

KONFERENCIJA  
NOVI PRAVNI REŽIM ZA MARINE

Modernizacija prava  
Knjiga 47

*Glavni urednik serije*  
Akademik Jakša Barbić  
Predsjednik Znanstvenog vijeća za državnu upravu,  
pravosuđe i vladavinu prava

*Recenzenti*  
Prof. dr. sc. Dragan Bolanča  
Prof. dr. sc. Axel Luttenberger  
Prof. dr. sc. Jasenko Marin

*Adresa uredništva*  
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti  
Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava

Trg Nikole Šubića Zrinskog 11, 10000 Zagreb  
Tel. 4895-169

ISBN 978-953-347-221-8

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne  
knjižnice u Zagrebu pod brojem 001022337.

HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI  
Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava

# NOVI PRAVNI REŽIM ZA MARINE

Konferencija održana 22. i 23. studenog 2018.  
u palači Akademije u Zagrebu

*Uredili*

Akademik Jakša Barbić  
Doc. dr. sc. Adriana Vincenca Padovan  
Dr. sc. Vesna Skorupan Wolff



Zagreb, 2019.

**Doc. dr. sc. Iva Tuhtan Grgić**  
Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

## POSTUPAK DODJELE KONCESIJE ZA LUKU NAUTIČKOG TURIZMA U HRVATSKOM PRAVU\*

### 1. UVOD

Postupak dodjele koncesija na pomorskom dobru danas je u Republici Hrvatskoj reguliran dvama zakonima – Zakonom o koncesijama iz 2017. godine, koji je vrlo detaljan *lex generalis* i *lex posterior*, i starijim, ali specijalnim Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama i na temelju njega donesenoj Uredbi o postupku dodjele koncesije na pomorskom dobru. Zakonom o koncesijama u pravni je sustav Republike Hrvatske implementirana Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, čiji je cilj stvarno otvaranje tržišta u slučajevima postojanja jasnog prekograničnog interesa. Koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra izgradnjom i pružanjem usluga u lukama nautičkog turizma nesporno pripadaju u polje primjene Direktive. Budući da su sve osobe koje primjenjuju odredbe o koncesijama dužne cjelokupno nacionalno pravo interpretirati u skladu s tekстом i svrhom Direktive, u radu će se upozoriti na one odredbe Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama koje su Direktivi protivne te se stoga ne smiju primjenjivati. Analizirat će se i odredbe Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama koje nisu suprotne Direktivi, ali nisu u skladu sa Zakonom o koncesijama.

S obzirom na to da je u pravnoj praksi i doktrini dvojbeno pitanje odnosa odredbi Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i Zakona o koncesijama,

---

\* Ovaj rad je rezultat istraživanja u okviru znanstvenoistraživačkog projekta Jadranskog zavoda Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti pod nazivom *Razvoj suvremenog pravnog i osigurateljnog režima za hrvatske marine – unapređenje konkurentnosti, sigurnosti, sigurnosne zaštite i zaštite morskog okoliša (DELICROMAR)*, koji je financirala Hrvatska zaklada za znanost (HRZZ-UIP-2013-11-3061), [www.delicromar.hazu.hr](http://www.delicromar.hazu.hr).

svrha je rada odrediti primjenom kojih pravila će se provoditi postupak dodjele koncesija, a da se pritom ne čini povreda prava Europske unije s jedne strane, i uzmu u obzir specifičnosti koncesioniranja na pomorskom dobru s druge strane. Analiza i usporedba propisa koji su na snazi, posebice odredbi koje su međusobno neusklađene, poslužit će za davanje prijedloga izmjena postojećih odredbi s ciljem postizanja zadovoljavajuće razine pravne sigurnosti.

## 2. PRIMJENJIVO PRAVO

Pravni režim pomorskog dobra, a time i luka, uređen je Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama,<sup>1</sup> koji sadržava i odredbe o koncesiji na pomorskom dobru. Postupak dodjele koncesija na pomorskom dobru nešto je detaljnije reguliran podzakonskim aktom donesenim na temelju ZPDML-a, Uredbom o postupku dodjele koncesije na pomorskom dobru.<sup>2</sup> Osim ZPDML-a i Uredbe materiju koncesija uređuje i Zakon o koncesijama,<sup>3</sup> donesen u srpnju 2017. Cilj koji je zakonodavac želio postići ZOK-om bilo je donošenje krovnog zakona kojim bi se, na jednom mjestu, na precizan i transparentan način regulirali svi postupci dodjele koncesija. ZOK vrlo detaljno (mnogo detaljnije od ZPDML-a) regulira postupke davanja koncesija, ugovor o koncesiji, prestanak koncesija, pravnu zaštitu u postupcima davanja koncesije, politiku koncesija te druga pitanja u vezi s koncesijama.

Pitanje odnosa odredbi ZOK-a (koji je vrlo detaljan *lex generalis* i *lex posterior*) i odredaba ZPDML-a (koji je podnormirani *lex specialis* i raniji propis) nažalost nije nedvojbeno ni u teoriji ni u praksi, a odredbe sadržane u ZPDML-u i Uredbi s jedne strane i u ZOK-u ponekad su različite, a ponekad i potpuno suprotne, što se negativno odražava na sve adresate tih normi – davatelje koncesija i koncesionare (potencijalne i stvarne), stvarajući pravnu nesigurnost.<sup>4</sup>

---

1 Narodne novine br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016 (u nastavku: ZPDML).

2 Narodne novine br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017 (u nastavku: Uredba o postupku davanja koncesije ili Uredba).

3 Narodne novine br. 69/2017 (u nastavku: ZOK).

4 Opširno o složenom odnosu ZPDML-a i ZOK-a vidjeti: Tuhtan Grgić, I.; Bulum, B., Problem valorizacije zakonitih ulaganja u lukama nautičkog turizma u Republici Hrvatskoj, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, vol. 57, br. 172, 2018., str. 304-307. Da je ZOK (i trenutačno važeći iz 2017., kao i onaj iz 2012. godine) kogentan propis u odnosu na sektorske propise smatra Jelčić: Jelčić, O., Raspolaganje koncesijom prema novom Zakonu o koncesijama, <https://www.pomorskodobro.com/fokus-jelcic-rujan-2017.html>, stranica posjećena 7. prosinca 2019.; *id.*, Raspolaganja koncesionara koncesijom na pomorskom dobru, [www.pomorskodobro.com](http://www.pomorskodobro.com) (članak iz listopada 2014.). Suprotan stav, da prednost treba dati posebnim propisima (u odnosu na ZOK 2012) zastupao je Đerđa: Đerđa, D., Opće pravno uređenje koncesija u Republici Hrvatskoj, *Hrvatska pravna revija*, vol. 15., br. 6., 2015., str. 37. Za komentar odnosa ZPDML-a i starog ZOK-a iz 2012. vidjeti: Staničić, F., Koncesije na pomorskom dobru – nužnost usklađivanja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama sa Zakonom o koncesijama, *Informator*, br. 6367, 2015., str. 1-3.

Jedna od odredbi ZOK-a, odredba čl. 1. st. 2., regulira odnos ZOK-a i posebnih zakona kojima se uređuju pitanja vezana uz koncesije za određene vrste djelatnosti ili određena područja, propisujući podrednu primjenu posebnih zakona samo u odnosu na ona pitanja koja samim ZOK-om nisu regulirana. Nadalje, ZOK-om je regulirano njegovo polje primjene *ratione materiae*, pri čemu su izrije- kom uključene koncesije na pomorskom dobru, koncesije za luke, kao i koncesije u području turizma (čl. 8. st. 1. t. 4., 8., 18. ZOK-a). Unatoč jasnim odredbama ZOK-a, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (dalje: Ministarstvo), davatelji koncesija na pomorskom dobru,<sup>5</sup> Državna komisija za kontrolu postupka javne nabave (dalje: DKOM),<sup>6</sup> ali i sudovi,<sup>7</sup> prednost daju, u pravilu, ZPDML-u, kao *lex specialisu*. Takav pristup, međutim, nije ispravan, i to zbog nekoliko razloga. Prvi razlog vezan je uz odredbu ZOK-a koja izrije- kom propisuje odnos toga Zakona s posebnim zakonima. Drugi argument u prilog teze da se u prvom redu treba primjenjivati ZOK izvire iz pravnoteorijskih pravila o kriterijima za procjenu odnosa zakona. Prednost (starijeg) specijalnog propisa u odnosu na (kasniji) opći propis, na kojega se pozivaju davatelji koncesija, sudovi i DKOM, temelji se na metajuri- dičkom pravilu pravičnosti prema kojemu je specijalno pravilo 'pravičnije' nego generalno.<sup>8</sup> Međutim, budući da je ZOK-om materija koncesioniranja regulirana vrlo detaljno i transparentno, uzimajući u obzir temeljna načela europskog prava, dok su odredbe o koncesijama na pomorskom dobru uređene ZPDML-om s tek 20-ak članaka, čini se da prednost ipak treba dati ZOK-u.

5 Davatelji koncesija u postupcima davanja koncesije u pravilu se pozivaju na oba zakona, i ZPDML i ZOK, iako nije uvijek jasno koje se točno odredbe kojega zakona primjenjuju. Prevagu, čini se, ima ZPDML. Što- više, jedina odluka o koncesiji na pomorskom dobru za izgradnju i gospodarsko korištenje luke nautičkog turizma koju je donijela Vlada Republike Hrvatske nakon stupanja na snagu sada važećeg ZOK-a uopće se ne poziva na ZOK. Vidjeti Odluku o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma Sućuraj, Narodne novine br. 96/2018.

6 Svoju nenadležnost u sporovima vezanim uz koncesije na pomorskom dobru DKOM je isticao još u vrijeme važenja Zakona o koncesijama iz 2008. godine (vidjeti dopis Klasa: 053-01/11-01/11, Ur.broj: 354-01/11-4, od 14. ožujka 2011. godine) i niz zaključaka koji su uslijedili nakon toga u kojima se žalbe odbacuju zbog nenadležnosti. Ovaj je stav zadržan za vrijeme važenja ZOK-a iz 2012. pa sve do danas. Budući da je odredba čl. 5. st. 1. t. 4. i st. 4. ZOK/2012 na koju se poziva DKOM u obrazloženju zaključ- ka o odbacivanju žalbi identična odredbama čl. 8. st. 1. t. 4. i st. 3. ZOK/2017 može se očekivati da se praksa DKOM-a neće mijenjati, odnosno da će i dalje primjenjivati odredbe ZPDML-a kao *lex specialisa*. U posljednje vrijeme uopće nema odluka, odnosno zaključaka DKOM-a koji bi se odnosili na koncesije na pomorskom dobru. Razlog tome je, može se pretpostaviti, dosadašnja praksa o nenadležnosti i upute o pravnom lijeku u odlukama koje ne upućuju na DKOM (vidjeti *infra* t. 6.5.).

7 Upravni sud u Rijeci prilikom odlučivanja o odnosu ZPDML-a i ZOK/2012 u postupku davanja konce- sije na pomorskom dobru u presudi i rješenju br. 5 Usl-1972/14-4 od 13. studenog 2015. prednost je dao ZPDML-u kao *lex specialisu*.

8 Perić, B., *Država i pravni sustav*, Informator, Zagreb, 1994., str. 193.

Odnos odredbi ZOK-a i ZPDML-a ne može se promatrati isključivo na nacionalnoj razini. Naime, svi postupci dodjele koncesija moraju biti u skladu s temeljnim načelima europskog prava,<sup>9</sup> a postupci dodjele koncesija koje prelaze vrijednosni prag od 5.225.000 eura i u skladu s Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji.<sup>10</sup> Tom su Direktivom propisane mjere za osiguranje minimalne razine koordinacije nacionalnih postupaka za dodjelu ugovora o koncesiji na temelju načela UFEU-a kako bi se zajamčilo otvaranje koncesija za natječaje i odgovarajuća pravna sigurnost (uvodna izjava 8. Preambule Direktive). Direktiva je u hrvatsko pravo implementirana ZOK-om, što utječe i na odnos pojedinih normi ZOK-a i ZPDML-a. Naime, učinak direktiva na nacionalno pravo jasno je izražen u cijelom nizu presuda Suda Europske unije,<sup>11</sup> u kojima je naglašena obveza nacionalnog suda da interpretira nacionalno pravo u skladu s direktivom, bez obzira na to je li određeno pravilo doneseno prije ili nakon direktive te bez obzira na to je li doneseno specifično za provedbu direktive ili nije,<sup>12,13</sup> odnosno da je pravila nacionalnog prava dužan interpretirati što je moguće više u svjetlu teksta i svrhe direktive kako bi se postigao rezultat u skladu s ciljem kojemu direktiva teži.<sup>14</sup> Obveza tumačenja

---

9 Zakon o koncesijama i Direktiva počivaju na načelima kojih se dužan pridržavati svaki davatelj koncesije prilikom provođenja postupka davanja koncesije. Ta obveza postoji i neovisno o ZOK-u i Direktivi, odnosno proizlazi iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 202/47, (pročišćeni tekst), 7. 6. 2016., u nastavku: UFEU). ZOK-om je propisano da je davatelj koncesije obvezan, u odnosu na sve gospodarske subjekte, poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana, načelo slobode pružanja usluga, načelo učinkovitosti i ostala temeljna načela iz Ustava Republike Hrvatske te Ugovora o funkcioniranju Europske unije kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti (čl. 6. st. 1. ZOK-a).

10 SL L 94, 28.3.2014. i Ispravak Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, SL L 114, 5. 5. 2015. (u nastavku: Direktiva 2014/23/EU ili Direktiva ili Direktiva o koncesijama).

11 O učincima direktiva na nacionalno pravo općenito vidjeti: Čapeta, T.; Rodin, S., *Osnove prava EU*, III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2018. Pravna osnova za dužnost sukladnog tumačenja proizlazi iz prakse Europskog suda koja osnovu za takvo tumačenje nalazi u samoj definiciji direktive (čl. 288. st. 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije) i načela lojalnosti i iskrene suradnje (čl. 4. st. 3. Ugovora o Europskoj uniji).

12 Vidjeti presude Suda Europske unije: C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA*, ECLI:EU:C:1990:395, Predmet C-397/01 *Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) and Matthias Döbele (C-403/01) v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:584.

13 Ta obveza je to jača ako je postojeće nacionalno pravo već u skladu s direktivom. C-333/92, *Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salarial*, ECLI:EU:C:1993:945.

14 Predmet C-397/01 *Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) and Matthias Döbele (C-403/01) v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:584.

prava sukladno pravu EU-a proizlazi iz čl. 143. Ustava Republike Hrvatske.<sup>15</sup> Tumačenjem propisa kojim se ne bi uzimalo u obzir europsko pravo činila bi se povreda prava EU-a, ali i međunarodnih ugovora (UFEU i Ugovor o Europskoj uniji). Dakle, implementacijom Direktive 2014/23/EU u hrvatsko pravo nastala je za sve one koji primjenjuju pravila vezana za koncesije u RH obveza da ne samo ZOK, nego cjelokupno hrvatsko pravo (time i ZPDML i na temelju njega donesene podzakonske propise) tumače na način da se ostvari cilj i svrha Direktive (tzv. tumačenje sukladno pravu Unije).

Cilj i svrha Direktive 2014/23/EU jasno su izraženi u preambuli Direktive. Direktivom su propisane minimalne mjere za postupke dodjele koncesija koje bi države članice trebale poduzeti radi osiguravanja transparentnosti postupka dodjele i jednakog postupanja prema svim natjecateljima i ponuditeljima. Direktivom bi se trebao osigurati s jedne strane učinkovit i nediskriminirajući pristup tržištu svim gospodarskim subjektima Unije, a s druge strane najučinkovitije korištenje javnih sredstava.<sup>16</sup> Direktivom je također predviđeno da postojanje jasnog prekograničnog interesa postoji u slučaju dodjele koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od 5.225.000 eura.<sup>17</sup> Koncesije manje vrijednosti ne ulaze u polje primjene Direktive.

Osim navedenih izvora, na postupak davanja koncesije odgovarajuće se primjenjuju odredbe propisa kojim se uređuje javna nabava – Zakon o javnoj nabavi,<sup>18</sup> osim odredbi o pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje i partnerstva za inovacije te odredbi kojima se uređuje elektronička javna nabava (čl. 40. st. 3. ZOK-a). Takvo je rješenje u skladu s Direktivom 2014/23/EU, kojom je u čl. 37. st. 3. propisano da javni naručitelj ili naručitelj može ograničiti broj natjecatelja ili ponuditelja na odgovarajuću razinu, pod uvjetom da se to učini na transparentan način i na osnovi objektivnih kriterija. Broj pozvanih natjecatelja ili ponuditelja mora biti dovoljan da osigura istinsko nadmetanje. Direktivom je izrijekom predviđeno i to da javni naručitelj ili naručitelj može s natjecateljima i ponuditeljima voditi pregovore, ali ne smiju se mijenjati predmet koncesije, kriteriji i minimalni zahtjevi (čl. 37. st. 6. Direktive). U vezi s mogućnošću istraživanja tržišta prema ZJN-u, ono ne bi bilo protivno Direktivi, koja u čl. 30. st. 1. propisuje da javni naručitelj ili naručitelj imaju slobodu u

15 Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014 (u nastavku: Ustav).

16 Vidjeti uvodne izjave 1. i 3. Preambule Direktive.

17 Čl. 1. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/2172 od 24. studenog 2015. o izmjeni Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pragovima primjene za postupke dodjele ugovora, SL L 307/9, 25. 11. 2015.

18 Narodne novine br. 120/2016 (u nastavku: ZJN).



organiziranju postupka koji prethodi izboru koncesionara, podložno sukladnosti s ovom Direktivom.<sup>19</sup>

U nastavku teksta analizirat će se s jedne strane odredbe ZOK-a i Direktive te s druge strane odredbe ZPDML-a i Uredbe s ciljem jasnog utvrđivanja odredbi koje se u postupku dodjele koncesija za luke nautičkog turizma moraju primijeniti, odnosno utvrđivanja onih odredbi koje nisu u skladu s odredbama europskog prava.

### 3. VRSTE KONCESIJE ZA LUKE NAUTIČKOG TURIZMA

Jedan od prvih problema koji se u praksi pojavio jest pitanje na koji način kombinirati i dopunjavati odredbe ZOK-a s odredbama ZPDML-a kada razlike postoje već u vrstama koncesija koje se daju prema tim zakonima. Naime, izraz "koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra" koristi se u ZOK-u i ZPDML-u u različitim značenjima. Prema ZPDML-u on ima šire značenje i obuhvaća pravo na korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti koje može, ali ne mora obuhvaćati i dodatna prava – pravo na korištenje izgrađenih objekata pružanjem usluga te pravo na gradnju novih građevina i drugih objekata, sve s ciljem ostvarivanja financijskih interesa, odnosno stjecanja dobiti korištenjem pomorskog dobra (v. čl. 6. st. 5. ZPDML-a). Riječ je uvijek o jednoj koncesiji, koncesiji za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

Za razliku od ZPDML-a, prema ZOK-u "koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom propisano da je od interesa za Republiku Hrvatsku" (dakle, i za gospodarsko korištenje pomorskog dobra) samo je jedna od triju vrsta koncesija predviđenih u odredbi čl. 3. ZOK-a. Od koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra ZOK razlikuje koncesije za radove i koncesije za usluge.<sup>20</sup> Iz definicije ugovora o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra nesporno proizlazi da predmet te koncesije nije ni izvođenje radova ni pružanje i upravljanje uslugama, već isključivo gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, dakle, korištenje samog resursa. Primjena odredbi ZOK-a šira je od polja primjene Direktive o koncesijama, upravo u odnosu na koncesije koje se dodjeljuju isključivo za korištenje resursa. Međutim, koncesije

---

<sup>19</sup> Iako ZOK ne otvara takvu mogućnost, takvo se postupanje ne bi moglo ocijeniti kao štetno, već, dapače, kao postupanje dobrog gospodarstvenika, pa je ne samo moguće nego i poželjno.

<sup>20</sup> Ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra definiran je kao "upravni ugovor, u pisanom obliku, čiji je predmet gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, a koje ne predstavlja izvođenje radova iz stavka 4., odnosno pružanje i upravljanje uslugama iz stavka 5. ovoga članka."

za radove i usluge, koje ulaze u polje primjene Direktive, a dodjeljuju se na pomorskom dobru, neće samo zbog toga biti isključene iz polja primjene Direktive.

Iako nikako nije dobro da se isti nazivi koriste za sadržajno različite vrste koncesija u dvama zakonima, i treba ih *de lege ferenda* uskladiti, problem zapravo nije nerješiv. Ono što se po ZPDML-u naziva koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, a obuhvaća i gradnju ili korištenje postojećih objekata radi pružanja usluga, prema nomenklaturi ZOK-a naziva se mješovitim ugovorom. Riječ je, i prema ZOK-u, o jednoj koncesiji koja obuhvaća više vrsta i/ili više predmeta koncesije (čl. 27. ZOK-a). Pojam mješovitih ugovora, čiji su predmet radovi i usluge, preuzet je u ZOK iz Direktive o koncesijama. ZOK-om je uz ova dva predmeta dodana i koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koja prema Direktivi nije predviđena.

Koncesije za luke nautičkog turizma, neovisno o tome daje li se koncesija za izgradnju nove luke ili se u koncesiju daje već ranije izgrađena luka nautičkog turizma (u pravilu i radi rekonstrukcije), bit će, prema ZOK-u, uvijek mješovite koncesije, koje će uvijek obuhvaćati koncesiju za gospodarsko korištenje općeg dobra i koncesiju za usluge, a najčešće, i koncesiju za radove. U praksi se, međutim, te razlike ne prepoznaju, pa se pozivanjem na ZOK koncesija za izgradnju ili rekonstrukciju luke nautičkog turizma i njezino gospodarsko korištenje opisuje kao koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.<sup>21</sup>

Nerazlikovanje vrsta koncesija i mogućnosti njihove kombinacije po ZOK-u može imati za posljedicu povredu europskog prava. Naime, ispravno određivanje koncesija po vrstama važno je zbog određivanja postupka po kojem će se provoditi davanje koncesije, a koji su uređeni ZOK-om. Primjerice, ako je riječ o koncesiji za usluge te o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, čija je procijenjena vrijednost manja od vrijednosnog praga, primjenjivat će se postupak iz Prvog dijela Glave III. ZOK-a (čl. 40. ZOK-a). Riječ je o koncesijama koje nisu obuhvaćene poljem primjene Direktive 2014/23/EU. Ako je pak riječ o gospodarskom korištenju općeg dobra i radovima ili gospodarskom korištenju općeg dobra i uslugama i radovima, primjenjivat će se odredbe Prvog dijela Glave IV. ZOK-a (čl. 40. – 53.), odnosno postupak za koncesije veće od vrijednosnog praga (čl. 27. st. 5. i 6. ZOK-a), koji je složeniji i usklađen s Direktivom 2014/23/EU. Složeni postupak provodi se uvijek kada se daje koncesija (i) za radove,

<sup>21</sup> Vidjeti, primjerice, Studiju opravdanosti davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra luke posebne namjene, Marina Admiral, Grad Opatija, izvodač Sveučilište u Rijeci, Pomorski fakultet u Rijeci, str. 16, Prilog uz Prijedlog odluke o namjeri davanja koncesije za rekonstrukciju i gospodarsko korištenje luke posebne namjene, luke nautičkog turizma, Marine Admiral, Grad Opatija, [https://www2.pgz.hr/pozivi\\_skupstina/17-21/009/TOCKA14.pdf](https://www2.pgz.hr/pozivi_skupstina/17-21/009/TOCKA14.pdf).

neovisno o procijenjenoj vrijednosti koncesije. Hrvatski je zakonodavac ovdje proširio primjenu složenog postupka na sve koncesije za radove, iako su u polju primjene Direktive samo one koncesije iznad vrijednosnog praga. Međutim, time nije povrijeđeno europsko pravo jer Direktiva daje samo minimalne standarde koje države moraju implementirati.

Dakle, čim se daje koncesija za izgradnju ili rekonstrukciju luke nautičkog turizma, bit će potrebno provesti složeni postupak dodjele koncesije koji je usklađen sa zahtjevima europskog prava. Pritom je potrebna odgovarajuća primjena odredbi ZPDML-a i Uredbe, ali samo ondje gdje je to moguće, odnosno ondje gdje one nisu suprotne cilju i svrsi Direktive,<sup>22</sup> odnosno u dijelu u kojem doista predstavljaju *lex specialis*. Pitanje je, međutim, kako treba postupati u slučajevima kada je vrijednost koncesije manja od navedenog praga, pa odredba ZPDML-a ne predstavlja povredu europskog prava nego je samo riječ o sukobu dvaju nacionalnih propisa. Čini se da zbog odredbe čl. 1. st. 2. ZOK-a, ujednačene primjene zakona, ali i zbog činjenice što postupak dodjele koncesije doista uređuje detaljno, prednost treba dati ZOK-u.

Jednostavniji postupak primjenjivat će se samo u slučaju koncesija za gospodarsko korištenje općeg dobra i usluge vrijednosti ispod vrijednosnog praga. To će, eventualno, biti koncesije za već izgrađena sidrišta, odlagališta plovni objekata i suhe marine.<sup>23</sup> Koncesija za već izgrađenu marinu u pravilu će obuhvaćati i radove rekonstrukcije.

U vezi s pitanjem odnosa ZOK-a i ZPDML-a, kao i s pitanjem primjenjivosti Direktive o koncesijama na luke, valja se osvrnuti na uvodnu izjavu 15. Preambule Direktive. Njome je propisano da se "ne bi [se] trebali nazivati koncesijama određeni sporazumi koji za cilj imaju pravo gospodarskog subjekta da iskorištava određena javna dobra ili resurse, u okviru privatnog ili javnog prava, kao što su zemljište ili državna imovina posebno u pomorskom, kopnenom, lučkom sektoru ili sektoru zračnih luka pri čemu država ili javni naručitelj ili naručitelj postavlja samo opće uvjete za njihovo korištenje bez nabave posebnih radova ili usluga. Obično je to slučaj za ugovore o zakupu javnog dobra ili zemljišta koji općenito sadrže uvjete o ulasku u posjed od strane najmoprimca, namjeni koju će imovina imati, obvezama najmodavca i najmoprimca vezane uz održavanje imovine, trajanje zakupa i prepuštanje posjeda najmodavcu, najamnini i

---

22 O utjecaju Direktiva 2014/23/EU i 2006/123/EZ na izbor primjenjivog nacionalnog prava u vezi s lukama nautičkog turizma vidjeti: Tuhtan Grgić, I.; Bulum, B., Problem valorizacije..., *op. cit.*, str. 307-311, 312-319.

23 Vrste luka nautičkog turizma propisane su Pravilnikom o razvrstavanju i kategorizaciji luka nautičkog turizma, Narodne novine br. 72/2008, 130/2017.

nepredviđenim troškovima koje najmoprimac treba platiti." Iako su u nekim porredbenim pravnim sustavima (Italija) luke stavljene izvan polja primjene zakona kojima se implementira Direktiva o koncesijama, čini se da takav pristup nije ispravan. Odnosno, iz uvodne izjave 15. Preambule Direktive proizlazi da se ne bi trebali nazivati koncesijama oni ugovori koji su u svojoj biti ugovori o zakupu, ali se zbog statusa pomorskog dobra ne zaključuje ugovor o zakupu, nego ugovor o koncesiji. Kada, međutim, koncesija obuhvaća i izvođenje posebnih radova i/ili pružanje posebnih usluga, ona ulazi u polje primjene Direktive. Stoga su i koncesije za izgradnju luke nautičkog turizma, kao i koncesije za pružanje usluga u takvoj luci ako je već izgrađena (ako su iznad vrijednosnog praga utvrđenog Direktivom), koncesije koje ulaze u polje primjene Direktive.

#### 4. NADLEŽNOST ZA VOĐENJE POSTUPKA

Nadležnost za vođenje postupka dodjele koncesije ZOK-om nije detaljno regulirana, već je propisano samo tko sve može biti davatelj koncesije, ostavljajući utvrđivanje nadležnog davatelja koncesije odredbama posebnog propisa.

Nadležnost za vođenje postupka dodjele koncesije prema ZPDML-u ovisi o tome je li gradnja i korištenje građevina koje se daju u koncesiju od važnosti za Republiku Hrvatsku, u kojem je slučaju nadležna Vlada Republike Hrvatske, ili od važnosti za županiju, u kojem je slučaju nadležna županijska skupština (čl. 20. st. 2. i 3. ZPDML-a). Kriterij za procjenu važnosti koncesije u odnosu na luke nautičkog turizma propisan je Uredbom o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene.<sup>24</sup> Člankom 11. Uredbe o razvrstaju luka, luke nautičkog turizma koje imaju kapacitet 200 vezova u moru i veći luke su posebne namjene od značaja za Republiku Hrvatsku. Luke nautičkog turizma s kapacitetom manjim od 200 vezova luke su posebne namjene županijskog značaja (čl. 12. Uredbe o razvrstaju luka) pa je dodjela koncesija za takve luke u nadležnosti županijske skupštine.

Razvrstaj luka nautičkog turizma po značaju, isključivo po kriteriju broja vezova u moru, svakako nije odgovarajući i ne odražava nužno značaj luke. Naime, postoji niz okolnosti koje su od utjecaja na značaj luke, kao, primjerice, veličina plovila koja se mogu primiti na vez (posebice luke opremljene za prihvat megajahti), površina luke, broj vezova na suhom, spektar dodatnih usluga koje se pružaju nautičarima i njihovim plovilima, pristupačnost lokacije s kopna, dubina mora, otvorenost na vjetrove i slično.

<sup>24</sup> Narodne novine br. 110/2004, 82/2007 (u nastavku: Uredba o razvrstaju luka).

Neadekvatnost postojećih pravila o razvrstaju luka nautičkog turizma još je važnija kada se uzme u obzir činjenica da je uz pravila o nadležnosti u ZPDML-u vezano i maksimalno trajanje dodijeljene koncesije. Tako županije mogu dodijeliti koncesije na maksimalno 20 godina, što u slučaju moderne luke (npr. luke za prihvat megajahti), posebice ako je na građevinski zahtjevnom području, sigurno neće biti dostatno za nadoknadu uložених sredstava za izvršene radove i pružene usluge te ostvarenje povrata uloženog kapitala. S druge strane, Vlada Republike Hrvatske može dodijeliti koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra do 50 godina samostalno, a uz prethodnu suglasnost Hrvatskog sabora do 99 godina (čl. 20. st. 1. – 4. ZPDML-a). Odredbe o nadležnosti za dodjelu koncesija prema ZPDML-u treba dovesti u vezu s odredbom ZOK-a o trajanju koncesije, kojom je propisano da se koncesija daje na određeni rok, koji je u okviru raspona predviđenog posebnim zakonom – ZPDML-om, ali na način da rok ne ograničava tržišno natjecanje više nego li je to nužno kako bi se osigurala amortizacija vrijednosti ulaganja i razuman povrat uloženog kapitala.

Nadležnost za dodjelu koncesije za luke nautičkog turizma koje su po važećim kriterijima od značaja za županiju, a koje ne mogu u razdoblju od 20 godina ostvariti amortizaciju ulaganja i povrat uloženog kapitala, trebalo bi prenijeti na Vladu RH. Odredba o mogućnosti (ali ne i obvezi) preuzimanja postupka dodjele koncesije postoji u odredbi čl. 20. st. 7. ZPDML-a, kojim je propisano da Vlada Republike Hrvatske iznimno može odlučiti o raspisivanju ponuda i davanju koncesije na pomorskom dobru ako je određeni projekt u interesu RH ili ako to ocijeni opravdanim.

Promjena nadležnosti tijekom postupka (odnosno tijekom pripremnih radnji) ima za posljedicu da je sastav stručnog povjerenstva koje je izradilo dokumentaciju do faze preuzimanja nadležnosti različit od sastava stručnog povjerenstva koje ocjenjuje ponudu, što, smatramo, nije dobro, iz razloga objašnjenih u nastavku teksta, u dijelu o stručnom povjerenstvu za koncesiju (*infra* 5.1.).

## 5. PRIPREMNE RADNJE

Postupku davanja koncesije prema ZOK-u prethodi opsežan postupak pripremnih radnji. Osim radnji propisanih ZOK-om, Zakon upućuje i na razne radnje predviđene posebnim zakonima (u pogledu koncesija za luke nautičkog turizma to će u prvom redu biti ZPDML i Uredba), ali i ZJN (čl. 14. ZOK-a). Iako se ZPDML-om pripremnje radnje izriječno ne spominju, nesporno je da neke radnje imaju upravo karakter pripremnih radnji. Te se radnje svakako trebaju provesti, kao nadopuna pripremnim radnjama iz ZOK-a.

### 5.1. Imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju

Odredbom čl. 16. st. 1. ZOK-a propisano je da davatelj koncesije imenuje stručno povjerenstvo za koncesiju, koje se sastoji od stručnjaka pravne, tehničke, ekonomske i druge odgovarajuće struke koji mogu, ali ne moraju biti zaposlenici davatelja koncesije. Broj članova mora biti neparan (najmanje 3, a najviše 7), od kojih barem jedan mora imati certifikat iz područja javne nabave (čl. 16. st. 5. ZOK-a). Svrha je stručnog povjerenstva pomoći davatelju koncesije već u tijeku provođenja pripremnih radnji (izradi studije opravdanosti davanja koncesije, pripremi utvrđivanja uvjeta davanja koncesije po posebnom zakonu, izradi dokumentacije za nadmetanje, definiranje uvjeta sposobnosti i kriterija za odabir najpovoljnije ponude), predlaganje vrste i vrijednosti jamstava, obavještanje nadležnog državnog odvjetništva o namjeri davanja koncesije na općem dobru, pregled i ocjena pristiglih ponuda itd. (čl. 16. st. 12. t. 1. – 8. ZOK-a). Direktivom osnivanje povjerenstva nije predviđeno, ali na njega bi se svakako odnosila odredba uvodne izjave 61. Preambule Direktive i čl. 35. Direktive kojima se države članice upućuju na poduzimanje mjera za uklanjanje sukoba interesa i drugih ozbiljnih nepravilnosti tijekom trajanja postupka koncesioniranja, a sve kako bi se spriječilo favoriziranje, korupcija i prijevara, odnosno osiguralo tržišno natjecanje, transparentnost postupka i jednako postupanje prema svim natjecateljima i ponuditeljima.

ZPDML također predviđa imenovanje stručnog tijela, ali ono pomaže davatelju koncesije tek u postupku ocjene pristiglih ponuda. Propisano je samo da stručno tijelo za ocjenu ponuda za koncesiju čine stručni djelatnici iz područja prostornog planiranja, turizma, zaštite okoliša, ekonomije, prava, pomorske prometne struke i druge odgovarajuće struke iz područja koje obuhvaća određena koncesija, a imenuje ih, ovisno o tome u čijoj je nadležnosti dodjela koncesije, županijska skupština odnosno Vlada RH (čl. 23. ZPDML-a).

Zadaci stručnog povjerenstva prema ZOK-u puno su kompleksniji i imaju za cilj pomoći davatelju koncesije ne samo tijekom postupka ocjene pristiglih ponuda nego i prije, tijekom pripremnih radnji, posebice pri izradi studije opravdanosti davanja koncesije koja je osnova za procjenu je li uopće isplativo za davatelja koncesije ići u postupak koncesioniranja (a ako jest, pod kojim je uvjetima i u kojem roku to isplativo za koncesionara) i pripremi dokumentacije za nadmetanje.

Osnivanje stručnog povjerenstva u ranijoj fazi doprinosi boljem planiranju koncesioniranja i njegovoj transparentnosti, a time i učinkovitijem korištenju javnih sredstava, što je jedan od ciljeva Direktive 2014/23/EU. Stručno povjerenstvo koje je izrađivalo studiju opravdanosti davanja koncesije i dokumentaciju

za nadmetanje svakako je upućenije u materiju od povjerenstva (stručnog tijela) koje u tom postupku nije sudjelovalo, što će olakšati postupak pregleda i ocjene pristiglih ponuda i davanje prijedloga davatelju koncesije.

ZOK-om je predviđena mogućnost osnivanja jednog stručnog povjerenstva za sve koncesije za isti ili sličan predmet koncesije (čl. 16. st. 7. ZOK-a). Tako je, primjerice, u Primorsko-goranskoj županiji osnovano Stručno povjerenstvo koje obrađuje sve postupke dodjele koncesija na pomorskom dobru i u čijem je opisu posla postupanje u skladu sa ZOK-om (još onim iz 2012.). Međutim, riječ je o samo jednom povjerenstvu za vrlo širok spektar koncesija. Postojanje toga Povjerenstva ne bi smjelo biti prepreka za osnivanje stručnog povjerenstva za određenu koncesiju (ili slične vrste koncesija).

U postupku dodjele koncesija na pomorskom dobru, pa tako i koncesija za gospodarsko korištenje luka nautičkog turizma, moralo bi sudjelovati stručno povjerenstvo koje će obavljati poslove propisane ZOK-om, a među ostalim sudjelovati u postupku ocjene pristiglih ponuda.

## **5.2. Riješeni imovinskopravni odnosi kao pretpostavka davanja koncesije**

Prije pokretanja postupka davanja koncesije moraju biti riješeni svi imovinskopravni odnosi, odnosno u svezi s predmetom koncesije ne smiju biti u tijeku upravni ili sudski postupci, osim iznimno, ako s obzirom na okolnosti slučaja davatelj koncesije ocijeni da postupci potraživanja trećih osoba koji polažu pravo na predmet koncesije ne mogu ili neće utjecati na ostvarenja prava iz koncesije (čl. 14. st. 4. – 5. ZOK-a). Ako se koncesija daje na općem dobru (dakle, i na pomorskom dobru), ZOK predviđa obvezu stručnog povjerenstva da o namjeri davanja koncesije izvijesti državno odvjetništvo, koje će na temelju svojih evidencija izvijestiti stručno povjerenstvo za koncesiju o tome jesu li u tijeku upravni ili sudski postupci ili ako postoje druge zapreke za pokretanje postupka davanja koncesije (čl. 16. st. 12. t. 5. ZOK-a).

Pripremne radnje se, prema ZOK-u, sastoje i od onih radnji propisanih posebnim propisima. Dakle, stručno povjerenstvo trebalo bi ispitati jesu li ispunjene i dvije pretpostavke koje prema ZPDML-u i Uredbi o postupku dodjele koncesije moraju biti ispunjene kako bi se mogla dodijeliti koncesija na pomorskom dobru. Kao prvo, potrebno je utvrditi je li granica pomorskog dobra utvrđena i provedena u zemljišnim knjigama (čl. 7. st. 4. ZPDML-a). Riječ je o odredbi koju, s jedne strane, valja pozdraviti, ali istodobno treba upozoriti na probleme koje je u praksi već počela izazivati, blokirajući mogućnost provođenja postupaka dodjele koncesije na područjima već izgrađenih luka nautičkog turizma za koje su koncesije



istekle, a pomorsko dobro nije upisano (ili nije u cijelosti upisano) u zemljišnoj knjizi. Ovdje je potrebno istaknuti praksu Visokog trgovačkog suda i Vrhovnog suda RH prema čijem shvaćanju u slučaju dodjele koncesije u luci ili za luku nije potrebno utvrđivati je li nekretnina pomorsko dobro jer je cijelo područje luke po samom zakonu pomorsko dobro, neovisno o tome je li nekretnina upisana kao pomorsko dobro ili nije.<sup>25</sup> Iznimno, u postupku dodjele koncesije na pomorskom dobru za koje je davatelj koncesije Vlada Republike Hrvatske, granicom određeno pomorsko dobro mora se upisati u zemljišne knjige najkasnije do donošenja odluke o koncesiji (čl. 2. st. 3. Uredbe).

Druga pretpostavka koju treba utvrditi je usklađenost planiranog zahvata s prostornim planovima (čl. 2. st. 1. t. 6. ZPDML-a), odnosno dokumentima prostornog uređenja (čl. 2. st. 1. Uredbe). Ako je radi provođenja zahvata u prostoru potrebno proći postupak izrade i donošenja detaljnog plana uređenja, njega inicira davatelj koncesije (čl. 2. st. 4. Uredbe). Za planirani zahvat u prostoru mora se ishoditi i lokacijska dozvola (čl. 2. st. 1. i 4. Uredbe). Postupak izdavanja lokacijske dozvole inicira tijelo nadležno za provođenje postupka koncesije, ali može ovlastiti i podnositelja inicijative da u ime i za račun davatelja ishodi lokacijsku dozvolu. Da bi se ugovor o koncesiji mogao zaključiti, lokacijska dozvola mora biti izvršna (čl. 18.a st. 4. Uredbe).

### 5.3. Izrada studije opravdanosti davanja koncesije

Sljedeća pripremna radnja prema odredbi čl. 14. st. 3. ZOK-a je izrada studije opravdanosti davanja koncesije. Studiju izrađuje davatelj koncesije, uz suradnju sa članovima stručnog povjerenstva (čl. 18. st. 1. i 16. st. 12. t. 1. ZOK-a). Riječ je o vrlo detaljnoj i sveobuhvatnoj studiji, kojom se posebno uzimaju u obzir javni interes, utjecaj na okoliš, zaštita prirode i kulturnih dobara, financijski učinci koncesije na proračun davatelja koncesije te usklađenost s gospodarskim razvojnim planovima i planovima davanja koncesija (čl. 18. ZOK-a). U ovoj bi se fazi postupka svakako trebala provjeriti i usklađenost sa Strategijom razvoja nautičkog turizma Republike Hrvatske za razdoblje 2009. – 2019.

Zakonom o koncesijama propisan je minimalan sadržaj studije opravdanosti davanja koncesije (opći dio i operativni sažetak, tehničke, financijske, ekonomske i pravne analize, a po potrebi i elaborat zaštite okoliša, kulturnih dobara i zdravlja), pri čemu je Zakonom pojašnjeno što sve mora biti obuhvaćeno kojim dijelom studije (čl. 19. ZOK-a). Davatelj koncesije mogao bi u sadržaj studije unijeti i

<sup>25</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-2865/2017-2, 28. lipnja 2017.; Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj Rev-887/04-02, 10. studenog 2004.



dodatne elemente za koje smatra da su važni za procjenu opravdanosti davanja koncesije. Osim toga, dodatni zahtjevi mogu biti predviđeni posebnim zakonom. Trebalo bi također već u ovom stadiju postupka, u tehničkim specifikacijama, odrediti nužnost izgradnje (ili rekonstrukcije) luke tako da njezini kapaciteti i usluge budu dostupni osobama s invaliditetom.

Kod koncesija za usluge i gospodarsko korištenje općeg dobra (ne i kod koncesija za radove!), čija je procijenjena vrijednost manja od 15.000.000,00 kuna, davatelj koncesije može umjesto studije izraditi analizu davanja koncesije, koja je manje zahtjevna i obuhvaća temeljne elemente studije opravdanosti davanja koncesije (čl. 18. st. 3. ZOK-a). S obzirom na to da je ova mogućnost isključena za slučajeve dodjele koncesija (i) za radove, u pravilu se za koncesije za luke nautičkog turizma davatelji koncesije neće moći odlučiti za izradu analize davanja koncesije.

Posebnim zakonom (ZPDML-om, a ni Uredbom) izrada studije opravdanosti davanja koncesije uopće nije regulirana. Obvezu izrade studije opravdanosti davanja koncesije treba razlikovati od studije gospodarske opravdanosti koncesije čija je izrada predviđena ZPDML-om, ali ne kao radnja davatelja koncesije, nego kao dokument koji izrađuje ponuditelj – potencijalni koncesionar kao jedan od elemenata ponude (čl. 17. st. 4. ZPDML-a, o čemu više *infra* t. 5.5.5.).

Izrada studije opravdanosti koncesije nije mjera koja je državama nametnuta Direktivom, ali svakako predstavlja mjeru koja doprinosi ostvarenju njezinih ciljeva. Svrha izrade studije opravdanosti davanja koncesije je osiguranje pametnog, održivog i uključivog rasta, kojim se osigurava najučinkovitije korištenje javnih sredstava, što je jedan od ciljeva Direktive. Stoga studiju svakako treba izraditi uzimajući u obzir sve parametre predviđene ZOK-om, ali i one koje prema ZPDML-u i Uredbi treba u obzir uzeti gospodarski subjekt, zainteresiran za davanje ponude, prilikom sastavljanja studije gospodarske opravdanosti koncesije. Ovo stoga kako bi u postupku ocjene ponuda pristigle ponude (odnosno priložene studije gospodarske opravdanosti) bile usporedive kako međusobno, tako i sa studijom opravdanosti davanja koncesije.

U ovom stadiju pretpostupka treba predvidjeti niz opcija kao što su davanje koncesije na zahtjev (čl. 39. ZOK-a), davanje potkoncesije (čl. 68. – 69. ZOK-a), slijed provedbe postupka davanja koncesije i provedbe ugovora i dr.

Davatelji koncesija počeli su izrađivati studije opravdanosti davanja koncesije, ali njezinu izradu nerijetko povjeravaju vanjskom izvođaču. U tom bi slučaju članovi stručnog povjerenstva trebali biti uključeni u izradu studije, upravo kako bi otpočetak bili upoznati sa svim specifičnostima koncesije koja se dodjeljuje.

#### 5.4. Izračunavanje procijenjene vrijednosti koncesije

U sljedećoj fazi pripremnih radnji, a na temelju podataka iz studije opravdanosti davanja koncesije, izračunava se procijenjena vrijednost koncesije. Riječ je o iznimno važnoj pripreмноj radnji jer će, u nekim slučajevima, upravo o procijenjenoj vrijednosti koncesije ovisiti primjena vrste postupka za dodjelu koncesije. Složeni postupak i kriteriji za procjenu vrijednosti koncesije propisani su odredbom čl. 20. ZOK-a, koja je usklađena s odredbom čl. 8. Direktive o koncesijama. Jedno od važnijih pravila propisano je u čl. 20. st. 2. ZOK-a, prema kojem se procijenjena vrijednost izračunava kao procijenjeni ukupni prihod, bez poreza na dodanu vrijednost, koji će koncesionar, postupajući s pažnjom dobrog gospodarstvenika, ostvariti na temelju ugovora o koncesiji.

ZPDML-om uopće nije regulirano utvrđivanje procijenjene vrijednosti koncesije. Ovdje treba naglasiti da se metoda za izračunavanje procijenjene vrijednosti koncesije prema ZOK-u (i Direktivi o koncesijama) razlikuje od prakse nekih davatelja koncesija, kojima je vrijednost koncesije zapravo iznos ukupne koncesijske naknade koja bi po redovitom tijeku stvari trebala biti uplaćena koncedentu. Jasnو je da se takvim načinom izračuna procijenjene vrijednosti koncesije dobivaju iznosi koncesije niži od praga predviđenog Direktivom o koncesijama, pa ispada da većina koncesija ne ulazi u polje primjene Direktive, odnosno da se postupci koncesioniranja mogu provoditi po jednostavnijoj proceduri (ako se u konkretnom slučaju uopće provode u skladu sa ZOK-om).

Takvo je postupanje protivno europskom pravu i rezultira zatvaranjem tržišta, što je upravo suprotno od cilja koji se Direktivom o koncesijama želio postići – osigurati minimalnu razinu koordinacije nacionalnih postupaka za dodjelu koncesija čija vrijednost prelazi prag određen Direktivom kako bi se zajamčilo otvaranje koncesija za natječaje i odgovarajuća pravna sigurnost,<sup>26</sup> načelo transparentnosti i jednakog postupanja i nediskriminacije (čl. 3. Direktive).

Točno izračunavanje procijenjene vrijednosti koncesije važno je i radi obveze provedbe analize utjecaja davanja koncesije na javni dug za koncesije iz područja javne infrastrukture procijenjene vrijednosti veće od 5.225.000 eura (čl. 16. st. 12. t. 7. ZOK-a). Javnom infrastrukturom obuhvaćeni su, među ostalim, infrastrukturni objekti koji se grade u području morskog prometa i izgradnje morskih luka.

<sup>26</sup> Uvodna izjava 8. Preambule Direktive.

## 5.5. Izrada dokumentacije za nadmetanje

Zadnja pripremna radnja regulirana odredbom čl. 21. ZOK-a, kojom se objedinjavaju sve one ranije obavljene pripremne radnje, jest izrada dokumentacije za nadmetanje, koja se objavljuje zajedno s obavijesti o namjeri davanja koncesije. Dokumentaciju priređuje davatelj koncesije uz pomoć stručnog povjerenstva, na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.

U dokumentaciji za nadmetanje moraju biti navedeni svi potrebni podaci koji gospodarskom subjektu omogućuju izradu ponude. Mnogi od tih podataka temelje se na rezultatima studije opravdanosti davanja koncesije – primjerice, rok trajanja koncesije, minimalna koncesijska naknada, kriteriji za ocjenu ponuda i sl. Odredbom čl. 22. st. 2. ZOK-a detaljno je propisano što sve dokumentacija mora sadržavati, od čega je, uz opće podatke o davatelju koncesije, podatke o predmetu koncesije i podatke o ponudi ili zahtjevu za sudjelovanje, posebno važno istaknuti nacrt ugovora o koncesiji te navode mogućih izmjena ugovora o koncesiji. Nacrt ugovora o koncesiji izrađuje stručno povjerenstvo, a davatelj koncesije mora ga odobriti prije objave obavijesti o namjeri davanja koncesije. Dostupnost nacrta ugovora i popis mogućih izmjena ugovora već u ovoj fazi dodjele koncesije svakako povećavaju transparentnost postupka i time pridonose tržišnoj utakmici. Dokumentacija za nadmetanje mora biti izrađena tako da ponude za koncesije budu u što većoj mjeri usporedive (čl. 22. st. 6. ZOK-a), pa se kao dio dokumentacije mogu izraditi predlošci zahtijevanih dokumenata i izjava.

ZPDML nema posebnu odredbu o dokumentaciji za nadmetanje, ali je propisano da davatelj koncesije donosi odluku o javnom prikupljanju ponuda te je propisan sadržaj te odluke (čl. 18. ZPDML-a). Osim temeljnih odrednica koncesije (vrsta i opseg gospodarskog korištenja, početni iznos koncesijske naknade, rok na koji se koncesija daje) odluka mora sadržavati podatke o tome što mora sadržavati studija o gospodarskoj opravdanosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra koje se daje u koncesiju, druge potrebne podatke kojima se dokazuje ispunjavanje uvjeta za dobivanje koncesije i izvod iz detaljnog plana uređenja prostora ili lokacijsku dozvolu.

Odredbe ZOK-a i ZPDML-a u ovom se dijelu djelomično preklapaju. Budući da je i dalje riječ o fazi pripremnih radnji, u odnosu na koje ZOK upućuje na podrednu primjenu posebnih propisa, detaljne odredbe ZOK-a o natječajnoj dokumentaciji ipak treba dopuniti odredbama ZPDML-a. To se u prvom redu odnosi na odredbe o studiji o gospodarskoj opravdanosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra. Naime, davatelj koncesije, prema ZPDML-u, mora navesti podatke koji moraju biti sadržani u studiji o gospodarskoj opravdanosti gospodarskog korištenja

pomorskog dobra koje se daje u koncesiju, a koju je dužan izraditi podnositelj ponude (čl. 18. st. 2. t. 2. ZPDML-a). U skladu s njom zatim se izrađuje i idejno rješenje prema detaljnom planu (čl. 18. st. 3. ZPDML-a). Studija mora sadržavati podatke o visini ulaganja i načinu amortizacije, a njome ponuditelj dokazuje i da raspolaže odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima za ostvarenje koncesije kao i da ima jamstvo za ostvarenje plana i programa koncesije (čl. 17. st. 3. i 4. ZPDML-a).

ZOK-om je propisano da se svakom gospodarskom subjektu mora omogućiti da pod jednakim uvjetima preuzme dokumentaciju za nadmetanje, putem elektroničkih sredstava neograničeno, potpuno neposredno i besplatno od dana objave obavijesti o namjeri davanja koncesije u Službenom listu Europske unije (čl. 29. st. 1. ZOK-a), odnosno elektroničkom oglasniku javne nabave RH (čl. 21. st. 3. ZOK-a). Ako se koncesija daje za usluge procijenjene vrijednosti preko praga određenog Zakonom i koncesije za radove, na sva ostala pitanja vezana uz dokumentaciju o nadmetanju odgovarajuće se primjenjuju odredbe ZJN-a (čl. 21. st. 4. ZOK-a). I ova je faza postupka nužna za ostvarenje temeljnih načela propisanih Direktivom, načelom transparentnosti i jednakog postupanja.

U nastavku teksta posebna će se pažnja posvetiti pojedinim sastavnim dijelovima dokumentacije za nadmetanje u odnosu na koje mogu postojati dvojbe vezane uz odnos odredbi ZOK-a i ZPDML-a glede načina primjene u postupku dodjele koncesije za luku nautičkog turizma. To su pitanja vezana uz rok trajanja koncesije, kriterije za odabir najpovoljnije ponude, način određivanja naknade za koncesiju, razloge za isključenje gospodarskog subjekta iz postupka dodjele koncesije te odredbe o obliku ponude (i studiji o gospodarskoj opravdanosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra).

#### 5.5.1. Rok trajanja koncesije

Dokumentacija za nadmetanje, među ostalim, sadržava i podatak o predviđenom roku trajanja koncesije, ako je to moguće (22. st. 2. t. 2. ZOK-a). Takva je odredba u skladu s Direktivom 2014/23/EU. Ova je mogućnost posebno zanimljiva uzme li se u obzir mogućnost davatelja koncesije da pregovara s ponuditeljima u skladu s odredbama ZJN-a. Koncesija se, prema čl. 17. ZOK-a, daje na određeni rok, koji je u okviru raspona predviđenog posebnim zakonom – ZPDML-om, ali tako da rok ne ograničava tržišno natjecanje više nego li je to nužno kako bi se osigurala amortizacija vrijednosti ulaganja i razuman povrat uloženi kapitala. Odnosno, trajanje koncesije trebalo bi ograničiti na razdoblje u kojem se očekuje da bi, u normalnim uvjetima rada, koncesionar mogao nadoknaditi ulaganja u

izvođenje radova i usluga te ostvariti povrat uloženog kapitala, uzimajući u obzir posebne ciljeve ugovora koje je koncesionar postigao kako bi ispunio uvjete vezano uz, na primjer, kvalitetu ili cijenu za korisnike (uvodna izjava 52. Preambule Direktive 2014/23/EU). Treba, međutim, navesti i to da koncesionar preuzima operativni rizik te se u normalnim uvjetima rada ne jamči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije (čl. 5. st. 1. Direktive). Postupanje suprotno navedenome, odnosno određivanje pretjerano dugog roka trajanja koncesije, predstavljalo bi povredu nekih od temeljnih načela EU-a – slobodnog kretanja usluga i slobode poslovnog nastana.

Za razliku od ZOK-a, ZPDML-om je propisano da u odluci o javnom prikupljanju ponuda mora biti naveden rok na koji se daje koncesija (čl. 18. st. 2. t. 4. ZPDML-a). Čini se da nema potrebe ovu odredbu tumačiti kao *lex specialis*, kojim bi se onemogućilo pregovaranje s ponuditeljima i u odnosu na trajanje koncesije.

U vezi s rasponom trajanja koncesija na pomorskom dobru, ZPDML-om je propisano da se koncesije daju na rok od 5 do 99 godina (čl. 20. st. 1. ZPDML-a). Prilikom određivanja roka za koncesiju uzima se u obzir, prema odredbi čl. 20. st. 6. ZPDML-a, namjena, opseg i visina potrebnih ulaganja te ukupni gospodarski učinci koji se postižu koncesijom. Osim navedenih odredbi čl. 20. ZPDML-a sadržava još tri odredbe koje se odnose na rokove trajanja koncesija na pomorskom dobru, ali one zapravo reguliraju nadležnost tijela za dodjelu koncesije. Ako je riječ o gospodarskom korištenju pomorskog dobra s građevinama od važnosti za županiju, koncesiju dodjeljuje županijska skupština na rok od 20 godina, a ako je riječ o koncesiji za gospodarsko korištenje pomorskog dobra od interesa za RH, tada je davatelj koncesije Vlada Republike Hrvatske, a koncesija se može dodijeliti na najviše 50 godina. Koncesija koja zahtijeva velika ulaganja te se ukupni gospodarski učinci ne mogu ostvariti u roku od 50 godina može se dodijeliti na 99 godina, dodjeljuje ju Vlada Republike Hrvatske, ali uz suglasnost Hrvatskog sabora.

#### 5.5.2. Kriteriji za odabir najpovoljnije ponude

Kriteriji za odabir najpovoljnije ponude, kao i značenje pojedinog kriterija moraju, prema ZOK-u, biti precizirani u dokumentaciji za nadmetanje kako bi se osigurala transparentnost i jednako postupanje. Kriteriji moraju biti nediskriminirajući i povezani s predmetom koncesije. Davatelj koncesije ima slobodu prilikom određivanja kriterija za ekonomski najpovoljniju ponudu, koji su ZOK-om samo primjerice navedeni u čl. 48. ZOK-a (kvaliteta, što uključuje tehničko dostižnuće, estetske, inovacijske, funkcionalne i ekološke osobine, operativni troškovi

i troškovi upravljanja, ekonomičnost, servisiranje i tehnička pomoć nakon isporuke, datum isporuke i rokovi isporuke ili rokovi završetka radova, cijena usluge za krajnje korisnike, visina naknade za koncesiju). Štoviše, kada davatelj koncesije zaprimi ponudu koja predlaže inovativno rješenje uz iznimnu razinu funkcionalne učinkovitosti koji pažljivi davatelj koncesije nije mogao predvidjeti, davatelj koncesije može izmijeniti redoslijed kriterija kako bi uzeo u obzir to inovativno rješenje, ali u tom slučaju mora poništiti postupak koncesioniranja i provesti novi (čl. 48. st. 7. i 8. ZOK-a). Kriteriji moraju biti objektivni i smiju se odnositi isključivo na profesionalne i tehničke mogućnosti i financijsku i gospodarsku sposobnost gospodarskog subjekta i trebaju biti vezani uz predmet ugovora (uvodna izjava 63. Preambule Direktive 2014/23/EU).

ZOK propisuje da se prilikom određivanja kriterija u obzir uzimaju i elementi određeni posebnim zakonom. ZPDML ne sadržava kriterije za ocjenu najpovoljnije ponude, ni obvezu da kriteriji koji će se uzimati u obzir prilikom izbora najpovoljnije ponude čine dio odluke o javnom prikupljanju ponuda, pa onda ni obvezu da budu objavljeni. Kriteriji za odabir najpovoljnije ponude kao obvezan sadržaj odluke o javnom prikupljanju ponuda propisani su Uredbom o postupku davanja koncesije (čl. 14. st. 2. Uredbe). Navedena su samo tri kriterija (ponuđeni iznos stalnog dijela koncesijske naknade – 30%, ponuđeni iznos promjenjivog dijela koncesijske naknade – 30%, ponuđeni iznos ukupnog investicijskog ulaganja prema studiji gospodarske opravdanosti – 40%). Uredba taksativno navodi kriterije, kao i važnost svakog od navedenih kriterija ne ostavljajući prostora davatelju koncesije da kriterije prilagodi konkretnoj koncesiji.<sup>27</sup> Članak 21. Uredbe se u odnosu na kriterije za izbor najpovoljnije ponude mijenjao i to upravo u smjeru sužavanja broja kriterija koji se uzimaju pri ocjeni ponude. Tako više nije bitno koliki je prihod od redovite djelatnosti ostvario ponuditelj u prethodnoj godini, kolika mu je ostvarena dobit odnosno dohodak prije oporezivanja, ni broj planiranih otvorenih radnih mjesta, ni iskustvo ponuditelja u obavljanju djelatnosti za koju traži koncesiju, pa čak ni iznos investicija u zaštitu okoliša.

U konkretnom slučaju postoji sukob ZOK-a, kao detaljnog *lex generalisa*, i podzakonskog specijalnog propisa. Taksativnim propisivanjem kriterija, koji su po svojoj prirodi isključivo financijskog karaktera, nije izravno povrijeđena Direktiva. Ipak, jedan od ciljeva Direktive je ostvarivanje najučinkovitijeg korištenja javnih sredstava (uvodna izjava 3. Preambule Direktive 2014/23/EU). Budući da

<sup>27</sup> Za razliku od kriterija za izbor najpovoljnije ponude u lukama otvorenim za javni promet, pri čemu Uredba u čl. 35. st. 3. propisuje da upravno vijeće davatelja koncesije iznimno može odlučiti i o drukčijim ili dodatnim kriterijima i o načinu ocjenjivanja istih prilikom donošenja odluke o javnom prikupljanju ponuda.

je namjera europskog zakonodavca, kao i hrvatskog zakonodavca prilikom donošenja ZOK-a, bila omogućiti davatelju koncesije da odabere one kriterije (i njihov međusobni odnos) pomoću kojih će najbolje moći procijeniti najbolju ponudu, a koji ne moraju nužno biti isti kod svake koncesije za luku nautičkog turizma, čini se da bi se i kriteriji iz Uredbe trebali tumačiti u svjetlu cilja i svrhe Direktive 2014/23/EU. U praksi, međutim, davatelji koncesije koriste isključivo kriterije iz Uredbe o postupku davanja koncesije i to prema formuli propisanoj Uredbom.

Uredba o postupku davanja koncesije sadržava i dva dodatna kriterija. Jedan se odnosi na koncesije koje su dio cjelovitog razvojnog projekta od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, koji osim pomorskog dobra obuhvaća i nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske koje graniče s pomorskim dobrom (čl. 21.a Uredbe). Tada Vlada primjenjuje i dodatni kriterij – visinu naknade koja se nudi za prava koja se stječu na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske.

Drugi se slučaj odnosi samo na koncesije na otocima i područjima koja se po Zakonu o otocima smatraju otocima. U slučaju istih ponuda prednost se daje podnositelju ponude čije je sjedište odnosno prebivalište na otoku (čl. 22. Uredbe). Jasna je namjera zakonodavca, ali pitanje je, međutim, je li ova odredba zapravo diskriminatorna.

Konačno, treba spomenuti jednu, krajnje čudnu, odredbu ZOK-a koja, iako se ne nalazi u članku kojim su regulirani kriteriji za izbor najpovoljnije ponude, zapravo predstavlja jedan kriterij. U čl. 49. st. 4. ZOK-a propisano je: "Ako su dvije ili više urednih ponuda jednako rangirane prema kriteriju za odabir najpovoljnije ponude, davatelj koncesije odabrat će ponudu koja je zaprimljena ranije." Kako bi uopće izbjegli mogućnost primjene ovog kriterija, davatelji koncesije mogu u dokumentaciji za nadmetanje navesti da će se, u slučaju jednakog rangiranja dviju ponuda, konačna odluka donijeti nakon pregovora s tim ponuditeljima, pod uvjetom da se u tom postupku ne mijenja predmet koncesije, kriteriji i minimalni zahtjevi. Takvo vođenje pregovora u skladu je sa ZOK-om, ZJN-om i čl. 37. st. 6. Direktive o koncesijama.

### 5.5.3. Način određivanja naknade za koncesiju

Zakonom o koncesijama nije propisan minimalan iznos koncesijske naknade, već je davatelju koncesije prepušteno da, na temelju načela utvrđenih studijom opravdanosti davanja koncesije i posebnim zakonima, odredi visinu naknade. Visina i način plaćanja određuju se ovisno 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 opremljenosti i površini općeg, javnog ili drugog dobra od interesa za Republiku Hrvatsku koja se daje u koncesiju (čl. 57. st. 3. ZOK-a).

Budući da ZOK upućuje na kriterije iz posebnih zakona, i ovdje su važne odredbe ZPDML-a. Odredbom čl. 28. st. 1. ZPDML-a propisano je da se naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra sastoji od stalnog i promjenjivog dijela, a da se visina određuje polazeći od gospodarske opravdanosti, odnosno profitabilnosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra koja se dokazuje studijom gospodarske opravdanosti, procijenjenom stupnju ugroženosti prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi te zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske. Prema toj odredbi polazište za utvrđivanje visine koncesijske naknade je gospodarska opravdanost, ali ona se, sukladno ZPDML-u, dokazuje studijom gospodarske opravdanosti – dakle, dokumentom koji izrađuje podnositelj ponude. Stavi li se ta odredba u kontekst ZOK-a, tada se minimalna visina koncesijske naknade treba određivati na temelju studije opravdanosti davanja koncesije.

Osim navedene odredbe ZPDML-a kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade propisani su Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, u čl. 16. U navedenoj su odredbi, za potrebe određivanja visine koncesijske naknade, luke nautičkog turizma podijeljene u dvije skupine – sidrišta i privezišta te marine. Za obje skupine luka nautičkog turizma propisano je da se koncesijska naknada sastoji od fiksnog i promjenjivog dijela. Početni iznosi naknada izračunavaju se prema zauzetim kvadratnim metrima, a ovise o tome daje li se koncesija za marinu koja je već izgrađena ili za gradnju i korištenje nove marine, kao i o tome je li riječ o marini koja se nalazi na kopnu ili na otoku (I. ili II. skupine). Početni iznos promjenjivog dijela koncesijske naknade iznosi minimalno 4% od prihoda ponuditelja za postojeću, izgrađenu marinu, a 2% prihoda ponuditelja za neizgrađene marine. U odnosu na pristaništa i sidrišta ne radi se razlika u minimalnoj početnoj naknadi u vezi s izgrađenošću infrastrukture.

Uredbom su, dakle, propisani minimalni iznosi koncesijske naknade, koje svaki davatelj koncesije može prilagoditi konkretnoj koncesiji, što i danas čine davatelji koncesija. Odredbom čl. 17. Uredbe propisano je da davatelj koncesije iznimno može, ako gospodarski razlozi to opravdavaju, izmijeniti početne iznose za koncesiju. Tu odredbu treba tumačiti na način da davatelj koncesije može odrediti i nižu minimalnu koncesijsku naknadu, ako je to opravdano gospodarskim razlozima. Takvo snižavanje minimalne koncesijske naknade trebalo bi biti rezultat studije opravdanosti davanja koncesije, na temelju koje se čini vidljivim ne samo financijska isplativost koncesije za davatelja koncesije nego i isplativost koncesije za potencijalnog koncesionara. Ove su odredbe ZOK-a i ZPDML-a kompatibilne.



U odnosu na visinu koncesijske naknade potrebno je istaknuti da je ZOK-om predviđena mogućnost da se ugovorom o koncesiji odredi promjena visine i/ili načina izračuna i plaćanja naknade za koncesiju u određenom razdoblju, za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji, u skladu s dokumentacijom za nadmetanje i odlukom o davanju koncesije (čl. 57. st. 5. ZOK-a).

Promjene naknade za koncesiju moguće su na temelju indeksacije povezane s promjenom tečaja kune i eura u odnosu na fluktuaciju tečaja, indeksom potrošačkih cijena, odnosno izmjenom posebnog propisa u dijelu kojim se uređuje visina i način plaćanja naknade za koncesiju. Osim toga, razlog za promjenu visine koncesijske naknade mogu biti i gospodarske okolnosti koje značajno utječu na ravnotežu odnosa naknade za koncesiju i procijenjene vrijednosti koncesije koja je bila temelj sklapanja ugovora o koncesiji (čl. 57. st. 6. ZOK-a).

Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru u čl. 3. propisuje promjenu stalnog dijela koncesijske naknade sukladno promjeni tečaja u slučaju promjene srednjeg tečaja HNB-a za  $\pm 3\%$ . Ta se odredba može primijeniti u vezi s t. 1. iz čl. 57. st. 6. ZOK-a.

Iako se ne odnosi na visinu koncesijske naknade zanimljiva je odredba kojom je propisano da u slučaju kada koncesionar ne plati naknadu za koncesiju u roku određenom ugovorom o koncesiji, svakom sljedećom uplatom, neovisno o tome što je koncesionar označio što se tom uplatom plaća, smatra se da se najprije podmiruje zaostali dug po redoslijedu dospijuća, i to tako da se najprije podmiruju troškovi, zatim iznos obračunate zakonske zatezne kamate i napokon iznos dospjele naknade za koncesiju (čl. 58. st. 2. ZOK-a). Odredba o načinu naplate nije predviđena ZPDML-om, a pridonosi urednijem ispunjavanju obveza. Nema zapreke za njezinu primjenu i na obveze koncesionara luke nautičkog turizma.

#### 5.5.4. Razlozi za isključenje gospodarskog subjekta

Razlozi za isključenje gospodarskog subjekta propisani su ZOK-om i ZPDML-om. ZOK razlikuje dvije grupe razloga za isključenja gospodarskog subjekta iz postupka davanja koncesije. Prva grupa su obvezni razlozi i odnose se na gospodarske subjekte pravomoćno osuđene za taksativno nabrojana kaznena djela<sup>28</sup> i na subjekte koji imaju nepodmirene dospjele porezne obveze i/ili doprinose za mirovinsko ili zdravstveno osiguranje (čl. 24. ZOK-a). Osim obveznih razloga

---

<sup>28</sup> U čl. 38. st. 4. Direktive propisano je da je javni naručitelj dužan isključiti gospodarski subjekt iz sudjelovanja u postupku dodjele koncesije ako je gospodarski subjekt bio osuđen pravomoćnom presudom zbog taksativno navedenih razloga, dajući državama slobodu propisivanja provedbenih uvjeta za isključenja (primjerice, rok trajanja isključenja).

za isključenje gospodarskog subjekta, člankom 25. ZOK-a propisani su i ostali razlozi za isključenje, koje davatelj koncesije može, ali ne mora odrediti kao razloge za isključenje već u dokumentaciji za nadmetanje. Jedan od razloga odnosi se na gospodarski subjekt kojemu je zbog značajnih ili postojećih nedostataka tijekom provedbe prethodnog ugovora o koncesiji ili ugovora o javnoj nabavi raskinut prethodno sklopljeni ugovor o koncesiji ili određena obveza naknade štete ili slične sankcije (čl. 25. st. 1. t. 6. ZOK-a). Prema ZOK-u je, međutim, riječ o dopuštenom, ali ne i obveznom razlogu za isključenje gospodarskog subjekta, u odnosu na koji se gospodarskom subjektu mora dopustiti da pruži dokaze o svojoj pouzdanosti. Razdoblje isključenja po toj osnovi može trajati tri godine od dana pravomoćnosti presude, ako presudom nije drukčije određeno (čl. 25. st. 8. ZOK-a). ZOK ne propisuje razdoblje isključenja, ni način njegova računanja u slučajevima kada nije pokrenut postupak pa presude uopće nema. Tu prazninu treba popuniti tako da se i na te razloge isključenja primjenjuje rok od tri godine, ali od nastanka razloga za isključenje. Razlozi isključenja iz ZOK-a propisani su po uzoru na Direktivu 2014/23/EU (čl. 38.).

ZPDML-om su također propisani razlozi za isključenje ponuditelja, i to u slučaju kada gospodarski subjekt ima nepodmirenih obveza iz ranijih koncesija i kada mu je do trenutka podnošenja ponude bila oduzimana koncesija zbog razloga iz čl. 30. ZPDML-a koji propisuje različite slučajeve neurednog ispunjavanja ugovora o koncesiji (čl. 17. st. 3. t. 4. i 5. ZPDML-a). Koncesija se ne može dati ni onom gospodarskom subjektu koji je gospodarski koristio pomorsko dobro bez pravne osnove i/ili uzrokovao štetu na pomorskom dobru ako prethodno "ne plati naknadu štete zbog stjecanja bez osnove, koja ne može biti manja od naknade za koncesiju." (čl. 17. st. 5. ZPDML-a).

Razlozi navedeni ZPDML-om djelomično se preklapaju s razlozima iz odredbe čl. 25. st. 1. t. 6. ZOK-a. Razlika je, međutim, u tome što po ZOK-u ovo isključenje nije obvezno. Pitanje je, dakle, je li ovaj razlog za isključenje ponuditelja u slučaju dodjele koncesije za luku nautičkog turizma obvezan ili nije. Iako ZOK-om nije izrijekom propisano da se posebnim zakonom mogu propisivati dodatni razlozi za isključenje, to proizlazi iz odredbe čl. 14. st. 2. ZOK-a u kojoj je propisano da se pripremne radnje provode u skladu sa ZOK-om i posebnim propisima. Stoga bi se razlozi za isključenje predviđeni ZPDML-om trebali smatrati obveznim razlozima za isključenje.

Sljedeće se pitanje odnosi na trajanje toga razloga za isključenje. ZPDML-om nije propisano trajanje isključenja, iz čega bi proizlazilo da gospodarski subjekt na čijoj je strani postojao neki od navedenih razloga više nikada ne bi mogao dobiti koncesiju na pomorskom dobru. Takvo tumačenje da posebni razlozi za

isključenje iz ZPDML-a trajno onemogućuju gospodarski subjekt bilo bi previše strogo i nerazmjerno svrsi koja se takvom sankcijom treba postići. Osim toga, i uvodnom izjavom 70. Preambule Direktive propisano je da bi u nacionalnom pravu trebalo predvidjeti maksimalno trajanje isključenja. Čini se da bi se i na ove razloge trebao primijeniti rok od tri godine iz čl. 25. ZOK-a (ili maksimalno pet godina, koliko je propisano za razloge obveznog isključenja po ZOK-u).

Osim ZPDML-a, razloge isključenja za određene gospodarske subjekte sadržava i čl. 18. Uredbe o postupku davanja koncesije. Tako neće moći dobiti koncesiju gospodarski subjekt koji je u postupku obustavljanja poslovnih djelatnosti, odnosno nad kojim je pokrenut stečaj, predstečajna nagodba ili likvidacija, zatim subjekt koji ima nepodmirene dospjele obveze na temelju javnih davanja, kao i onaj kojemu je izrečena pravomoćna osuđujuća presuda za jedno ili više kaznenih djela iz područja gospodarskog kriminala (čl. 18. st. 2. t. 1. al. 2., 4. i 7. Uredbe). Ovaj posljednji razlog zapravo je nešto širi od razloga navedenih ZOK-om. Svakako treba primijeniti te razloge za isključenje, ali u odnosu na sve razloge valja primijeniti vremensko ograničenje iz ZOK-a, propisano za obvezna isključenja.

U svakom slučaju razlozi isključenja i njihovo trajanje moraju biti utvrđeni u dokumentaciji za nadmetanje.

#### 5.5.5. Oblik ponude / Studija gospodarske opravdanosti

ZOK ne predviđa oblik u kojem bi ponuditelj trebao izraditi ponudu. ZPDML također ne propisuje oblik u kojem ponuda mora biti dostavljena, ali je to predviđeno Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, kojom je propisano da se ponuda dostavlja, osim u pisanoj formi, i u elektroničkom obliku, a u slučaju dvojbe mjerodavna je ponuda dostavljena u pisanoj formi (čl. 18. Uredbe). Uredbom je propisan i minimalni sadržaj ponude, koji mora biti u skladu s objavljenim uvjetima iz javnog prikupljanja ponuda, odnosno u kontekstu ZOK-a, u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Sukladno ZPDML-u i Uredbi ponuda mora sadržavati studiju gospodarske opravdanosti (čl. 17. st. 3. i 4. ZPDML-a), koja se, pak, izrađuje prema sadržaju i u formi iz dokumentacije za javno prikupljanje ponuda. U studiji gospodarske opravdanosti ponuditelj prikazuje visinu planiranih ulaganja i način njihove amortizacije te dokazuje da raspolaže odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima za ostvarenje koncesije, kao i to da ima jamstvo za ostvarenje plana i programa koncesije (čl. 17. st. 3. i 4. ZPDML-a). Ponuditelj je dužan dati izraditi i dostaviti kao dio ponude i idejno rješenje odnosno idejni projekt zahvata u prostoru na pomorskom dobru izrađen od ovlaštenog projektanta sukladno dokumentima prostornog

uređenja, kao i uvjerenje nadležnog tijela za izdavanje lokacijske dozvole da je zahvat prikazan u idejnom projektu planiran dokumentima prostornog uređenja (čl. 18. st. 2. i 3. ZPDML-a i čl. 18. st. 2. t. 3., 6. i 7. Uredbe). Uredbom je navedeno koje još dokumente mora dostaviti ponuditelj.

Davatelj koncesije i stručno povjerenstvo za koncesiju mogli bi, u skladu s odredbama ZOK-a, a na temelju studije opravdanosti davanja koncesije, odrediti i dodatne elemente koje treba sadržavati ova studija gospodarske opravdanosti, s obzirom na specifičnost koncesije koja se dodjeljuje.

Sve kada obveza izrade studije o gospodarskoj opravdanosti korištenja pomorskog dobra i ne bi bila obvezna za valjanost ponude, sigurno je da će svaki gospodarski subjekt zainteresiran za dobivanje koncesije za izgradnju i gospodarsko korištenje luke nautičkog turizma izraditi takvu studiju (možda s drugim imenom). Važno je da davatelj koncesije precizno navede što takva studija (zapravo dokazi o sposobnosti ponuditelja) moraju sadržavati.

## 6. POSTUPAK DAVANJA KONCESIJE

Nakon što su dovršene sve pripremne radnje za davanje koncesije, počinje postupak davanja koncesije. Zakonom o koncesijama regulirane su dvije vrste postupka. Prvi, jednostavniji postupak propisan je Glavom III. Prvog dijela ZOK-a za davanje koncesija za usluge te koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti manje od vrijednosnog praga (čl. 30. – 39. ZOK-a). Drugi, složeniji postupak, reguliran je Glavom IV. Prvog dijela ZOK-a u odredbama čl. 40. – 53. Taj se postupak provodi za davanje koncesija za usluge i gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti jednake ili veće od vrijednosnog praga te koncesije za radove. Dakle, svaka koncesija za radove provodi se po složenom postupku, iako je Direktivom propisano da se ona odnosi samo na koncesije preko vrijednosnog praga.

Budući da su koncesije za luke nautičkog turizma uvijek mješovite koncesije, pitanje je koji od ovih postupaka treba primijeniti na postupak njihove dodjele. Odgovor na to pitanje nalazi se u odredbi čl. 27. ZOK-a o mješovitim ugovorima. Na koncesije koje, uz gospodarsko korištenje općeg dobra, za predmet imaju i radove ili radove i usluge, neovisno o njihovoj procijenjenoj vrijednosti, primjenjuju se odredbe Prvog dijela Glave IV. ZOK-a (čl. 27. st. 5. i 6. ZOK-a). Kada bi se, međutim, dodjeljivala mješovita koncesija za gospodarsko korištenje općeg (pomorskog) dobra i usluge, a bez izvođenja radova, te kada bi vrijednost te koncesije bila ispod vrijednosnog praga iz Direktive, postupak dodjele koncesije provodio bi se po jednostavnijem postupku uređenom u Glavi III. Prvog dijela

ZOK-a. Budući da će koncesije za luke nautičkog turizma u pravilu biti uvijek i koncesije za radove (izgradnju i/ili rekonstrukciju), u nastavku teksta obradit će se upravo postupak davanja koncesije prema Glavi IV. Prvog dijela ZOK-a.

Problematičnim se u provedbi tog, složenijeg postupka može u praksi pokazati dio postupka vezan uz razne objave koje se tijekom postupka moraju izvršiti.

### 6.1. Način objave obavijesti i odluka

Aдекватna objava obavijesti o postupcima davanja koncesija jedna je od mjera kojima se osigurava tržišno natjecanje. Stoga je Direktivom 2014/23/EU propisano da dodjeli koncesija za radove i usluge koje ulaze u njezino polje primjene mora prethoditi objava u Službenom listu Europske unije (uvodna izjava 50. Preambule Direktive, čl. 33. Direktive).

ZOK-om je propisano da se sve obavijesti i odluke vezane uz postupak dodjele koncesije po Glavi IV. (a to je postupak koji bi se trebao primjenjivati u slučaju dodjele koncesije za izgradnju i gospodarsko korištenje luke nautičkog turizma), moraju objaviti u Službenom listu Europske unije.

Obavijesti o koncesijama koje se dodjeljuju na pomorskom dobru (neovisno o tome što obuhvaćaju i radove i usluge) hrvatski davatelji koncesija ne objavljuju u Službenom listu Europske unije. Takvo postupanje temelje na odredbi čl. 40. st. 1. ZOK-a, kojim je propisano da se u odnosu na koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, a koje su iznad vrijednosnog praga iz Direktive, ne primjenjuju odredbe čl. 42. (Obavijest i ispravak obavijesti o namjeri davanja koncesije), čl. 44. (Objava obavijesti i ispravka obavijesti o namjeri davanja koncesije), čl. 49. (Odluka o davanju koncesije), čl. 50. (Sadržaj odluke o davanju koncesije), čl. 52. (Odluka o poništenju postupka davanja koncesije) i čl. 53. ZOK-a (Oblik i način objavljivanja odluka). Predlagatelj Zakona je izuzimanje ovih odredbi objasnio činjenicom da Direktiva ne poznaje "koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra", nego samo koncesije za radove i koncesije za usluge, pa je tehnički nemoguće objave za navedenu vrstu koncesija objaviti u Službenom listu EU-a (budući da se ona vrši na obrascima za koncesije).<sup>29</sup> Stoga se, prema ZOK-u, na ta pitanja primjenjuju odredbe čl. 31., 36., 37. i 38. ZOK-a, odnosno sve se objave vezane uz koncesiju objavljuju u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (čl. 30. i 44. st. 11. ZOK-a).

---

<sup>29</sup> Izvješće Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog sabora, Klasa: 022-03/17-01/07, Urbroj: 6521-5-17 od 13. lipnja 2017.

Treba, međutim, naglasiti da se odredbom čl. 40. st. 1. ZOK-a izuzimaju navedene odredbe u slučaju koncesije za gospodarsko korištenje općeg dobra. Zakonom, s druge strane, nije uređeno na koji se način vrši objava obavijesti u postupku dodjele koncesija za slučaj mješovitih koncesija, odnosno nije izrijekom isključena primjena odredbi o objavama u Službenom listu EU-a. Budući da će se u slučaju dodjele koncesije radi izgradnje ili rekonstrukcije i/ili pružanja usluga u luci nautičkog turizma uvijek raditi o mješovitoj koncesiji (odnosno mješovitom ugovoru), koji osim gospodarskog korištenja obuhvaća i radove i pružanje usluga, trebalo bi obavijest objaviti u Službenom listu EU-a. Naime, objava samo u Elektroničkom oglasniku javne nabave RH, a sukladno čl. 30. i 44. st. 11. ZOK-a, bila bi suprotna cilju i svrsi Direktive 2014/23/EU. Direktivom je za slučajeve koncesija čija je procijenjena vrijednost iznad vrijednosnog praga Direktive objava preko Ureda za publikacije EU-a izrijekom propisana (čl. 33. Direktive). Objava u Službenom listu EU-a nužna je radi poštivanja temeljnih načela Direktive iz čl. 3., odnosno načela transparentnosti i nediskriminacije i ostvarenja temeljnog cilja Direktive – sprječavanja ograničenja pristupa tržištu svim gospodarskim subjektima Unije (uvodna izjava 1. Preambule Direktive). Štoviše, Direktivom je propisano da se obavijesti ne objavljuju na nacionalnoj razini prije objave Ureda za publikacije Europske unije (čl. 33. st. 4. Direktive). Stoga primjena odredbe čl. 30. na dodjelu koncesije za luku nautičkog turizma nije prihvatljiva.

Ako takva objava ne bi bila moguća zbog navedenih (tehničkih razloga), rješenje bi se možda moglo naći u odredbi čl. 39. ZOK-a, koja predviđa mogućnost dodjele koncesije upravo za gospodarsko korištenje općeg dobra neposredno na zahtjev gospodarskog subjekta, kada je to nužno radi provedbe ugovora o koncesiji za radove i/ili usluge. U tom slučaju najprije bi se dodijelila koncesija za radove i usluge, primjenom postupka iz Glave IV., a zatim bi se, nakon odabira koncesionara za izgradnju i pružanje usluga u luci nautičkog turizma, na zahtjev tog koncesionara dodijelila koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra. Pripremne radnje za dodjelu koncesije provodile bi se u skladu sa ZOK-om i ZPDML-om, kako je ranije opisano, a sam bi se postupak davanja koncesije razdijelio. Mogućnost davanja koncesije na zahtjev trebalo bi u tom slučaju predvidjeti u studiji opravdanosti davanja koncesije, u skladu s odredbom čl. 19. st. 3. ZOK-a. Čini se da bi takvo (ili slično) rješenje zapravo bilo nužno ako se obavijest o namjeri davanja koncesije koja bi obuhvaćala i gospodarsko korištenje pomorskog dobra (i ostali dokumenti koji se moraju objaviti) doista ne može objaviti u Službenom listu EU-a zbog tehničkih razloga.

Davatelj koncesije svoju namjeru davanja koncesije obznanijuje putem obavijesti (čl. 42. st. 1. ZOK-a). ZOK u čl. 42. st. 2. propisuje minimum podataka koje

obavijest o namjeri davanja koncesije mora sadržavati. Osim podataka navedenih ZOK-om, u obavijesti bi trebalo navesti i podatke koje treba sadržavati studija o gospodarskoj opravdanosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra koje se daje u koncesiju i izvod iz Detaljnog plana uređenja prostora ili lokacijsku dozvolu (čl. 18. st. 2. t. 2. i 8. ZPDML-a).

Obavijest se objavljuje na standardnim obrascima, propisanim Provedbenom uredbom Komisije (EU) 2015/1986, dostavom u Elektronički oglasnik javne nabave RH, koji ih prosljeđuje Uredu za publikacije EU-a. Obavijest se objavljuje u cijelosti na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, a može se objaviti i na jednom ili više službenih jezika institucija EU-a. Sažetak važnih elemenata objavljuje se i na ostalim službenim jezicima institucija EU-a za koje se odluči davatelj koncesije. Ovdje treba spomenuti i to da za davatelja koncesije ova objava ne predstavlja dodatni trošak jer troškove Ureda za publikacije Europske unije snosi Unija (čl. 33. st. 2. Direktive). Nakon objave u Službenom listu obavijest se objavljuje i u Elektroničkom oglasniku javne nabave RH.<sup>30</sup>

Argumenti izneseni u odnosu na potrebu objave obavijesti o namjeri davanja koncesije u Službenom listu Europske unije odnose se i na sve ostale objave koje davatelj koncesije treba izvršiti tijekom postupka (ispravak obavijesti, odluka o davanju koncesije i odluka o poništenju postupka davanja koncesije).

## 6.2. Podnošenje zahtjeva za sudjelovanje i ponuda

Gospodarski subjekti zainteresirani za koncesiju izrađuju ponude u skladu s dokumentacijom za nadmetanje. Uz studiju gospodarske opravdanosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra koju su dužni izraditi, moraju dostaviti i sve priloge i izjave kojima dokazuju da su u odnosu na ponuditelja ispunjene sve pretpostavke za dodjelu koncesije, da raspolažu odgovarajućim sposobnostima, da imaju potrebna jamstva za ozbiljnost ponude i da u odnosu na njih ne postoje razlozi za isključenje gospodarskog subjekta iz postupka davanja koncesije.

Gospodarski subjekti dostavljaju zahtjev za sudjelovanje i ponudu u roku naznačenom u obavijesti o namjeri davanja koncesije, koji moraju biti u skladu sa složenošću koncesije i vremenom potrebnim za izradu ponude, i nikako ne kraći od 30 dana (čl. 45. st. 1., 3., 4. i 5. ZOK-a). Ako je za izradu ponude potreban obilazak lokacije ili neposredni pregled dokumenata koji potkrepljuju dokumentaciju za nadmetanje, rokovi trebaju biti duži (čl. 45. st. 6. ZOK-a). Zahtjev i ponuda dostavljaju se u pisanom obliku (na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, s cijenom

---

<sup>30</sup> Više o objavi v. čl. 44.



ponude izraženom u kunama) u zatvorenoj omotnici s naznakom naziva predmeta koncesije i naznakom "ne otvaraj" te adresom natjecatelja odnosno ponuditelja (čl. 45. ZOK-a).

Ponuda je obvezujuća za ponuditelja koji ju je dostavio do isteka roka valjanosti ponude, ali u roku za dostavu ponuditelj može svoju ponudu izmijeniti, nadopuniti je ili od nje odustati (čl. 45. st. 7. i 9. ZOK-a). Nakon isteka roka može je samo pojasniti ili dopuniti radi uklanjanja nejasnoća, manjih nedostataka ili pogrešaka, koje nemaju karakter naknadne zamjene ili dostave traženih dokumenata. Takvo postupanje ne smije imati učinak diskriminacije, nejednakog postupanja ili pogodovanja pojedinom gospodarskom subjektu (čl. 45. st. 9. i 47. st. 6. – 9. ZOK-a). Na zahtjev davatelja koncesije ponuditelj može produžiti rok valjanosti svoje ponude (čl. 45. st. 10. ZOK-a).

### 6.3. Otvaranje ponuda

Otvaranje ponuda uređeno je čl. 46. ZOK-a. Direktiva ne sadržava odredbe o otvaranju ponuda. U odnosu na ovaj dio postupka ZOK ne upućuje na podrednu primjenu posebnih propisa, pa odredbe ZPDML-a i Uredbe ne bi trebalo primjenjivati.

ZOK sadržava dvije odredbe koje reguliraju pitanje nadležnosti za otvaranje ponuda koje se sadržajno razlikuju. Člankom 46. st. 1. propisano je da otvaranje ponuda provodi davatelj koncesije, dok je stavkom 4. propisano da ponude otvara stručno povjerenstvo za koncesiju. Budući da članovi stručnog povjerenstva ne moraju biti zaposlenici davatelja koncesije, pitanje je tko je nadležan za otvaranje ponuda. Iz ostalog dijela odredbe čl. 46. proizlazi da je to dužnost stručnog povjerenstva. Otvaranje ponuda počinje na mjestu i u vrijeme naznačeno u obavijesti o namjeri davanja koncesije i dokumentaciji za nadmetanje. Ponude pristigle nakon roka za dostavu neotvorene se vraćaju pošiljatelju.

Iako ZOK ne upućuje na primjenu ZPDML-a, potrebno je izložiti odredbe koje se odnose na otvaranje ponude kako bi se upozorilo na njihovu (ne)usklađenost sa ZOK-om. ZPDML-om je propisano da će otvaranje ponuda biti javno (čl. 18. st. 2. t. 6. ZPDML-a). ZOK-om je, pak, propisano da pravo sudjelovanja na otvaranju ponuda imaju samo ovlašteni predstavnici ponuditelja i stručno povjerenstvo za koncesiju (čl. 46. st. 5. ZOK-a). Iznimno, omogućuje se da otvaranje ponuda bude javno, ali tada to mora biti naznačeno u dokumentaciji za nadmetanje (čl. 46. st. 6. ZOK-a). Budući da ZOK u ovom dijelu ne upućuje na podrednu primjenu posebnih propisa, kompromisno rješenje bilo bi u dokumentaciji za nadmetanje naznačiti da će otvaranje ponuda biti javno. Ako takve naznake nema, otvaranje



ponuda može biti provedeno samo uz nazočnost stručnog povjerenstva za koncesiju i ovlaštenih predstavnika ponuditelja.

Nakon otvaranja ponuda stručno povjerenstvo za koncesiju pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i kriterija iz dokumentacije za nadmetanje (čl. 47. ZOK-a).

Prema ZOK-u pregled i ocjena ponude su tajni do donošenja odluke o davanju koncesije odnosno poništenju postupka. O pregledu i ocjeni ponuda sastavlja se zapisnik, u koji ponuditelji imaju pravo uvida, a mogu dobiti i presliku bez naknade.

Tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda davatelj koncesije po ZOK-u može zaključkom pozvati ponuditelje da pisano pojašne ili dopune urednu ponudu, ali dopune se mogu odnositi samo na nejasnoće, manje nedostatke ili pogreške koje su uklonjive i ne smiju za posljedicu imati diskriminaciju ili nejednak tretman prema ostalim ponuditeljima (čl. 47. st. 5. – 8. ZOK-a).

Kako je već istaknuto, stručno povjerenstvo za koncesiju pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i kriterija iz dokumentacije za nadmetanja. ZPDML propisuje da stručno povjerenstvo mora utvrditi i odgovara li ponuda svim posebnim propisima i gospodarskom značaju pomorskog dobra, je li usklađena s gospodarskom strategijom, politikom gospodarskog razvitka i strategijom zaštite okoliša i prirode RH i županije te da planirana djelatnost ne umanjuje, ometa ili onemogućuje upotrebu ili korištenje tog odnosno susjednih dijelova pomorskog dobra prema njihovoj namjeni (čl. 23. st. 1. ZPDML-a). To su, zapravo, aspekti koji su, prema ZOK-u, ispitani već studijom opravdanosti davanja koncesije. Nema zapreke za primjenu ove odredbe i za ispitivanje usklađenosti ponude s navedenim kriterijima. Stručno povjerenstvo za koncesiju podnosi davatelju koncesije prijedlog odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja bez odgode, zajedno sa svim zapisnicima o radu, o pregledu i o ocjeni ponuda te ostalom pratećom dokumentacijom (čl. 49. st. 2. ZOK-a). Rok za donošenje odluke mora biti primjeren, a ako nije navedeno drukčije u dokumentaciji za nadmetanje, rok iznosi 30 dana (čl. 49. st. 5. ZOK-a).

Usporedbe radi, potrebno je izložiti i postupak otvaranja pristiglih ponuda prema Uredbi o postupku dodjele koncesija. Postupak provodi tijelo nadležno za provođenje postupka dodjele koncesije, odnosno nadležno ministarstvo ili upravno tijelo u županiji. O provedenom otvaranju ponuda sastavlja se zapisnik koji se, zajedno s ponudama, dostavlja nadležnom stručnom tijelu za ocjenu ponuda (čl. 19. st. 1. Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru). Predsjednik tijela za ocjenu pristiglih ponuda dužan je sazvati stručno tijelo "za

ocjenu koncesija” – odnosno za ocjenu ponuda. Stručno tijelo za ocjenu ponuda donosi nalaz i mišljenje kojim, uz obrazloženje, predlaže davatelju koncesije najpovoljniju ponudu (čl. 20. Uredbe). Rok za donošenje obrazloženog nalaza i mišljenja je osam dana od održanog sastanka. Uzme li se u obzir činjenica da stručno tijelo za ocjenu ponuda do toga trenutka nije bilo upoznato s predmetnom koncesijom, jasno je da je rok od osam dana za donošenje nalaza i mišljenja za složene koncesije prekratak.

Ove su odredbe suprotne odredbama ZOK-a i ne treba ih primjenjivati. Ono što se svakako treba istaknuti kao manjkavost postupka propisanog ZPDML-om i Uredbom je činjenica da stručno povjerenstvo ocjenjuje ponude, a da uopće nije sudjelovalo u cijelom prethodnom postupku. Naime, prema ZOK-u stručno povjerenstvo za koncesiju osniva se već kao pripremna radnja za dodjelu koncesije te ono sudjeluje u postupku već kod izrade studije opravdanosti davanja koncesije, utvrđivanja uvjeta za davanje koncesije, izrade dokumentacije za nadmetanje te definiranja uvjeta sposobnosti i kriterija za odabir najpovoljnije ponude. Na ovaj je način stručno povjerenstvo upoznato sa svim specifičnostima konkretne koncesije te je vjerojatnije da će i nalaz i mišljenje moći biti izrađeni brže i kvalitetnije. Osnivanje stručnog povjerenstva u skladu sa ZOK-om, koje bi obavljalo sve zadatke koji su mu ZOK-om povjereni, iznimno je važno za provođenje transparentnog postupka dodjele koncesije, odnosno pridonosi ostvarenju cilja i svrhe Direktive.

#### 6.4. Odluka o koncesiji

Stručno povjerenstvo za koncesiju, kao što je ranije prikazano, podnosi davatelju koncesije prijedlog odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja sa svim zapisnicima (čl. 49. st. 2. ZOK-a), a davatelj koncesije donosi odluku o koncesiji.

Prema ZOK-u je odluka o koncesiji upravni akt (čl. 49. ZOK-a). Za razliku od ZOK-a, ZPDML ne propisuje da je odluka o koncesiji upravni akt, ali je takvim ocijenjen u sudskoj praksi.<sup>31</sup>

Odluka o davanju koncesije, budući da je upravni akt, mora sadržavati obrazloženje razloga za odabir najpovoljnijeg ponuditelja i druge odgovarajuće

<sup>31</sup> Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Us-10472/2010-10, 26. rujna 2013. Stav je i Ustavnog suda Republike Hrvatske da svaka odluka o dodjeli koncesija, neovisno o području na koje se odnosi, kao i tijelu koje donosi takvu odluku, predstavlja autoritativnu i konkretnu odluku s neposrednim pravnim učinkom, dakle upravni akt. To je shvaćanje bilo izraženo u rješenju broj U-II-722/1995 od 2. travnja 1997. (Narodne novine br. 41/1997), a zatim potvrđeno u većem broju rješenja od kojih se jedno, rješenje U-II/1059/2016 od 23. travnja 2018. godine ([www.iusinfo.hr](http://www.iusinfo.hr)), odnosi upravo na odluku o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke nautičkog turizma.

podatke u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, podnesenom ponudom te odredbama posebnog zakona (čl. 50. st. 2. ZOK-a), odnosno razloge odbijanja zahtjeva ili ponude i razloge odluke o nedodjeljivanju ugovora za koji je postojala obavijest o koncesiji (čl. 40. st. 1. Direktive).

Rok za donošenje odluke mora biti primjeren, a ako drukčije nije navedeno u dokumentaciji za nadmetanje, odluka se mora donijeti u roku od 30 dana (čl. 49. st. 5. ZOK-a). Uredbom o postupku dodjele koncesije na pomorskom dobru propisano je da je predsjednik stručnog tijela dužan dostaviti nalaz i mišljenje tijelu nadležnom za provođenje postupka u roku od osam dana od dana održavanja sastanka (čl. 23. Uredbe). Takav je rok, posebno ako stručno tijelo ne bi bilo uključeno u postupak pripremnih radnji, neprimjeren kada je riječ o složenim koncesijama s velikim investicijama. Treba svakako voditi računa o složenosti postupka i, ako se želi ostaviti dulji rok za odluku, tada to treba biti navedeno u natječajnoj dokumentaciji.

Minimalan sadržaj odluke o davanju koncesije propisan je odredbom čl. 50. st. 1. ZOK-a. Osim ovih podataka, odluka bi svakako trebala sadržavati i podatke koji se zahtijevaju prema odredbi čl. 24. ZPDML-a (a nisu navedeni u čl. 50. ZOK-a), odnosno opis područja koje se daje na koncesiju, popis objekata podgradnje i nadgradnje koji se nalaze na pomorskom dobru i koji se daju u koncesiju, stupanj isključenosti opće uporabe te obveze vezane uz održavanje i zaštitu pomorskog dobra.

Odluku o davanju koncesije s preslikom zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda davatelj koncesije dostavlja svakom ponuditelju bez odgode osobnom dostavom, a samo iznimno može uskratiti određene informacije (čl. 49. st. 3. i 6. ZOK-a). Ova je obveza u skladu s odredbama Direktive 2014/23/EU o pružanju informacija natjecateljima i ponuditeljima (čl. 40. Direktive).

Odluka o davanju koncesije objavljuje se na standardnim obrascima, bez odgode. Dvojbe vezane uz način objave već su izložene (*supra* t. 6.1.).

## 6.5. Pravna zaštita

Pravna zaštita u postupku koncesioniranja bitno je različito uređena ZOK-om s jedne strane i ZPDML-om s druge strane.

Jedan od podataka koji, prema ZOK-u, mora biti naveden u odluci o koncesiji jest i naziv i adresa tijela nadležnog za rješavanje žalbe te detaljni podaci o rokovima za postupke pravne zaštite i, prema potrebi, kontakte službe u kojoj se ti podaci mogu dobiti (čl. 50. st. 1. t. 13. ZOK). ZPDML i Uredba ne sadržavaju takvu odredbu.

ZOK-om je nadležnost za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima dodjele koncesije dodijeljena Državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave (DKOM), a u skladu s odredbama propisa kojima se uređuje javna nabava, osim odredbi o pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje te partnerstva za inovacije (čl. 96. st. 1. i 3. ZOK-a). Za rješavanje sporova koji nastanu iz ugovora o koncesiji isključivo je nadležan upravni sud prema sjedištu davatelja koncesije (čl. 97. ZOK-a). Prema ZOK-u za rješavanje spora moguće je ugovoriti arbitražu, ako posebnim zakonom nije drukčije predviđeno, ali isključivo domaću, uz primjenu hrvatskog prava kao mjerodavnog (čl. 97. st. 2. – 3. ZOK-a).

ZPDML u čl. 27. propisuje nadležnost Ministarstva za raspravljanje o svim pitanjima i raspravljanje o svim sporovima u vezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru. To je rješenje odavno bilo podvrgnuto kritici kao protivno ustavnom postulatu o jednakosti sviju pred zakonom.<sup>32,33</sup> Protiv rješenja Ministarstva može se pokrenuti upravni spor. Uredbom o postupku dodjele koncesije propisano je u odnosu na pravne lijekove samo da se protiv odluka o koncesiji primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku (čl. 11. Uredbe).

Riječ je o odredbama koje jedna drugu isključuju. Zakon o koncesijama, koji tu ne ostavlja mogućnost primjene posebnog zakona, jasan je te se postupak pravne zaštite treba provoditi u skladu sa ZOK-om. Tijelo nadležno za rješavanje žalbi vezanih za postupak davanja koncesije je DKOM.

Međutim, prema dosadašnjoj praksi DKOM-a, utemeljenoj još na ZOK-u iz 2008. i potvrđenoj tijekom važenja ZOK-a iz 2012., žalbe protiv odluka o dodjeli koncesija na pomorskom dobru bile su odbacivane zbog nenadležnosti. DKOM je pritom uputio na ZPDML kao poseban zakon, a budući da je odredba čl. 5. st. 1. t. 4. i st. 4. ZOK/2012 na koju se poziva DKOM u obrazloženju zaključka o odbacivanju žalbi identična odredbama čl. 8. st. 1. t. 4. i st. 3. ZOK/2017, može se očekivati da se praksa DKOM-a neće mijenjati, odnosno da će i dalje primjenjivati odredbe ZPDML-a kao *lex specialisa*.<sup>34</sup> Imajući na umu takav stav

32 Identičnu je odredbu sadržavao Pomorski zakonik iz 1994. godine. Komentar uz odredbu i prijedlog *de lege ferenda* vidjeti kod: Dika, M., Osvrt na rješavanje sporova u svezi s koncesijama na pomorskom dobru, *Pomorsko dobro i koncesije*, Matulović, M. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1995., str. 37-42.

33 Prema shvaćanju Staničića, odredba ZPDML-a ne odnosi se na pitanja pravne zaštite u odnosu na koncesije koje dodjeljuje Vlada Republike Hrvatske, pa bi se na te sporove primjenjivao ZOK. Staničić, F., *Koncesije...*, *op. cit.*, str. 2-3. Iako smatramo da takvo tumačenje nije ispravno, slažemo se s tvrdnjom da se pravna zaštita treba ostvarivati u skladu sa ZOK-om, ali ne samo u slučaju kada je davatelj koncesije Vlada RH nego i u slučaju kada je davatelj koncesije županijska skupština.

34 Primjerice, vidjeti: Zaključak od 1. travnja 2014. Klasa: UP/II-034-02/14-02/6; Urbroj: 354-01/14-3. Za pregled svih odluka vidjeti: <http://www.dkom.hr/>.

DKOM-a, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture poslalo je upravnim odjelima županija nadležnih za provođenje postupaka davanja koncesija na pomorskom dobru dopis u kojemu obavještava davatelje koncesija da "ovo Ministarstvo prihvaća nadležnost u predmetnoj stvari, te je stoga potrebno da ovom Ministarstvu dostavite žalbe gleda postupka davanja koncesije na pomorskom dobru koje ste zaprimili, kao i svu predmetnu dokumentaciju, kako bismo mogli provesti drugostupanjske upravne postupke i donijeti meritorne odluke."<sup>35</sup>

S obzirom na takvu praksu DKOM-a s jedne strane i Ministarstva mora s druge strane i ne čudi da davatelji koncesije upute o pravnom lijeku protiv odluka o davanju koncesije formuliraju ili na način da izrijeком upućuju na Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture,<sup>36</sup> odnosno mogućnost pokretanja upravnog spora podnošenjem tužbe Upravnom sudu<sup>37</sup> ili sadržavaju vrlo neodređenu formulaciju iz koje nije jasno koje je tijelo zapravo nadležno za postupanje po žalbi.<sup>38</sup> Također, s obzirom na prihvaćenu nadležnost Ministarstva davatelji koncesije su na neki način bili primorani na davanje prioriteta odredbama ZPDML-a ako su željeli da davanje koncesija teče po planu davanja koncesija.

Međutim, takvo je postupanje protivno pravu Europske unije. U uvodnoj izjavi 81. Preambule Direktive o koncesijama propisano je da se, radi osiguranja adekvatne sudske zaštite natjecatelja i ponuditelja u postupcima dodjele koncesije te učinkovite provedbe same Direktive i načela UFEU-a, Direktiva Vijeća 89/665/EEZ<sup>39</sup> i Direktiva Vijeća 92/13/EEZ<sup>40</sup> trebaju primjenjivati na koncesije o uslugama i koncesije o radovima koje su dodijelili i javni naručitelji i naručitelji. Direktivom

35 Klasa: 011-01/10-02/613, Urbroj: 530-04-11-4, od 4. travnja 2011. Iako su u međuvremenu donesena dva nova zakona o koncesijama (oba ovu materiju reguliraju na jednak način), a Republika Hrvatska je postala punopravna članica EU-a, Ministarstvo je nastavilo postupati po žalbama, prihvaćajući i dalje nadležnost za rješavanje sporova sukladno ZPDML-u.

36 Čl. 12. Odluke o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma – marine na dijelu k.o. Tučepi, predio Lučica, Općina Tučepi, Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije, br. 35/2018. od 5. ožujka 2018.

37 Čl. X. Odluke o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma Sućuraj, Narodne novine br. 96/2018.

38 Čl. 12. Odluke o namjeri davanja koncesije za rekonstrukciju i gospodarsko korištenje luke posebne namjene, luke nautičkog turizma, Marine Admiral, Grad Opatija glasi: "Žalba se podnosi u pisanom obliku Davatelju koncesije koji je prosljeđuje Tijelu nadležnom za rješavanje o žalbi sukladno zakonskim odredbama." (Službene novine Primorsko-goranske županije, godina XXVI, br. 5, od 23. veljače 2018.).

39 Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, SL L 395, 30. 12. 1989.

40 Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru, SL L 76, 23. 3. 1992.

89/665/EEZ povećavaju se jamstva u pogledu transparentnosti i nediskriminacije, a sve s ciljem osiguravanja brzih i učinkovitih pravnih sredstava u slučaju kršenja prava Zajednice u području javne nabave. Člankom 2. st. 8. Direktive 89/665/EEZ propisano je da za provođenje postupaka pravne zaštite mogu biti nadležna tijela koja po svojoj naravi nisu sudska,<sup>41</sup> ali članovi takvog tijela moraju se imenovati i razrješavati pod jednakim uvjetima kao i suci od strane tijela odgovornog za njihovo imenovanje. Također je propisano da najmanje predsjednik tog nezavisnog tijela mora imati jednake pravne i stručne kvalifikacije kao suci.

Nesporno je da ove pretpostavke koje europsko pravo zahtijeva u cilju pružanja adekvatne pravne zaštite nisu zadovoljene, odnosno da, kada je tijelo nadležno za pružanje pravne zaštite Ministarstvo, nije riječ o nezavisnom tijelu s adekvatno imenovanim članovima.

Davatelji koncesija trebali bi, u skladu sa ZOK-om i Direktivom, dati uputu o pravnom lijeku na način da se žalba upućuje DKOM-u te, u slučaju da se DKOM ponovno oglasi nenadležnim, pokrenuti upravni spor.

## 6.6. Sklapanje ugovora o koncesiji

Postupak dodjele koncesije završava sklapanjem ugovora o koncesiji. ZOK-om je propisano da se ugovor može sklopiti samo protekom razdoblja mirovanja, odnosno perioda od 15 dana od dostave odluke o davanju koncesije svakom ponuditelju (čl. 54. st. 1. ZOK-a). Ako je pokrenut postupak pravne zaštite, ugovor o koncesiji sklapa se kada odluka o koncesiji postane izvršna. ZPDML nema ova kve odredbe, to je zapravo posljedica shvaćanja zakonodavca da odluka o koncesiji nije upravni akt te da protiv nje nije moguće izjavljivati žalbu.

Sklapanjem ugovora o koncesiji ili njegovim stupanjem na snagu koncesionar stječe prava i preuzima obveze koje za njega proizlaze iz ugovora o koncesiji (čl. 54. st. 7. ZOK-a). ZPDML nešto je neprecizniji, odnosno propisuje da prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji (čl. 16. st. 2. ZPDML-a). U slučaju kada se ova dva trenutka ne podudaraju, odnosno ugovor stupa na snagu u nekom kasnijem trenutku, i prava i obveze se stječu tek u tom kasnijem trenutku.

<sup>41</sup> U tom slučaju potrebno je osigurati odredbe koje jamče postupke na temelju kojih sve navodno nezakonite mjere tijela nadležnog za pravnu zaštitu ili svaka navodna povreda učinjena pri izvršavanju ovlasti dodijeljenih tom tijelu mogu biti predmetom sudske zaštite ili zaštite drugog tijela koje je sud ili sudsko vijeće u smislu članka 177. Ugovora o EEZ-u i neovisno je o javnom naručitelju i o tijelu nadležnom za pravnu zaštitu.

Sadržaj ugovora o koncesiji bitno je determiniran odlukom o koncesiji. Njegov je sadržaj propisan čl. 56. ZOK-a, a nacrt ugovora treba, prema ZOK-u, biti odobren od strane davatelja koncesije još u postupku pripremnih radnji te čini dio dokumentacije za nadmetanje.

Prema ZPDML-u, ugovorom o koncesiji uređuje se, u skladu s odlukom o koncesiji, bliža namjena za koju se daje koncesija, uvjeti kojima u tijeku trajanja koncesije mora udovoljavati koncesionar, visina i način plaćanja naknade za koncesiju, jamstva koncesionara te druga prava i obveze koncesionara i koncedenta (čl. 25. st. 2. ZPDML-a). Takva odredba ne bi se smjela tumačiti na način da se ugovorom mogu činiti znatnija odstupanja od onoga što je predviđeno dokumentacijom za nadmetanje i odlukom o koncesiji. Objava nacrta ugovora već u postupku objave obavijesti o namjeri davanja koncesiji upravo je zato važna.

## 7. ZAKLJUČAK

Davatelji koncesija na pomorskom dobru u Republici Hrvatskoj prilikom vođenja postupka davanja koncesija danas primjenjuju nekoliko pravnih izvora – opći Zakon o koncesijama, posebni Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama i Uredbu o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru. Iz dokumenata koje davatelji koncesija objavljuju nije nedvojbeno jasno koje se odredbe kojega zakona primjenjuju, odnosno jasno je tek to da nema ujednačene primjene, odnosno ujednačene kombinacije tih propisa. Davatelji koncesija postupak uglavnom provode u skladu sa Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama te Uredbom, nadopunjujući ga, podredno, odredbama Zakona o koncesijama.

Koncesije za izgradnju (ili rekonstrukciju) i izgradnju luka nautičkog turizma u pravilu su koncesije s jasnim prekograničnim interesom, odnosno koncesije procijenjene vrijednosti više od 5.225.000 eura. Stoga takve koncesije ulaze u polje primjene Direktive 2014/23/EU te postupci njihova davanja moraju biti u skladu s odredbama Direktive, ali i općih načela europskog prava. Ta je Direktiva u hrvatsko pravo implementirana Zakonom o koncesijama, što se odražava i na odnos pojedinih normi Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i Zakona o koncesijama. S druge strane, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama u nekim svojim odredbama nije u skladu sa zahtjevima Direktive. Stoga, sve kada bi i bilo ispravno shvaćanje da ZPDML kao *lex specialis* treba imati prednost u odnosu na ZOK, neke njegove odredbe ne bi se smjele primjenjivati kao suprotne europskom pravu (u prvom redu način objave javnog prikupljanja ponuda i odredbe o pravnoj zaštiti).



Cilj je ovoga rada bio prikazati na temelju kojih odredaba treba voditi postupak koncesioniranja na pomorskom dobru, odnosno na koji način odredbe Zakona o koncesijama, koji je primarni izvor, treba dopunjavati odredbama *lex specialisa* – Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, a sve u cilju osiguranja transparentnog postupka koncesioniranja, poticajnog za tržišno natjecanje i ostvarenje temeljnih načela europskog prava.

Zakonom o koncesijama velika je važnost dana pripremnim radnjama, koje prethode postupku davanja koncesije. Središnje mjesto zauzima izrada studije opravdanosti davanja koncesije, koja u praksi nikako ne bi trebala biti shvaćena kao još jedna formalnost i administrativna prepreka za davanje koncesije, već kao ozbiljna studija koju treba izraditi profesionalno, vodeći računa da se upravlja općim dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku. U izradu studije, kao i u cijeli postupak pripremnih radnji i postupak davanja koncesije, uključeno je stručno povjerenstvo za koncesiju, čija bi znanja trebala doprinijeti kvaliteti studije i provedbe postupka, njegovoj transparentnosti i boljem upravljanju javnim sredstvima.

Jedna od radnji koja bi se u postupku svakako trebala realizirati u skladu s Direktivom 2014/23/EU jest objava obavijesti o namjeri davanja koncesije za usluge i radove (a sve koncesije za luke nautičkog turizma to jesu) koje premašuju vrijednosni prag iz Direktive u Službenom listu Europske unije. Suprotno tumačenje (jedinstveno prihvaćeno u praksi) protivno je Direktivi, onemogućuje otvaranje tržišta, onemogućuje učinkovit i nediskriminirajući pristup tržištu svim gospodarskim subjektima Unije, odnosno narušava tržišno natjecanje.

Konačno, pravna zaštita koja se trenutačno pruža u slučaju sporova vezanih uz postupak dodjele koncesije nije u skladu ne samo s europskim pravom nego je i protuustavna. Pravna zaštita mora biti osigurana od strane neovisnog tijela, a Ministarstvo, koje je nadležno za rješavanje sporova prema ZPDML-u, sigurno ne zadovoljava tu pretpostavku. Davatelji koncesija (pa i samo Ministarstvo) morali bi inzistirati na nadležnosti DKOM-a, čija je nadležnost propisana Zakonom o koncesijama. DKOM svojim neprihvatanjem nadležnosti koja mu je propisana Zakonom o koncesijama i sam krši ne samo Zakon o koncesijama nego i europsko pravo.



## BIBLIOGRAFIJA

### Knjige

1. Čapeta, T.; Rodin, S., *Osnove prava EU*, III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2018.
2. Perić, B., *Država i pravni sustav*, Informator, Zagreb, 1994.

### Članci

1. Dika, M., Osvrt na rješavanje sporova u svezi s koncesijama na pomorskom dobru, *Pomorsko dobro i koncesije*, Matulović, M. (ur.), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1995., str. 31-42.
2. Đerđa, D., Opće pravno uređenje koncesija u Republici Hrvatskoj, *Hrvatska pravna revija*, vol. 15., br. 6., 2015., str. 37-50.
3. Jelčić, O., Raspologanja koncesionara koncesijom na pomorskom dobru, <http://www.pomorskodobro.com/fokus-jelcic-listopad-2014.html>, stranica posjećena 7. prosinca 2019.
4. Jelčić, O., Raspologanje koncesijom prema novom Zakonu o koncesijama, <https://www.pomorskodobro.com/fokus-jelcic-rujan-2017.html>, stranica posjećena 7. prosinca 2019.
5. Staničić, F., Koncesije na pomorskom dobru – nužnost usklađivanja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama sa Zakonom o koncesijama, *Informator*, br. 6367, 2015., str. 1-3.
6. Tuhtan Grgić, I.; Bulum, B., Problem valorizacije zakonitih ulaganja u lukama nautičkog turizma u Republici Hrvatskoj, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, vol. 57, br. 172, 2018., str. 304-307.

### Propisi

1. Pravilnik o razvrstavanju i kategorizaciji luka nautičkog turizma, Narodne novine br. 72/2008, 130/2017.
2. Uredba o postupku dodjele koncesije na pomorskom dobru, Narodne novine br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017.
3. Uredba o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene, Narodne novine br. 110/2004, 82/2007.
4. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

5. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine br. 120/2016.
6. Zakon o koncesijama, Narodne novine br. 69/2017.
7. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016.

#### **Europski pravni izvori**

1. Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2172 od 24. studenog 2015. o izmjeni Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s pravima primjene za postupke dodjele ugovora, SL L 307/9, 25. 11. 2015.
2. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, SL L 94, 28. 3. 2014.
3. Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, SL L 395, 30. 12. 1989.
4. Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru, SL L 76, 23. 3. 1992.
5. Ispravak Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, SL L 114, 5. 5. 2015.
6. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL C 202/47, (pročišćeni tekst), 7. 6. 2016.

#### **Sudska praksa**

1. Sud Europske unije, C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentación SA*, ECLI:EU:C:1990:395.
2. Sud Europske unije, C-333/92, *Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salarial*, ECLI:EU:C:1993:945.
3. Sud Europske unije, C-397/01, *Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) and Matthias Döbele (C-403/01) v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECLI:EU:C:2004:584.
4. Upravni sud u Rijeci, 5 Usl-1972/14-4, 13. studenog 2015.
5. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II/1059/2016, 23. travnja 2018.

6. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-722/1995, 2. travnja 1997., Narodne novine br. 41/1997.
7. Visoki trgovački sud Republike Hrvatske, Pž-2865/2017-2, 28. lipnja 2017.
8. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Us-10472/2010-10, 26. rujna 2013.
9. Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj Rev-887/04-02, 10. studenog 2004.

### Ostalo

1. Odluka o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma Sućuraj, Narodne novine br. 96/2018.
2. Prijedlog odluke o namjeri davanja koncesije za rekonstrukciju i gospodarsko korištenje luke posebne namjene, luke nautičkog turizma, Marine Admiral, Grad Opatija, [https://www2.pgz.hr/pozivi\\_skupstina/17-21/009/TOCKA14.pdf](https://www2.pgz.hr/pozivi_skupstina/17-21/009/TOCKA14.pdf).
3. Izvješće Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog sabora, Klasa: 022-03/17-01/07, Urbroj: 6521-5-17, 13. lipnja 2017.
4. Odluka o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma – marine na dijelu k.o. Tučepi, predio Lučica, Općina Tučepi, Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije, br. 35/2018., 5. ožujka 2018.
5. Odluka o namjeri davanja koncesije za rekonstrukciju i gospodarsko korištenje luke posebne namjene, luke nautičkog turizma, Marine Admiral, Grad Opatija, Službene novine Primorsko-goranske županije, godina XXVI, br. 5, 23. veljače 2018.
6. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Klasa: 011-01/10-02/613, Urbroj: 530-04-11-4, 4. travnja 2011.
7. Državna komisija za kontrolu postupka javne nabave, Zaključak Klasa: UP/II-034-02/14-02/6; Urbroj: 354-01/14-3, 1. travnja 2014.
8. Državna komisija za kontrolu postupka javne nabave, Klasa: 053-01/11-01/11, Ur.broj: 354-01/11-4, 14. ožujka 2011.