo ne podnese zahtjev za dodjelu prvenstvene koncesije u predviđenom roku, u daljnjem roku od 30 dana raspiše javni natječaj za davanje koncesije za obavljanje lučke djelatnosti (dakle koncesije s užitim sadržajem nego što je sadržaj prvenstvene koncesije).

Jedno od pitanja koje se u praktičnoj primjeni Zakona o morskim lukama posebno postavljalo jest pitanje mogućnosti prijenosa koncesije uopće, pa prema tome i prvenstvene koncesije.

Zakon o morskim lukama ne predviđa mogućnost prijenosa koncesije. Međutim, ovdje treba spomenuti da taj Zakon sadrži odredbu u članku 19. prema kojoj se na sva pitanja koja se odnose na obavljanje lučkih djelatnosti, odnosno korištenje pomorskog dobra radi obavljanja lučkih djelatnosti, a koja njime nisu uređena, na odgovarajući način primjenjuju odredbe Pomorskog zakonika, kojima se uređuje koncesija na pomorskom dobru.

Naime, u glavi II. Pomorskog zakonika, iz 1994. godine (*Narodne novine* br. 17/94., 74/94.) koja sadrži odredbe o koncesiji, članak 59. stavak 4. propisuje se da se koncesija ne može prenositi na drugog bez izričitog odobrenja davatelja koncesije.

Ovakva odredba Pomorskog zakonika, prema našem mišljenju, ukazuje na sljedeće: Prijenos koncesije pravno je moguć i to je **voljna radnja** ovlaštenika koncesije kojom se on **može** (ali ne mora) poslužiti kao pravom koje nudi spomenuta norma ako za to nađe opravdane razloge. Drugo, Pomorski zakonik govori o prijenosu koncesije (dakle, ne o prijenosu pojedinih prava iz koncesije), što znači da bi spomenutim prijenosom, ako bi do njega došlo, dotadašnji ovlaštenik ostao bez koncesije (dakle, bez svih prava i obveza koja su mu podijeljena aktom o koncesiji i koja proizlaze iz ugovora o koncesiji) a druga osoba, na koju bi prijenos bio izvršen, postala bi novi ovlaštenik sa svim pravima i dužnostima koji iz podijeljene (pa prenesene) koncesije proizlaze. Međutim, onaj koji ima veće pravo (pravo prijenosa koncesije u cjelini) ima i manje pravo (pravo prijenosa samo jednog dijela prava i obveza iz koncesije), pa bi primjena tog pravila mogla doći do izražaja u konkretnom slučaju (pravilo *argumentum a maiore ad minus*). Treće, koncesija se ne može prenositi na drugog bez izričitog odobrenja davatelja koncesije. To znači da u postupku eventualnog prijenosa koncesije posljednju riječ ipak ima njezin davatelj koji mora izričito odobriti svaki pojedini zahtjev za prijenos koncesije. Treba ovdje reći da se pravo davatelja koncesije svodi isključivo na davanje izričitog odobrenja za prijenos. Davatelj, prema tome, ne može odrediti (narediti) prijenos ni u kakvom obliku. On može samo, uz postojanje prethodnog zahtjeva ovlaštenika koncesije, dati izričito odobrenje za prijenos koncesije (ili dijela koncesije), u sadržaju o kakvom su se prethodno suglasili ovlaštenik koncesije i druga osoba na koju se prijenos vrši, čime pravno osnažuje izvršeni prijenos, ili takvo odobrenje uskratiti, ako nađe da za uskraćivanje odobrenja postoje opravdani razlozi, čime onda onemogućava provođenje prijenosa koncesije (bez spomenutog odobrenja prijenos koncesije bi bio bez pravne valjanosti). I u slučaju pozitivnog rješenja (davanja odobrenja za prijenos koncesije) i u slučaju negativnog rješenja (odbijanje davanja odobrenja za prijenos koncesije) davatelj koncesije, na zahtjev ovlaštenika koncesije, mora donijeti formalnu odluku u vidu upravnog akta. Protiv odluke kojom se odbija davanje odobrenja za prijenos koncesije moguće je koristiti se pravnim sredstvima, posebno upravnim sporom.

CONCESSIONS WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE REPUBLIC OF CROATIA MARITIME PORTS ACT

Summary

Concession is a legal institute of great significance to the legislation of modern states. In terms of contents, concession is a specific legal institute by means of which a public authority allows a particular person, natural or legal, domestic or foreign, to use or exploit particular property, operate works or engage in some activity. A concession is granted by an administrative act which is unilateral and authoritative by nature. There are different types of concession formulated in legal theory, which deals with this institute extensively.

Moreover, concession is also regarded as especially important by the legislator: all basic questions of granting concession and all conditions of its implementation and ending are governed by legal regulations. The Republic of Croatia first introduced the institute of concession into its legal system by enacting the Concession Code of 1990. Two years later that law was substituted by the Concession Code now in force. The Concession Code is a general law (*lex generalis*) regulating the regime of concession in a general way. In addition to this law, there are numerous other laws governing concession in particular domains (*lex specialis*). Among these is the Maritime Ports Act of 1995 providing a rich range of different forms of concession which can be granted under different conditions, such as: concession to perform harbour services, concession to use infrastructure and superstructure facilities, priority concession, etc. In this way, the legal system of the Republic of Croatia defines precisely all conditions under which concessions for particular activities in maritime ports may be granted.