

izv. prof. dr. sc. Goran Vojković, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb

mr. sc. Katerina Dulčić, Veleučilište Nikola Tesla u Gospiću

Romina Jovančević, mag.iur., Fakultet prometnih znanosti, Zagreb

## **Pravo na žalbu u postupku davanja koncesija na pomorskom dobru – neusklađenost općeg i posebnog propisa**

### **Sažetak:**

Europska unija je 2014. godine donošenjem Direktive o dodjeli ugovora o koncesiji bitno promijenila dotadašnji pojam koncesije. Europska regulativa je 2017. godine unijeta, uz odgovarajuće prilagodbe u aktualni hrvatski Zakon o koncesijama koji je na bitno drugačiji način regulirao ne samo pojam, već i postupak davanja koncesije. Tom zakonu, a time i europskom pravnom okviru, prilagođeni su i drugi, sektorski zakoni, ali ne i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama. Stoga postupak davanja koncesija na pomorskom dobru ostaje kao *lex specialis* neopravdano izvan općeg pravnog okvira, što se posebno vidi u vrlo važnom dijelu – mogućnosti žalbe na dodjelu odluke o koncesiji. Takav, poseban model davanja koncesija na pomorskom dobru, suprotan općim propisima, autori smatraju nepotrebnim i štetnim, te generatorom moguće pravne nesigurnosti.

### **Summary:**

In 2014, the European Union significantly modified the concept of concessions, by emulating the Directive on the award of concession contracts. In the 2017, the European regulations have been implemented in the actual Croatian Law on Concessions, that has rather differently regulated not only the term “concession”, but also the way the concessions are awarded. The other laws, which regulate specific fields, have since been adjusted to this Law, but the Law on Maritime Domain and Sea Ports was not. The consequence of this is that the procedure of awarding concessions on maritime domain remains regulated by “*lex specialis*”, unjustifiably out of the general legal frame for concessions. That is especially evident in a very important part, and that is the possibility to appeal the deliberation on assignment of the concession on maritime domain. The authors consider this specific model of awarding the concessions, which is opposite to general regulations, futile and harmful.

## 1. Uvodno razmatranje

Koncesijski modeli u Republici Hrvatskoj spadaju u vrlo važno pravno područje, s ozbiljnim poveznicama na gospodarski razvoj, pa čak i političke odnose. Posljedica je to dobrim dijelom činjenice da je pomorsko dobro, a koje obuhvaća morsku obalu, unutarnje morske vode i teritorijalno more) zakonski, po rimskoj tradiciji u nas definirano kako opće dobro, *res extra commercium*. Kako na njemu dakle nisu mogući klasični vlasnički režimi i primjena uobičajenih pravila stvarnog prava, uporaba, gospodarsko i drugo korištenje pomorskog dobra primarno se regulira institutom koncesija.

Kako se navodi u literaturi, obalno more Republike Hrvatske ( dakle unutarnje morske vode i teritorijalno more) obuhvaća oko 33200 km<sup>2</sup>, ukupna duljina obale kopna i hrvatskih otoka iznosi 5835,3 km (od toga je duljina obalne crte otoka 4085 km), dok koeficijent razvedenosti iznosi 11. Hrvatska tako raspolaže sa 74% ukupne duljine obala Jadrana (7912 km) i obuhvaća čak 97,2% jadranskog arhipelaga.<sup>1</sup> Ne treba posebno obrazlagati koliko je to područje važno za Hrvatsku i njen gospodarski, ali i opći razvoj. A bilo kakva značajnija djelatnost na njemu vezana je uz postupak davanja koncesija.

Hrvatska je u zadnjih 30 godina pet puta mijenja svoj model davanja koncesija donošenjem sve novijih zakona, a od 2008. godine gleda se i da ti propisi budu sukladni pravnom okviru Europske unije. I postupak davanja koncesija na pomorskom dobru pretrpio je nekoliko izmjena. Međutim, već dulji niz godina postoji značajna nepodudarnost između propisa o davanju koncesija i propisa o pomorskom dobru, gdje propisi o pomorskom dobru imaju i vlastiti postupak davanja koncesija – dakle upravo ono što se želi riješiti općim propisom. Ta dvojnost, gdje imamo opći procesni zakon i poseban zakon koji regulira i poseban postupak davanja koncesija (a ne samo materijalnoppravna pitanja) stvara po mišljenju autora pravnu nesigurnost koja negativno utječe na razvoj gospodarskih i drugih odnosa na pomorskom dobru. Za tu dvojnost ne postoje ni pravni, a ako se gleda službene dokumente ni službeni politički razlozi.

Probleme koju ta dvojnost propisa i postupaka donosi, uvažavajući ograničenje opsega ovog rada te uključujući u obzir važnost postupanja, obraditi ćemo na jednom dijelu postupka postupaka gdje se opća pravila davanja koncesija i pravila specifična za pomorsko dobro bitno razlikuju. U pitanju je način i mogućnost izjavljivanja žalbe na donošenje odluke o koncesiji, gdje pravila posebnog propisa potpuno derogiraju opći propis. U radu ćemo koristiti propise, posebno obrazložena zakonskih propisa, ali i postojeće dosadašnje izvore.

---

<sup>1</sup> Vidi: Riđanović, Josip; Bićanić, Zlatko: Hrvatski Jadran i novi teritorijalni ustroj, "Acta Geographica Croatica", Zagreb, vol. 28, god. 1993., str. 85-97.

## 2. Razvoj hrvatskih propisa o koncesijama

Od svoje neovisnosti Republika Hrvatska je donijela pet zakona o koncesijama. Obzirom da se je pomorsko dobro u Republici Hrvatskoj definirano kao opće dobro<sup>2</sup>, sukladno klasičnoj rimskoj tradiciji<sup>3</sup>, dakle bez titulara vlasništva, prava na pomorskom dobru dodjeljuju se primjenom instituta koncesija. To je dovelo do vrlo uske veze između propisa o koncesijama i propisa o pomorskom dobru – ali i priličnog razmimoilaženja između te dvije grupe, a koje postoji i danas. Kako bismo mogli precizno iznijeti sadašnju problematiku, ukratko ćemo navesti povijest razvoja propisa o pomorskom dobru u nas.

Prvi hrvatski Zakon o koncesijama<sup>4</sup> donijet je 1990. godine. Zakon se odnosio na obnovljivo prirodno bogatstvo i dobra u općoj uporabi te iskorištavanje određenog objekta (koncesiju za neobnovljiva prirodna bogatstva dodjeljivali su tadašnji savezni organi).<sup>5</sup> Zbog ratnih prilika taj Zakon nije zaživio.

Bitno važniji je drugi Zakon o koncesijama<sup>6</sup> donijet krajem 1992. godine, koji je stupio na snagu početkom 1993. godine. U pitanju je izrazito kratak Zakon – sadrži svega 10 članaka. Borković oko tog Zakona navodi: "Primjena mnogih njegovih odredaba uvjetovana je formulacijom "ako posebnim zakonom nije drukčije određeno". Pristup zakonodavca materiji koncesije putem ovakve zakonske regulacije može biti posljedica površnosti, ali i njegove orijentacije na to da se potanja razrada instituta koncesije vrši posebnim zakonima koji reguliraju pojedine društvene oblasti u kojima je moguće podjeljivati koncesije."<sup>7</sup>

Donošenje tako kratkog i nedorečenog propisa može se opravdati tadašnjim ratnim prilikama,<sup>8</sup> no zanimljivo je da je taj Zakon ostao na snazi vrlo dugo, sve do 2008. godine. Posljedica činjenice da je postupak davanja koncesije nemoguće urediti u 10 članaka bio je da je svaki sektorski zakon posebno uređivao i postupak davanja koncesije, što je dovodilo do pravne

---

<sup>2</sup> Članak 3. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima navodi: "(2) Nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (opća dobra)." Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14

<sup>3</sup> "Naturali iure omnium communia sunt illa: aër, aqua profluenis, et mare, et per hoc litora maris." ("Po prirodnom pravu zajedničko je svima: zrak, tekuća voda i more, pa prema tome i morska obala.") – Marcianus, D. 1. 8. 2. 1; citirano prema: Romac, Ante: Minerva, florilegij latinskih izreka, Zagreb, Latina et graeca, 1988., str. 625.

<sup>4</sup> Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 18/90.

<sup>5</sup> Gorenc, Vilim: Osvrt na zakon o koncesijama, Računovodstvo, revizija i financije", godina III, br. 3, ožujak 1993., str. 56.

<sup>6</sup> Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 89/92.

<sup>7</sup> Borković, Ivo: Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro, referat s Okruglog stola "Pomorsko dobro i koncesije", Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1995., str. 14.

<sup>8</sup> Opširnije: Vojković, Goran: Pomorsko dobro i koncesije, Hrvatski hidrografski institut, 2003., str. 158.-160.

nesigurnosti i nemogućnosti stvaranja ujednačene upravne prakse.<sup>9</sup> Dodatno, osjetila se i nebriga države za vlastiti sustav koncesija. Zanimljivo je da je registar koncesija, predviđen Zakonom iz 1992. godine, ustrojen je u potpunosti, kao jedinstvena elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama, tek 2006. godine.<sup>10</sup>

U sklopu prilagodbe pravnom okviru Europske unije, Hrvatska 2008. godine donosi novi Zakon o koncesijama<sup>11</sup> koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. Donošenje novog Zakona bila je jedna od obveza unutar pregovora o u Poglavlju V. Javna nabava.<sup>12</sup> Taj je Zakon uključio tadašnju pravnu stečevinu Europske unije koja je uređivala koncesije (primarno odredbe koje proizlaze iz Direktive 2004/18/EZ i Direktive 2004/17/EZ). Definirane su prvi puta tri vrste koncesija (za javne radove, za javne usluge, za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku); uvedene odredbe kojima se uređuju "pripremljene radnje" (ex ante faza) kao preduvjet pokretanju postupka davanja koncesije; te određenje jedinstvenog postupka davanja koncesija kroz javno nadmetanje.<sup>13</sup>

Napravljen je i Hodogram usklađenja posebnih (sektorskih) propisa koji uređuju koncesije s navedenim Zakonom o koncesijama, što je bilo planirano tijekom 2009. godine.<sup>14</sup> No, zanimljivo je da dokument "Izješće o koncesijama u Republici Hrvatskoj", iz studenog 2012. navodi: "Jedini zakon koji još uvijek nije usklađen sa Zakonom o koncesijama jest Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama. Postupak usklađenja ovog propisa provodi nadležno ministarstvo u suradnji s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske te se njegovo donošenje očekuje do kraja 2012. godine." Dakle, već tada je postojala neusklađenost između općeg propisa i posebnog propisa koji regulira davanje koncesija na pomorskom dobru.

Krajem 2012. godine Hrvatski Sabor donosi opet novi Zakon o koncesijama<sup>15</sup>, a koji je gotovo u potpuno usklađen s radnom verzijom nove prijedloga Direktive o dodjeli ugovora o koncesiji<sup>16</sup> iz 2011. godine. Dakle, Hrvatske se uskladila s radnom verzijom Direktive, prije njenog stupanja na snagu. Ovaj Zakon donosi nove suvremene elemente kao što je primjena

---

<sup>9</sup> Mladen Žuvela je pobrojao slijedeće koncesijske režime na dan 1. siječnja 2000. godine: *koncesije na pomorskom dobru, koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti, koncesije za istraživanje ili eksploataciju mineralnih sirovina, koncesije na vodama i vodnom dobru, koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države, koncesije prava lova, koncesije na javnim cestama, koncesije za osnivanje slobodne zone, koncesije za obavljanje komunalnih djelatnosti, koncesije za otvaranje slobodnih carinskih prodavaonica, koncesije za autotaksi prijevoz, koncesije za izgradnju i korištenje željezničkih pruga, koncesije za priređivanje posebnih igara na sreću, koncesije u javnim telekomunikacijama.* – Žuvela, Mladen: *Koncesije – ustanova našega građanskog prava*, "Blatski ljetopis", 2000., str. 59-67.

<sup>10</sup> Vojković, Goran: *Prikaz novog Zakona o koncesijama, Pravo i porezi*, XXII. (2013), 3, str. 48-53

<sup>11</sup> Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 125/08.

<sup>12</sup> Izješće o koncesijama u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, studeni 2012.

<sup>13</sup> Vojković Goran: *Prikaz novog Zakona o koncesijama*, op. cit.

<sup>14</sup> Izješće o koncesijama u Republici Hrvatskoj, op. cit.

<sup>15</sup> Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 143/12.

<sup>16</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of concession contracts, European Commission, Brussels, 20.12.2011, COM(2011) 897 final

Elektroničkog oglasnika javne nabave, uređenje imovinsko-pravnih odnosa na području gdje se obavlja koncesija, uvodi se i razrada rizika, te koncesije po modelu javno-privatnog partnerstva. Bitno je spomenuti da se, sukladno prijedlogu nove europske regulacije mijenja i sama definicija koncesije, koja je izričito definirana kao "pravo koje se stječe ugovorom", što je na tragu tadašnjeg prijedloga nove europske regulative, a bitno mijenja klasičnu definiciju po kojoj je koncesija pravo, grant, koji podjeljuje javna vlast.

Također, a što je važno naglasiti i za daljnje izlaganje, tim Zakonom izričito se propisuje kako se na pitanja na pitanja koja nisu uređena navedenim Zakonom odgovarajuće primjenjuju posebni zakoni te propis kojim se uređuje javna nabava. To znači da su propisi o javnoj nabavi postali integralni dio koncesijskih režima u Republici Hrvatskoj.<sup>17</sup>

Obzirom da je Direktiva o dodjeli ugovora o koncesiji<sup>18</sup> (Dalje: Direktiva) do donošenja imala određene izmjene u odnosu na prijedlog iz 2011. godine<sup>19</sup>, a koji je bio osnova za Zakon o koncesijama iz 2012., pojavila se potreba ponovne prilagodbe zakonske regulacije koncesija europskoj pravnoj stečevini. Rok za prilagodbu Direktivi je bio 18. travnja 2016. godine. Republika Hrvatska je aktualni Zakon o koncesijama<sup>20</sup> (dalje: ZOK) donijela s nešto preko godinu dana zakašnjenja – stupio je na snagu u srpnju 2017. godine.

U Obrazloženju prijedloga Zakona o koncesijama iz 2017., dakle obrazloženju aktualnog propisa, navedeno je: "Donošenjem Prijedloga zakona nužno će biti provesti usklađenje posebnih zakona u odnosu na odredbe koje su donijete ovim Prijedlogom zakona, a kao posljedica prijenosa predmetne Direktive, te drugih izmjena koje uključuju i poslove nadzora. Usklađenje posebnih zakona koji čine sustav koncesija s ovim Prijedlogom zakona planira se tijekom sljedećih šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovoga Zakona."<sup>21</sup>

Usklađivanje s Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama<sup>22</sup> nije provedeno. U ovom radu se bavimo jednim, no iznimno važnim postupkom koji nije usklađen, a to je pravo na žalbu u postupku dodjele koncesije.

---

<sup>17</sup> Vojković, Goran: Novi pravni okvir koncesija u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 1/2014., str. 131.- 149.

<sup>18</sup> Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o odjeli ugovora o koncesiji, Službeni list Europske unije L 94/1.

<sup>19</sup> Opširnije: Izvješće o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o dodjeli ugovora o koncesiji (COM(2011)0897 – C7-0004/2012 – 2011/0437(COD)), Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača, Europski parlament, A7-0030/2013, 1.2.2013.

<sup>20</sup> Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/2017.

<sup>21</sup> Prijedlog Zakona o koncesijama, Hrvatski Sabor, PZE br. 75, Zagreb, 19. siječnja 2017.

<sup>22</sup> Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, "Narodne novine", br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19.

## 3. Bitne odrednice aktualnog koncesijskog modela u Republici Hrvatskoj

### 3.1. Opseg analize

O aktualnom ZOK-u objavljeno je nekoliko stručnih i drugih radova<sup>23</sup>, tako da će se u ovom poglavlju navesti samo neke temeljne odrednice sadašnjeg Zakona, bitne za temu ovog rada.

Napominjemo da je u saborsku proceduru upućena i Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama, koji je prošao prvo čitanje 7. travnja 2020. godine, ali zbog raspuštanja Sabora nije izglasan.<sup>24</sup> Sukladno hrvatskoj ustavnoj praksi, novi saziv Sabora ne nasljeđuje prijedloge koji su bili u proceduri starog saziva, već ih Vlada može poslati, ako želi, u ponovnu proceduru. U svakom slučaju, ova predložena promjena nije doticala bit problema kojim se u ovom članku bavimo.

### 3.2. Obrazloženje prijedloga zakona

Bitne odrednice aktualnog ZOK-a navedene su u Obrazloženju prijedloga zakona<sup>25</sup>, u poglavlju "Ocjena stanja, osnovna pitanja koja treba urediti zakonom te posljedice donošenja zakona". Tu se navodi kako je od donošenja Zakona o koncesijama 2012. godine došlo od promjena europskog pravnog okvira iz područja javne nabave, objavljena u Službenom listu Europske unije od 28. ožujka 2014. godine gdje su objavljene tri nove direktive, među ostalim i Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji. Znači, predlagatelj kao jedan od razloga donošenja novog Zakona o koncesijama navodi i cijeli novi europski okvir javne nabave, ne samo Direktivu o ugovorima o koncesiji.

Nadalje, navodi se kako se nacrtom ovoga Prijedloga zakona o koncesijama omogućava implementacija odredbi Direktive o ugovorima o koncesiji te se nastoji propisati uravnotežen i fleksibilan pravni okvir za davanje koncesija koji osigurava učinkovit i nediskriminirajući pristup tržištu svim gospodarskim subjektima, kao i pravnu zaštitu koja daje prednost javnim ulaganjima u infrastrukturne i strateške projekte. Također, predlagatelj navodi kako se prijedlogom zakona uređuju se pitanja i područje davanja koncesija u Republici Hrvatskoj koje obuhvaća uvodni dio, pripreme radnje za davanje koncesije, postupak davanja koncesije za radove i usluge procijenjene vrijednosti manje od vrijednosnog praga i za koncesije za gospodarsko korištenje, postupak davanja koncesije za radove i usluge procijenjene vrijednosti jednake ili veće od vrijednosnog praga, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, politiku koncesija, pravnu zaštitu i prekršajne odredbe.

---

<sup>23</sup> Vidi: Vojković, Goran: Prikaz novog Zakona o koncesijama, Računovodstvo, revizija i financije (0353-8087) XXVII. (2017), 9; str. 150-157; Jelčić, Olga: Raspolaganje koncesijom prema novom Zakonu o koncesijama, Stručni portal pomorsko dobro, <https://www.pomorskodobro.com/fokus-jelcic-rujan-2017.html> (7.8.2020.)

<sup>24</sup> Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama, PZE 856., Zagreb, 12. ožujka 2020.

<sup>25</sup> Prijedlog Zakona o koncesijama, op. cit.

Dakle, i ovdje se, kako vidimo (naveli smo samo kratke izvatke iz obrazloženja, dovoljne za svrhu ovog rada) navodi uska veza između modela koncesija i modela javne nabave.

### 3.3. Izvješće o Savjetovanju o nacrtu prijedloga Zakona o koncesijama

Vlada Republike Hrvatske je u prethodno navedenom Obrazloženju navela kako se usklađivanje posebnih zakona s novim Zakonom o koncesijama planira u roku pola godine od donošenja novog zakona. Slični planovi su bili i kod prijašnjih zakona, a kako smo naveli, još je "Izvješće o koncesijama u Republici Hrvatskoj", iz studenog 2012. preciziralo kako jedini zakon koji još uvijek nije bio usklađen s tadašnjim koncesijskom modelom je bio Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.

Stoga je to zanimljiviji komentar koji se nalazi u spomenutom Obrazloženju prijedloga zakona<sup>26</sup>, u cjelini "Izvješće o provedenom savjetovanju – Savjetovanje o nacrtu prijedloga Zakona o koncesijama". Hrvatska gospodarska komora je dala više komentara na nacrt aktualnog Zakona o koncesijama, iz kojih izdvajamo slijedeće:

" Uzimajući u obzir činjenicu da se Zakonom o koncesijama uređuju sva načelna pitanja koncesijskih odnosa, a posebni zakoni u tom smislu moraju u svoj sadržaj preuzeti obvezujuća rješenja krovnog zakona, svakako je nužno kreirati nedvojbena, jasna pravna rješenja, primjenjiva u praksi, između ostaloga i zbog jačanja pravne sigurnosti ulaganja postojećih i budućih investitora uključujući i investitore na pomorskom dobru.

U tom smislu pozdravljamo prijedlog Zakona o koncesijama, kako bi se čim prije posebni zakoni i podzakonski akti uskladili s novim Zakonom i pravnom stečevinom EU. Podržavamo intenciju da se na postupak davanja koncesije za javne radove odgovarajuće primjenjuju propisi kojima se uređuje javna nabava. Obzirom da je Zakon o koncesijama usko vezan uz Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (za koji je, samo u razdoblju 2013-2015. godine, izrađeno čak 6 verzija prijedloga Zakona), posebno ćemo se osvrnuti na neke od ključnih aspekata koncesija na pomorskom dobru: - Jedinice lokalne samouprave trebale bi prostornim planiranjem utjecati na granicu pomorskog dobra, odnosno davanje koncesija na pomorskom dobru predlaže se u cijelosti dati županijama na razmatranje i odlučivanje, a koncesijska odobrenja kao i do sada općinama i gradovima. (...)"

Dakle, HGK izričito predlaže i podržava da se Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama uskladi sa zakonom o koncesijama, te dodatno pozdravlja činjenicu da se na postupak davanja koncesije za javne radove odgovarajuće primjenjuju propisi kojima se uređuje javna nabava.

Komentar HGK je odbijen, kratkim odgovorom, od kojeg izdvajamo kao bitnu početnu rečenicu: "Davanje koncesija na pomorskom dobru je pitanje koje uređuje posebni zakon."

Zar nije cijela intencija donošenja novog zakonskog okvira upravo da se izbjegne ekstenzivna primjena posebnog zakona? U cijelom razdoblju od desetak godina propisi o pomorskom dobru

---

<sup>26</sup> Ibid.

se ne prilagođavaju propisima o koncesiji, a službeni predlagatelj navodi kako to nije ni namjera, već pomorsko dobro ostaje kao *lex specialis*?

### 3.4. Dosadašnja istraživanja

Problemom neusklađenosti pravog okvira koncesija i pravnog okvira koncesija na pomorskom dobru bavili su se Frane Stančić i Maja Bogović u radu: "Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama"<sup>27</sup>. Kako se taj rad bavi upravo temom koju analiziramo, ali vezano za stari pravni okvir Zakona o koncesijama iz 2012. godine, smatramo potrebnim ovdje ga detaljnije navesti.

Autori navode: "Ukratko, danas materiju koncesija na pomorskom dobru uređuje ZK 2012. kao *lex generalis* koji postavlja opći pravni režim koncesija u RH te ZPDML<sup>28</sup> kao *lex specialis*.(...) Za kraj ovog kratkog izlaganja pravnog uređenja koncesija u RH tijekom povijesti ukazat ćemo na pitanje koje je vrlo važno za problematiku ove materije nastalu zbog pravne neusklađenosti, a to je pitanje primjenjivosti ZK-a 2012. na postupke dodjele koncesija na pomorskom dobru, odnosno primjenjuje li se na te postupke isključivo ZPDML u skladu s načelom *lex specialis derogat legi generali*. To je ujedno i jedan od ključnih problema. Smatramo da je nemoguće primijeniti isključivo ZPDML, a zanemariti postojanje ZK-a. Sam ZK 2012. spominje da se koncesije, među ostalim, daju za pomorsko dobro (čl. 5. st. 1. t. 4.) i za luke (čl. 5. st. 1. t. 8.), a da zakonodavac nije zamislio njihovu primjenu i na ta područja izričito bi to propisao u odredbama o izuzeću od primjene ovoga Zakona. Također valja ukazati i na postojanje načela *lex posterior derogat legi priori*.<sup>29</sup> Nadalje, za razliku od Zakona o koncesijama iz 2008. godine koji je određivao da se uvjeti, postupak, način te druga pitanja od značaja za davanje koncesija za pojedino područje uređuju posebnim zakonom (čl. 4. st. 3.), ZK 2012. propisuje drukčije, tj. da se na pitanja koja nisu uređena tim Zakonom odgovarajuće primjenjuju posebni zakoni te propis kojim se uređuje javna nabava (čl. 1. st. 7.), iz čega proizlazi da ZK 2012. ima značenje kogentnog propisa u odnosu na sektorske propise."<sup>30,31</sup>

Zadnju primjedbu smatramo posebno važnom – dakle još je Zakon o koncesijama iz 2012. godine, čak i prije donošenja novog europskog paketa propisa o javnoj nabavi 2014. godine izričito propisao da se na pitanja koja nisu njime riješena primjenjuju drugi propisi, ali i izričito propisi o javnoj nabavi. Time dolazimo od osnovnog problema neusklađenosti propisa o koncesijama i propisa o davanju koncesija na pomorskom dobru.

---

<sup>27</sup> Stančić, Franjo; Bogović, Maja: Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 33 No. 1, 2017., str. 73-104.

<sup>28</sup> ZPDML – Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.

<sup>29</sup> Autori ovdje upućuju na: Staničić, F., Koncesije na pomorskom dobru – nužnost usklađivanja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama sa Zakonom o koncesijama, Informator, broj 6367, str. 2., bilješka 20.

<sup>30</sup> Stančić, Franjo; Bogović, Maja: Koncesije na pomorskom dobru, op. cit.

<sup>31</sup> Kratice iz originalnog članka: ZK 2012 – Zakon o koncesijama iz 2012. godine, ZPDML – Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.



Iznimno bitna je i primjedba vezana za neusklađenost postupka pravne zaštite. Stančić i Bogović navode:

"ZK 2012. predviđa Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu: DKOM) kao specijalizirano drugostupanjno tijelo koje je nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija (čl. 48. st. 1.). Pravna zaštita u postupku davanja svih koncesija uređenih tim Zakonom provodi se u skladu s propisima o javnoj nabavi, a to je Zakon o javnoj nabavi. Prema ZK-u 2012. žalba je dopuštena protiv svake odluke o koncesiji, bez obzira na to tko je donositelj.

Sasvim drukčiji pristup pravnoj zaštiti u postupcima davanja koncesije na pomorskom dobru nalazi se u ZPDML-u: ZPDML glade žalbe sadrži odredbu (čl. 27.) koja je prilično zbunjujuća i koju ćemo, radi jasnoće, na ovom mjestu citirati:

'Za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru nadležno je Ministarstvo.

Protiv rješenja Ministarstva ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor."<sup>32</sup>

Autori potom sasvim opravdano navode kako "bi i ovu odredbu trebalo uskladiti sa ZK-om 2012. i propisati nadležnost DKOM-a za rješavanje žalbi protiv odluka o koncesijama".<sup>33</sup>

Na isti problem ukazuje i Olga Jeličić, u svom članku "Usklađivanje Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s krovnim Zakonom o koncesijama", a koji je pisan nakon stupanja na snagu aktualnog Zakona o koncesijama. Ona navodi:

"Istaći je da ne postoji opće prihvaćeno stajalište o tome mogu li se u praksi primjenjivati odredbe ZPDML koje različito uređuju ili su protivne odredbama ZK (primjerice glade pravne zaštite sudionika u postupku davanja koncesije prema ZPDML propisana je nadležnost Ministarstva, a prema ZK Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave).

ZK<sup>34</sup> je opći propis (krovni zakon), koji sadrži obvezujuća pravila koncesioniranja, što uključuje i koncesije na području pomorskog dobra, pa dosljedno tome ZPDML ima status sektorskog/posebnog zakona. To proizlazi iz odredbe čl. 1. st. 2. ZK kojim je propisano: "Na pitanja koja nisu uređena ovim Zakonom odgovarajuće se primjenjuju posebni zakoni te propisi kojima se uređuje javna nabava" (istovjetno je određivao čl. 1. st. 7. ZK12), iz čega proizlazi da pravila propisana ZK, u ZPDML kao posebnom zakonu, ne mogu biti drugačije uređena. Ovaj zaključak ne dovodi u pitanje ni odredba čl. 8. st. 3. ZK, prema kojoj se posebna pitanja vezana za davanje koncesije u različitim područjima (što uključuje i pomorsko dobro) i djelatnostima, uređuju i posebnim zakonom, jer je time omogućeno da se posebnim zakonom, obzirom na specifičnosti predmeta uređenja koncesija, određena pitanja dodatno ili u cijelosti reguliraju (primjerice pitanja vezana za studiju opravdanosti davanja koncesije koja nisu uređena ZK uređuju se posebnim zakonom. - čl. 18. st. 7. ZK, pri odabiru ekonomski

---

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> ZK – Zakon o koncesijama.

najpovoljnije ponude u obzir se uzimaju elementi određeni posebnim zakonom, uz obvezno poštivanje načela postupka davanja koncesije iz članka 6. ZK – čl. 48. st. 6. ZK i dr.)."<sup>35</sup>

Na navedene primjedbe i prijedloge doktrine, zakonodavna praksa nije odgovorila.

---

<sup>35</sup> Jelčić, Olga: Usklađivanje Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s krovnim Zakonom o koncesijama, Stručni portal pomorsko dobro, <http://www.pomorskodobro.com/uskladivanje-zakona-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama-s-krovnim-zakonom-o-koncesijama.html> (7.8.2020.)

## 4. Pravna zaštita u postupku davanja koncesije na pomorskom dobru de lege lata

Već u čl. 1. aktualnog Zakona o koncesijama (dalje: ZOK) navodi se:

*"(1) Ovim se Zakonom uređuju postupci davanja koncesije, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, politika koncesija te druga pitanja u vezi s koncesijama.*

*(2) Na pitanja koja nisu uređena ovim Zakonom odgovarajuće se primjenjuju posebni zakoni te propisi kojima se uređuje javna nabava."*

Dakle, već sam ZOK regulira primjenu posebnih zakona (ponekad se zovu i sektorski propisi), te izričito podređnu primjenu propisa o javnoj nabavi.

Primjena posebnih zakona je razumljiva – ZOK je temeljni postupovni zakon koji regulira davanje velikog broja koncesija. Sam ZOK u čl. 8. navodi kako se koncesije daju "u različitim područjima i za različite djelatnosti", a onda iza riječi "a osobito" navodi ukupno 23 koncesijska modela, od mineralnih sirovina do preko pomorskog dobra i luka do primjerice sporta. Dodatno, sama riječ "a osobito" označava primjerično normiranje, dakle mogući su i drugi koncesijski modeli uz navedene. Potpuno je jasno da se ZOK kao postupovni propis ne može regulirati vrlo različitu i opsežnu materiju raznih koncesijskih modela i da se mora naslanjati na posebne propise, koji reguliraju mnoga područja i djelatnosti za koje se daje koncesija. No, ujedno je izričito navedeno da se u području postupka davanja koncesije ZOK nadopunjuje cijelim paketom propisa koji reguliraju područje javne nabave.

Posebno je sa stanovišta potencijalnih koncesionara važno pitanje pravne zaštite u području davanja koncesija. Mnoge koncesije su iznimno velike vrijednosti i samo na pripremu natječajne dokumentacije troše se ogromna sredstva. Potencijalnom ponuditelju je vrlo važno da postoji ne samo jasan postupak davanja koncesije, već i odgovarajuća pravna zaštita. ZOK navodi u čl. 96., Pravna zaštita:

*(1) Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nadležna je za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija."*

Dakle, pravna zaštita u postupcima davanja koncesija ZOK-om je izričito dana u ovlast Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (dalje: DKOM), specijaliziranom, profesionalnom i neovisnom tijelu osnovanom posebnim zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave<sup>36</sup>. U čl. 3. navedenog Zakona izričito se i navodi kako je Državna komisija samostalno i neovisno državno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva.

Davanje ovlasti za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija posebnom upravnom tijelu sastavljenom od visokostručnih profesionalaca, u potpunosti ispunjava i zahtjeve uz recitala 1. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače

---

<sup>36</sup> Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine, br. 18/13, 127/13, 74/14 i 98/19.

2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji, gdje se među ostalim navodi: *"Odgovarajući, uravnotežen i fleksibilan pravni okvir za dodjelu koncesija osigurao bi učinkovit i nediskriminirajući pristup tržištu svim gospodarskim subjektima Unije, kao i pravnu sigurnost koja daje prednost javnim ulaganjima u infrastrukture i strateške usluge za građane. Takav pravni okvir omogućio bi i veću pravnu sigurnost gospodarskim subjektima i mogao bi biti temelj i sredstvo za daljnje otvaranje međunarodnih tržišta javne nabave i poticanje svjetske trgovine."*

Također, ovakvo rješenje sukladno je i recitalu 2. navedene Direktive: *"Pravila pravnog okvira primjenjivog na dodjelu koncesija trebala bi biti jasna i jednostavna. Ona bi trebala na pravi način odražavati posebnost koncesija u odnosu na javne ugovore i ne bi trebala dovoditi do prekomjernih birokratskih postupaka."*

Određivanje DKOM-a kao nadležnog tijela za rješavanje o žalbama u postupcima davanja koncesija potpuno je i pravno i stručno razumljivo – u pitanju je visokostručno, neovisno tijelo, a velika pravna praksa u području javne nabave dijelom je primjenjiva i u području dodjele koncesija, koje je danas suštinski vrlo blisko postupku javne nabave.

Međutim, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama određuje bitno drugačije. U svom čl. 27. navodi:

*"Za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluke o koncesiji na pomorskom dobru nadležno je Ministarstvo."*

*Protiv rješenja Ministarstva ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor."*

Odredba je kao prvo nomotehnički nejasna, o čemu su još detaljno pisali Stančić i Bogović: "Iz ove odredbe moglo bi se iščitati da je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture nadležno za sva pitanja glede koncesija prema ZPDML-u, pa i njihovih dodjela ("davanjem") i oduzimanjem ("opozivom"), pa bi onda bilo i jasno da protiv odluke o koncesiji nije dopuštena žalba nego se može pokrenuti samo upravni spor. Međutim, Ministarstvo nije tijelo koje dodjeljuje koncesiju. Isto tako, Ministarstvo nije ovlašteno donijeti odluku o oduzimanju koncesije, budući da je čl. 30. st. 5. ZPDML-a izričito propisano da odluku o oduzimanju koncesije donosi davatelj koncesije, tj. Vlada RH, županijska skupština, općinsko/gradsko vijeće ili lučka uprava."<sup>37</sup>

Stančić i Bogović nadalje navode i problem što je s pravnom zaštitom kada navedene odluke donosi Vlada RH? S jedne strane imamo Zakon o Vladi Republike Hrvatske<sup>38</sup> koji navodi (čl. 29. st. 3.) kako su rješenja Vlade Republike Hrvatske u upravnoj stvari izvršna i protiv njih se ne može pokrenuti upravni spor, s druge strane imamo Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama koji navodi Ministarstvo (dakle tijelo podređeno Vladi!) kao drugostupanjski organ za žalbe.<sup>39</sup>

Ukratko, već više od 10 godina postupak žalbe sukladno Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama nije usklađen sa ZOK-om, pa i Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, već se primjenjuje nomotehnički manjkava odredba Zakona o pomorskom dobru

---

<sup>37</sup> Stančić, Franjo; Bogović, Maja: Koncesije na pomorskom dobru, op. cit.

<sup>38</sup> Zakon o Vladi Republike Hrvatske, "Narodne Novine", br. 150/11, 119/14, 93/16 i 116/18.

<sup>39</sup> Stančić, Franjo; Bogović, Maja: Koncesije na pomorskom dobru, op. cit.

i morskim lukama koja kao drugostupanjski organ navodi nadležno ministarstvo (trenutni naziv je Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture), a ne DKOM. Ne postoji niti jedan razlog zašto bi taj izuzetak od općeg pravila postojao. Štoviše, čak i sama država navodi kako je u pitanju neprilagođenost zakonske odredbe Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. To je već navedeno u već spomenutom "Izvješće o koncesijama u Republici Hrvatskoj", iz studenog 2012., a i u novijom dokumentima, tako "Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu"<sup>40</sup> navodi: "Sustav koncesija u Republici Hrvatskoj je složen i isprepleten zakonskim i podzakonskim aktima koji su usklađeni s krovnim Zakonom o koncesijama (NN 143/12), izuzimajući Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, koji je u postupku usklađenja."

Toliko spominjani postupak usklađenja nije napravljen ni do jeseni 2020. godine. U međuvremenu su se pojavili bezbrojni nacrti novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, koji su opet mijenjani novima. Postojeće prihvaćene izmjene tog zakona nisu mijenjale poseban model rješavanja žalbi od strane ministarstva.

Dakle, *de lege lata*, postupak rješavanja žalbi na davanje koncesija na pomorskom dobru rješava nadležno ministarstvo, kao dio izvršne vlasti, a ne DKOM. U slučaju da je koncesiju donijela Vlada Republike Hrvatske – prava na žalbu nema i ostaje samo mogućnost tužbe upravnom sudu. Ovaj poseban postupak je suprotan općem propisu, ZOK-u, koji predviđa nadležnost DKOM-a za žalbe. Također, iščitavajući državna izvješća čak se iskazuje i politička volja koja ide za time da se Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama uskladi s ZOK-om.

Stav doktrine je jasan – prvo Staničića i Bogović, koji su na ovaj problem ukazali i prije aktualnog ZOK-a. Potom i Olge Jeličić, sutkinje vrhovnog suda u mirovini, koja nakon stupanja na snagu novog ZOK-a navodi: "Ovim kratkim prikazom razloga i mjera za usuglašavanje ZPDML sa ZK ponovno se želi naglasiti da je nužno, radi pravne sigurnosti svih sudionika u postupcima davanja i korištenja koncesija, kao i izbjegavanja mogućih sporova i šteta za gospodarstvo, ubrzati donošenje novog ZPDML."<sup>41</sup>

Koncesije na pomorskom dobru su često složene i velikih vrijednosti. Teško se može očekivati da će potencijalni ozbiljan ulagač prihvatiti da se mogućnost žalbe na postupak dodjele koncesije rješava od strane činovnika nadležnog ministarstva, a ne specijaliziranog tijela, DKOM-a.

U narednim poglavljima ćemo pokazati zašto je važno da se rješavanje u drugom stupnju prepusti nadležnom tijelu – DKOM-u, ali i kakve posljedice ova nejasna situacija može imati na europskim sudovima.

---

<sup>40</sup> Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu, Ministarstvo financija, Zagreb, 2016.

<sup>41</sup> Jelčić, Olga, op. cit.

## 5. Važnost uloge DKOM-a kao neovisnog tijela

Geneza hrvatskog prava javne nabave započela je krajem devedesetih godina. Naime, u tranzicijskom postupku bilo je nužno osigurati normativni okvir nabavljanja roba, radova i usluga javnih i sektorskih naručitelja. Republika Hrvatska je stoga 1995. donijela prvi akt kojim se uređuju postupci javne nabave – Uredbu o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova<sup>42</sup>. Nakon spomenute Uredbe, na red je 1997. došao prvi hrvatski zakonski propis o javnoj nabavi koji je detaljnije i konzistentnije uredio područje javne nabave.<sup>43</sup>

Od spomenutog Zakona iz 1997. godine do danas još je nekoliko puta došlo do izmjene zakonskog okvira. Trenutno je na snazi Zakon o javnoj nabavi donijet 2016. godine<sup>44</sup>. Kroz razvoj prava javnog nabave jedna od njegovih glavnih karakteristika bila je pretjerani formalizam a nadasve negativna percepcija javnosti o postupcima javne nabave. Naime, često smo svjedoci dugotrajnih i iscrpljujućih postupaka javne nabave koji u konačnici rezultiraju poništenjem postupka ili pak odabirom neadekvatnih ponuditelja. U javnosti je pak javna nabava percipirana uglavnom negativno zbog učestalog neracionalnog trošenja proračunskog novca i pogodovanja podobnim ponuditeljima. Sam postupak javne nabave provodi se kao upravni postupak stoga je nužna supsidijarna primjena Zakona o općem upravnom postupku.

Direktive EU-a koje uređuju pravnu zaštitu u postupcima javne nabave su prije svega Direktiva 2007/66/EZ<sup>45</sup> te Direktiva 92/13/EEZ<sup>46</sup> i Direktiva 89/665/EEZ<sup>47</sup>. Republika Hrvatska je svoj sustav pravne zaštite uskladila sa europskim pravnim okvirom.

Neovisnost tijela koje jamči pravnu sigurnost i zaštitu sudionicima postupka javne nabave jamči se osnivanjem posebnog državnog tijela (sukladno posebnim propisima) koje ne pripada sudskoj vlasti ali u svom djelovanju ima ovlasti suda. Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave je, kao neovisno i samostalno tijelo koje je dužno postupati kao pružatelj pravne zaštite kako naručiteljima tako i ponuditeljima, Republika Hrvatska osnovala je 2001. godine, a danas je njen rad reguliran već spomenutim Zakonom o državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. Zadaća DKOM-a je rješavanje o žalbama izjavljenim u postupcima javne nabave, postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva

---

<sup>42</sup> Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, Narodne novine, br. 13/95.

<sup>43</sup> Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova, 142/97 i 32/01.

<sup>44</sup> Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16, na snazi od 1.1.2017.

<sup>45</sup> Direktiva 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi, Službeni list Europske unije, L 335/31.

<sup>46</sup> 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, Službeni list Europske unije, L 076/14.

<sup>47</sup> Direktiva Vijeća 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, Službeni list Europske unije, L 395/33

te u postupcima davanja koncesija<sup>48</sup>. Dodatno, rad DKOM-a uređen je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave<sup>49</sup>. Državna komisija sastoji se od devet članova, a to su redom: predsjednik, zamjenici predsjednika i ostali članovi. Članove DKOM-a na prijedlog Vlade Republike Hrvatske imenuje Hrvatski sabor na vrijeme od pet godina sa mogućnošću jednog reizbora. U svrhu obavljanja stručnih i općih poslova komisije unutar DKOM-a ustrojeno je Tajništvo sa pododsjekom – pisarnicom. Također, članom DKOM-a može postati isključivo državljanin Republike Hrvatske koji ispunjava uvjete propisane Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. Osim uvjeta za imenovanje, zakonom su propisane i zapreke za imenovanje. Takvim pristupom osigurano je da o postupcima iz nadležnosti DKOM-a odlučuju visoko kompetentni pojedinci, a ne pojedini činovnici nadležnog ministarstva koji često nisu dovoljno upućeni u načine rješavanja postupka.

Kako ističe Staničić, riječ je o tijelu koje je svojim radom postavilo kvalitetne osnove za ostvarivanje pravne zaštite ponuditelja u javnonabavnim postupcima i čija je praksa uglavnom konzistentna. To znači da žalitelji, u pravilu, mogu s velikim stupnjem sigurnosti predvidjeti uspjeh, odnosno neuspjeh, prije negoli žalbu izjave, što je veliki korak u stvaranju učinkovitog sustava pravne zaštite u javnoj nabavi.<sup>50</sup> Sa takvim stavom se uvelike slažemo, budući da su odluke DKOM-a jedan od pravnih izvora javne nabave, kojeg brojni naručitelji ali i ponuditelji konzultiraju u svrhu kvalitetne pripreme postupka javne nabave ili javljanja na tzv. „tender“. Konzistentnost odluka očituje se u vrlo rijetkoj promjeni stava DKOM-a o pojedinim aspektima nabave. Važno je istaknuti i da DKOM objavom godišnjih Izvješća o radu na svojim internetskim stranicama osigurava dostupnost informacija o tijeku i načinu provođenja žalbenih postupaka, prihvatljivim dokazima u žalbenim postupcima, najčešćim razlozima za izjavljivanje žalbe itd. Ono čime se DKOM također odlikuje je neovisnost, budući da za svoj rad odgovara isključivo Hrvatskom saboru, dakle ne polaže odgovornost niti jednom drugom državnom tijelu Republike Hrvatske.

Sam postupak po žalbi pred DKOM-om provodi se kao upravni postupak prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku<sup>51</sup> i Zakona o javnoj nabavi. Žalba se izjavljuje DKOM-u u pisanom obliku uz obveznu dostavu primjerka žalbe suprotnoj strani. Rokovi za podnošenje žalbe određeni su u ovisnosti od vrste postupka javne nabave i faze u kojoj se predmetni postupak nalazi. Stranke u žalbenom postupku su dakle sam žalitelj, naručitelj te odabrani ponuditelj. Žalitelj je u žalbi obavezan obrazložiti i dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, povredu postupka i/ili povredu materijalnog prava koja ja izjavljena u žalbi. Također, žalitelj je dužan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka. Kroz praksu DKOM-a vidljivo je da komisija ne provodi usmene rasprave iako za to ima zakonsku mogućnost već se postupak provodi isključivo putem podnesaka stranaka. DKOM dakle odluku donosi na

---

<sup>48</sup> Članak 3. stavak 1. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave

<sup>49</sup> Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine, br. 84/13 i 145/14.

<sup>50</sup> Staničić, Frane: Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 67, (3-4), 2017, str. 531-564.

<sup>51</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

temelju dokaza i obrazloženja dostavljenih uz žalbu i odgovor na žalbu. Odluke se donose na sjednicama vijeća u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe. Sjednice vijeća nisu javne a odluke se dostavljaju objavom na internetskim stranicama DKOM-a.

Protiv odluke DKOM-a nije dopuštena žalba već je pravna zaštita osigurana mogućnošću pokretanja upravnog spora pred Visokim upravnim sudom u roku od 30 dana od dana zaprimanja odluke DKOM-a. Visoki upravni sud je za donošenje odluke u upravnom sporu vezan rokom od 30 dana od dana podnošenja tužbe. U slučaju da Visoki upravni sud Republike Hrvatske poništi odluku Državne komisije, svojom će presudom odlučiti i o žalbi u postupku javne nabave.



## 6. Neusklađenost s europskom regulativom

### 6.1. Načela Europskog prava

Države članice Europske unije od samog početka, sukladno vlastitoj tradiciji, polazile od pretpostavke kako je pomorsko dobro opće dobro, ali i nacionalno dobro. Slijedom toga, kontinuirano nastoje čim više ograničiti strane subjekte u pogledu iskorištavanja pomorskog dobra. Polazeći od temeljnih načela Europske unije, koja se temelji na četiri temeljne slobode, takav je stav neprihvatljiv, te s toga, pravni propisi Europske unije nastoje čim više prisiliti države članice na prihvaćanje pravnih subjekata koji svoj poslovni nastan imaju u drugim državama članicama i da ih tretiraju ravnopravno.

Temeljna postavka legislative Europske unije je supsidijarnost njenih pravnih izvora, odnosno da se centralni autoritet ima supsidijarni učinak, te samo pruža podršku i ima sekundarni značaj. Ideja je bila da centralni autoritet obavlja samo one djelatnosti koje se ne mogu učinkovito realizirati na neposrednoj ili lokalnoj razini. Pozitivan učinak toga bi trebao biti da se potiče velike asocijacije da pomažu manje kada im je potrebna pomoć, ali i da se ponekad nadređenom tijelu povjeravaju zadaci koje uspješno mogu riješiti lokalne sredine.

Schütze u svom radu jasno ukazuje kako se ideja o supsidijarnosti postepeno razvila od same ideje iz 1975. preko prihvaćanje isključivo u ekološkim pitanjima, do unošenja u Sporazum iz Maastrichta 1992. kao proširenog pojma koji obuhvaća ne više samo ekologiju, već to postaje opće ustavno načelo Europske unije, koje je danas sadržano i u članku 5. st. 3. Ugovora o Europskoj uniji<sup>52</sup>. Time se postavlja načelo kooperativnog federalizma, koji zahtijeva dva testa: test insuficijencije i test komparativne efikasnosti, koji postaje apsolutni ustavni standard Unije.<sup>53</sup>

### 6.2. Direktiva o dodjeli ugovora o koncesiji

Države članice žele čim manje zadiranje u svoje ovlasti, dok s druge strane radi realizacije otvorenog tržišta vrlo je često potrebna intervencija tijela Europske unije. Općenito se javljaju problemi u pogledu raspolaganja nekretninama, gdje države članice koriste (zlorabe) svoju autonomiju stvarnopravnih režima kojima žele zaštititi svoje nacionalne interese, odnosno, olakšati pristup svojim državljanima stjecanju nekretnina, odnosno u slučaju koncesija ostvarivanjem dobiti iz posebnih nekretnina, kao što je i pomorsko dobro.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, MVEP, <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (18.8.2020.)

<sup>53</sup> Schütze, Robert: *An Introduction to the European Law*, (2<sup>nd</sup> Ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2015., str. 133.

<sup>54</sup> Vidi: European University Institute (EUI) Florence/European Private Law Forum, Deutsches Notarinstitut (DNotI) Würzburg, *Real Property Law and Procedure in the European Union: General Report, Final Version*, 31.5.2005, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/ResearchTeaching/ResearchThemes/EuropeanPrivateLaw/RealPropertyProject/GeneralReport.pdf> (1.8.2020.)

Sukladno načelu razmjernosti koncesije nisu regulirane uredbom, već direktivom, a s obzirom na različitu regulaciju prava na nekretninama u državama članicama EU, sama uredba se ograničila na reguliranje ugovora o koncesijama, te je 2014. godine donesena Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća, od 26. veljače 2014., o dodjeli ugovora o koncesiji, a države članice bile su obvezne implementirati propise do 18. travnja 2016. i o tome izvijestiti Komisiju. (čl. 51. Direktive).

Točka 4. recitala Direktive kaže: „Dodjela koncesija za javne radove trenutno podliježe temeljnim pravilima Direktive 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, dok dodjela koncesija za usluge s prekograničnim interesom podliježe načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), posebice načelu slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, kao i načelima koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, nediskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. Postoji rizik od pravne nesigurnosti povezane s divergentnim tumačenjima načela Ugovora od strane nacionalnih zakonodavaca te rizik od velikih neujednačenosti među zakonodavstvima raznih država članica.

Ovaj je rizik potvrdila široka sudska praksa Suda Europske unije, ali koja je ipak samo djelomično obuhvatila određene aspekte dodjele ugovora o koncesijama. Stoga je na razini Unije potrebna jedinstvena primjena načela UFEU-a u svim državama članicama i uklanjanje razlika u razumijevanju tih načela kako bi se uklonilo kontinuirano narušavanje unutarnjeg tržišta. To bi također doprinijelo učinkovitosti javne potrošnje, olakšalo pristup i pravedno sudjelovanje malih i srednjih poduzeća u dodjeli ugovora o koncesiji, kako na lokalnoj razini tako i na razini Unije, te poduprlo postizanje održivih ciljeva javnog poretka.“

Praksa Europskog suda je jasno ukazala kako je osnovni problem kod davanja koncesija, a to je diskriminacija pojedinih subjekata u pogledu dodjele koncesija. Nije samo Hrvatska ta čiji narod ima stav kako stranci ne bi smjeli koristiti naše more, odnosno zarađivati na našoj obali. Italija se sa sličnim problemima susreće godinama i to napose u pogledu pružanja usluga na plažama, gdje načela otvorenog tržišta za sve subjekte s područja jedinstvenog tržišta Europske unije nailazi na zid lokalnih pružatelja usluga koji godinama rade na istoj dijelu rivijere i iako su si međusobno naizgled konkurencija, zapravo imaju svoje tradicionalne usluge koje nude i pretežito po istoj cijeni. Ulazak došljaka koji bi na javnom natječaju dobili koncesiju ili koncesijsko odobrenje za dio „njihove“ plaže ih grozi, jer bi možda mogli nuditi drugačije usluge i zaista postati konkurencija.<sup>55</sup>

### 6.3. Polje primjene Direktive

Za koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od određene vrijednosti, prikladno je osigurati minimalnu razinu koordinacije nacionalnih postupaka za dodjelu takvih ugovora na temelju načela UFEU-a kako bi se zajamčilo otvaranje koncesija za natječaje i odgovarajuća pravna sigurnost. Ove koordinirajuće odredbe trebale bi se ograničiti na ono što je nužno za postizanje prethodno spomenutih ciljeva i osigurati određeni stupanj fleksibilnosti. Državama članicama

---

<sup>55</sup> Pellicanò, Alessandro: Le concessioni demaniali marittime in Italia alla luce della Direttiva Bolkenstein e il principio di concorrenza, *Il Diritto amministrativo*, Vol. XII (2020.), br. 5 (svibanj), [www.ildirittoamministrativo.it/home](http://www.ildirittoamministrativo.it/home). (12.6.2020.).

trebalo bi omogućiti da dovrše i još bolje oblikuju ove odredbe ako smatraju da je to prikladno, posebice kako bi se bolje osigurala usklađenost s gore utvrđenim načelima (točka 8. recitala Direktive). Smatra se kako za koncesije veće vrijednosti postoji prekogranični interes, dok se ipak predmnijeva kako kod koncesija manje vrijednosti taj interes ne postoji.

Člankom 8. Direktive određuje na koje se koncesije Direktiva primjenjuje i kako se izračunava vrijednost. Direktiva se primjenjuje samo na koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od 5 186 000 EUR. Vrijednost koncesije je ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a, kako ga je procijenio javni naručitelj ili naručitelj, s obzirom na radove i usluge koji su predmet koncesije, kao i robu koja je vezana uz te poslove i usluge. (čl. 8. st. 2. t. 1. Direktive). Budući da su tijela Europske unije upoznata s težnjama tijela država članica u izbjegavanju primjene europske regulative u istom članku je navedeno što se sve ima smatrati prihodima iz koncesije, a isto tako je navedeno jasno i eksplicitno kako je zabranjeno razdjeljivati koncesiju koja je smisleno povezana u manje grupe s jedinim ciljem izbjegavanja primjene Direktive. Tako da stavci 4., 5. i 6. članka 8. Direktive jasno kazuju:

„4. Metoda koja se koristi za izračunavanje procijenjene vrijednosti koncesije ne smije biti odabrana s namjerom izuzimanja nabave iz područja primjene ove Direktive. Koncesija ne smije biti razdjeljena na način da ne spada u područje primjene ove Direktive ako za to ne postoje objektivni razlozi.

5. Ako predloženi posao ili usluga mogu rezultirati dodjelom koncesije u obliku zasebnih grupa, u obzir se uzima ukupna procijenjena vrijednost svih tih grupa.

6. Ako je zbrojena vrijednost grupa jednaka ili veća od praga utvrđenog u ovom članku, ova se Direktiva primjenjuje na dodjelu ugovora za svaku grupu.“

#### **6.4. Postupak dodjele koncesija prema Direktivi**

Posebna Glava Direktive bavi se postupkom dodjele ugovora o koncesiji, *Glava II Pravila o dodjeli koncesija: opća načela i postupovna jamstva*. Europski zakonodavac je ustanovio kako je neophodno propisati minimalne standarde postupka dodjele koncesija, kako bi se zaštitila prava slobodnog tržišta roba i usluga.

Načela dodjele koncesija definirana su člankom 3. Direktive: "Javni naručitelji i naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način." Države članice mogu slobodno urediti sam postupak i definirati tijela koja će dodjeljivati koncesije, ali su obvezni pridržavati se temeljnih načela, pa tako i transparentnosti i zabrane diskriminacije.

U Glavi II Direktive jasno se postavljaju uvjeti kako se raspisuju natječaji za koncesije i isto tako se definiraju kriteriji koji se moraju poštivati prilikom odabira najpovoljnijeg ponuđača. Radi zaštite svih tih interesa mora države članice moraju osigurati da barem zadatke koji su navedeni u ovom članku obavljaju jedno ili više tijela ili struktura. (čl. 45. st. 1. Direktive). Pored toga, države članice dužne su osigurati praćenje nad primjenom pravila o dodjeli ugovora o koncesiji. Ako tijela ili strukture za praćenje uoče određena kršenja, kao što su prijevara, korupcija, sukob interesa ili druge ozbiljne nepravilnosti ili sistemske probleme, oni su ovlašteni o tim nepravilnostima ili problemima obavijestiti nacionalna revizorska tijela, sudove ili druga odgovarajuća tijela ili strukture, kao što su javni pravobranitelj, nacionalni parlamenti ili odbori. (čl. 45. st. 2. Direktive). Nezavisno tijelo koje osigurava provedbu temeljnih načela

ove Direktive, ali i načela EU dužno je o svom radu i aktivnostima izvješćivati javnost redoviti. (čl. 45. st. 3. Direktive).

Upitna je solucija koju je implementirao naš Zakon, na način da se Ministarstvo smatra nezavisnim tijelom.

## 6.5. Horizontalni učinak direktiva u europskom pravu

Kako načelno direktive nemaju horizontalni učinak sukladno čl. 288. Temelnog ugovora EU, prava koja jamči Direktiva, privatni subjekti ne bi mogli realizirati u međusobnim i pojedinačnim odnosima. Međutim, Sud Europske unije pomaknuo je te standarde. Tako da načelno, direktiva obvezuje državu članicu da putem vlastitih propisa implementira načela direktiva u svoje zakonodavstvo, te da te zakone i druge propise nacionalna tijela primjenjuju sukladno načelima koja nameće sama EU i Sud Europske unije u svojim odlukama. Ukoliko to nije ostvareno, pojedinci svoje pravo, odnosno odštetu za svoje nerealizirano pravo, ne mogu potraživati od privatnih subjekata, ali mogu od države članice koja nije ispunila svoju obvezu u pogledu implementacije pojedine direktive i njenih načela.<sup>56</sup>

U svjetlu ove Direktive zanimljiv je i slučaj *Malpensa Logistica Europa S.p.A. v. SEA – Società Esercizi Aeroportuali S.p.A.* u pogledu *Beta-Trans S.p.A.*, C-701/15 od 3. svibnja 2017. godine.<sup>57</sup> Sudac Upravnog suda Regije Lombardije postavio je prethodno pitanje Sudu Europske unije u pogledu interpretacije talijanskih propisa o javnim natječajima, gdje se za aerodromske usluge, nacionalnim propisima u Italiji nije predviđala obveza raspisivanja javnog natječaja za popratne usluge zračne luke, već su se one mogle dodjeljivati neposrednom pogodbom. Sudac je svojom odlukom naložio Upravnom sudu u Italiji da prilikom donošenja odluke uzme u obzir europsku regulativu, a ne nacionalno zakonodavstvo te zahtijeva da se aerodromski prostori daju u podzakup na temelju javnog natječaja.

## 6.6. Sudska praksa vezana uz Direktivu

Ova Direktiva je specifična jer se prvenstveno odnosi na postupanja javnih tijela, to jest, onih koji bi i trebali implementirati načela iz Direktive u svoj pravni sustav. Međutim, i to oštećeni pravni subjekti mogu potraživati od same države članice koja je onemogućila realizaciju svojih prava. Iako se ta prava mogu potraživati tek 4 godine, od 2016. godine, do kada je bila obveza država članica implementirati Direktivu u svoje zakonodavstvo, već su zaključeni postupci pred Sudom Europske unije u pogledu primjene ove Direktive od strane država članica.

Tako je primjerice u slučaju *PARSEC Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura v. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)*, C-219/19, od 11. lipnja 2020.<sup>58</sup> podržao pravo države članice da sama odlučuje mogu li ili ne na

---

<sup>56</sup> Vidi: *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, Case 152/84, [1986] ECR 723., i *Faccini Dori v. Recreb*, Case C-91/92, [1994] ECR I-3325.

<sup>57</sup> *Malpensa Logistica Europa S.p.A. v. SEA – Società Esercizi Aeroportuali S.p.A.* u pogledu *Beta-Trans S.p.A.*, C-701/15 od 3. svibnja 2017.

<sup>58</sup> *PARSEC Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura v. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)*, C-219/19, od 11. lipnja 2020.

natječaju za koncesiju sudjelovati neprofitne organizacije, koje u drugim državama članicama imaju na to pravo, te bi ista neprofitna organizacija mogla sudjelovati na tom natječaju za dodjelu koncesije, da ima poslovni nastan u drugoj državi koja ne isključuje neprofitne organizacije iz takvih natječaja. Time je priznao subrogativnu karakteristiku prava Europske unije te prepustio državama članicama slobodnu regulativu svog pravnog sustava.

Iako Sud nije donio odluku u pogledu merituma prethodnog pitanja koje mu je postavljeno, s obzirom da nisu dostavljeni svi relevantni podaci, zanimljivo je sagledati i odluku u slučaju Resopre - Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão SA protiv Município de Peso da Régua, C-643/19, od 25. svibnja 2020.<sup>59</sup> Naime, radi se o nabavci parkirnih aparata i koncesiji javnih površina za parkiranje. Zanimljivo jest kako je portugalska Općina Peso kao uvjet dodjele ugovora postavila potrebu za prezentacijom samog aparata i programskog sučelja koje će se koristiti za izvršenje predmetnog ugovora kojeg je trebalo sklopiti. Može se postaviti pitanje je li takav zahtjev diskriminatoran u pogledu tvrtki koje imaju svoje sjedište dalje od ove portugalske općine i isto tako je li opravdano zahtijevati takvu investiciju u izradu stroja, čime se manji ponuditelji dovode u teži položaj. Ima li javno tijelo pravo isključiti manje ponuđače, ako nisu u mogućnosti predstaviti svoju uslugu, ili je to test isključenja manjih ponuđača, koji poslije neće biti u mogućnosti realizirati ugovornu uslugu sami, što i jest dužnost svakog savjesnog naručitelja usluge.

## 6.7. Druge direktive koje neizravno reguliraju dodjelu koncesija

Sama Direktiva poziva se na odredbe Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, od 26. veljače 2014., o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, napose u pogledu raspisivanja javnih natječaja i odabira najpovoljnijeg ponuđača.

U svakom slučaju, prilikom dodjele koncesija ne smiju se zanemariti niti odredbe Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i vijeća, od 12. prosinca 2006., o uslugama na unutarnjem tržištu, tzv. Direktiva Bolkenstein, kojoj je primarni cilj pružiti pravni okvir za jedinstveno tržište usluga, ali upravo se i te odredbe moraju uzeti u obzir, kako i kod dodjele koncesija za pružanje usluga ne bi bili diskriminirani potencijalni koncesionari iz druge države članice.

---

<sup>59</sup> Resopre - Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão SA protiv Município de Peso da Régua, C-643/19, od 25. svibnja 2020.

## 7. Zaključak

Sam ZJN navodi načela postupka javne nabave u čl. 4.: "*Naručitelj je u primjeni ovoga Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.*"

Dakle, u pitanju su opća načela prava Europske unije definirana temeljnim aktima i iz njih izvedena prava. Obzirom da se po izričitoj odredbi na sva pitanja koja ZOK ne rješava podredno primjenjuju propisi o javnoj nabavi, kod dodjele koncesija, posebno u postupku javnog natječaja (a što je primarni postupak, izuzeci kada se koncesije dodjeljuju bez javnog natečaja su vrlo strogo definirani i kod njihove primjene treba poštivati i opće načelo *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*).

Mogućnost žalbe DKOM-u ispunjava navedena načela. Posebno tu govorimo o načelu jednakog tretmana, zabrani diskriminacije i transparentnosti. DKOM je specijalizirano, visokostručno tijelo koje već dulji niz godina ujednačava i potom javno objavljuje tu upravnu praksu. Dodatno, DKOM je sastavljen od specijalista za područje javne nabave i politički neovisan, koliko je to objektivno moguće (iako su naravno uvijek moguće političke kombinacije, izbor članova nekog tijela od strane Sabora jamči i javnost izbora i mogućnost javne kritike ukoliko neki kandidat nema primjerene reference).

Dodatno i europsko pravo te presude Europskog suda idu prema tome da se omogući što veće poštivanje načela tržišnog natjecanja te transparentnost postupaka, posebno kada se uzme u obzir da kod koncesijskih postupaka na pomorskom dobru (ili srodnom institutu u zemljama koje ne poznaju pomorsko dobro u našem smislu) sve zemlje članice pokušavaju ograničiti međunarodno sudjelovanje, što je opet protivno temeljnim aktima Europske unije.

Razmatrajući sve zajedno, uključivo ne samo pravne akte već i političku volju izraženu u izvješćima o koncesijama i obrazloženjima prijedloga pojedinih zakona odredbi Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama prema kojoj je ministarstvo zaduženo "za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru" zaista nema mjesta. Ta odredba je nometehnički neispravna, protivna izraženoj političkoj volji i protivna gore navedenim načelima. Time je jednom tijelu izvršne vlasti dana iznimno jaka arbitrarna ovlast, tijelu koje u biti predstavlja jednu upravu u ministarstvu – dakle unutar izvršne vlasti, gdje je na čelu politički imenovani dužnosnik, ministar. Dodatno, time je uveden poseban model davanja koncesija na pomorskom dobru, sa svojom posebnom pravnom praksom, što je po nama protivno i nacionalnim odredbama ali i europskoj zakonodavnoj i praksi Europskog suda.

Naravno, uvijek se može postaviti i teza kako u oba slučaja, i prema ZOK-u i prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama na kraju ostaje mogućnost upravnog spora. Gledano dogmatski pravno, to je točno. Ali gledano sa strane gospodarske prakse i potencijalnog ulagača u kakvu gospodarsku djelatnost – gospodarski subjekt će prije odustati nego se upustiti u sudski spor, posebno jer Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama nema propisane vrlo kratke rokove za rješavanje upravnog spora, koje propisuje Zakon o javnoj nabavi. U gospodarstvu se cijeni brzina rješavanja sporova – a tu opet ZOK ima poseban, brz i učinkovit postupak, gdje

žalbe rješava DKOM, a tužbu Visoki upravni sud uz propisane vrlo kratke rokove. To je za potencijalnog ulagača bitno sigurnije rješavanje od žalbe ministarstvu pa potom moguće klasične tužbe upravnom sudu u dva stupnja.

*De lege ferenda*, autori stoga smatraju da ne postoji niti jedan razlog zašto bi postupak davanja koncesija na pomorskom dobru bio izuzetak u smislu prava na žalbu – za žalbe u postupku davanja koncesija na pomorskom dobru bi trebao biti nadležan DKOM. Postojeći postupak je pravno nelogičan i potpuno izvan suvremenog modela koncesija koji se gradi u Republici Hrvatskoj.

## 8. Literatura

### Knjige, članci i online izvori

Borković, Ivo: Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro, referat s Okruglog stola "Pomorsko dobro i koncesije", Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1995.

European University Institute (EUI) Florence/European Private Law Forum, Deutsches Notarinstitut (DNotI) Würzburg, Real Property Law and Procedure in the European Union: General Report, Final Version, 31.5.2005, <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/ResearchTeaching/ResearchThemes/EuropeanPrivateLaw/RealPropertyProject/GeneralReport.pdf> (1.8.2020.)

Gorenc, Vilim: Osvrt na zakon o koncesijama, Računovodstvo, revizija i financije", godina III, br. 3, ožujak 1993., str. 56.

Izješće o koncesijama u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, studeni 2012.

Izješće o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu, Ministarstvo financija, Zagreb, 2016.

Jelčić, Olga: Raspolaganje koncesijom prema novom Zakonu o koncesijama, Stručni portal pomorsko dobro, <https://www.pomorskodobro.com/fokus-jelcic-rujan-2017.html> (7.8.2020.)

Jelčić, Olga: Usklađivanje Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s krovnim Zakonom o koncesijama, Stručni portal pomorsko dobro, <http://www.pomorskodobro.com/uskladivanje-zakona-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama-s-krovnim-zakonom-o-koncesijama.html> (7.8.2020.)

Pellicanò, Alessandro: Le concessioni demanniali marittime in Italia alla luce della Direttiva Bolkenstein e il principio di concorenza, Il Diritto amministrativo, Vol. XII (2020.), br. 5 (svibanj), [www.ildirittoamministrativo.it/home](http://www.ildirittoamministrativo.it/home). (12.6.2020.)

Riđanović, Josip; Bićanić, Zlatko: Hrvatski Jadran i novi teritorijalni ustroj, "Acta Geographica Croatica", Zagreb, vol. 28, god. 1993., str. 85-97.

Romac, Ante: Minerva, florilegij latinskih izreka, Zagreb, Latina et graeca, 1988.

Schütze, Robert: An Introduction to the European Law, (2nd Ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2015., str. 133.

Stančić, Franjo; Bogović, Maja: Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 33 No. 1, 2017., str. 73-104.

Stančić, Franjo; Bogović, Maja: Koncesije na pomorskom dobru, op. cit.

Staničić, F., Koncesije na pomorskom dobru – nužnost usklađivanja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama sa Zakonom o koncesijama, Informator, broj 6367, str. 2.



Staničić, Frane: Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 67, (3-4), 2017, str. 531-564.

Vojković, Goran: Novi pravni okvir koncesija u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 1/2014., str. 131.- 149.

Vojković, Goran: Pomorsko dobro i koncesije, Hrvatski hidrografski institut, 2003.

Vojković, Goran: Prikaz novog Zakona o koncesijama, Pravo i porezi, XXII. (2013), 3, str. 48.- 53.

Vojković, Goran: Prikaz novog Zakona o koncesijama, Računovodstvo, revizija i financije (0353-8087) XXVII. (2017), 9; str. 150.-157.

Žuvela, Mladen: Koncesije – ustanova našega građanskog prava, "Blatski ljetopis", 2000., str. 59-67.

## **Propisi**

Direktiva 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u vezi s poboljšanjem učinkovitosti postupaka pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi, Službeni list Europske unije, L 335/31.

Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o odijeli ugovora o koncesiji, Službeni list Europske unije L 94/1.

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, Službeni list Europske unije, L 076/14.

Direktiva Vijeća 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, Službeni list Europske unije, L 395/33

Izvešće o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o dodjeli ugovora o koncesiji (COM(2011)0897 – C7-0004/2012 – 2011/0437(COD)), Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača, Europski parlament, A7-0030/2013, 1.2.2013.

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama, PZE 856., Zagreb, 12. ožujka 2020.

Prijedlog Zakona o koncesijama, Hrvatski Sabor, PZE br. 75, Zagreb, 19. siječnja 2017.

Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, MVEP, <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (18.8.2020.)

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of concession contracts, European Commission, Brussels, 20.12.2011, COM(2011) 897 final

Uredba o postupku nabave roba i usluga i ustupanju radova, Narodne novine, br. 13/95.

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine, br. 84/13 i 145/14.

Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Narodne novine, br. 18/13, 127/13, 74/14 i 98/19.

Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/16.

Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 18/90.

Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 89/92.

Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 125/08.

Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 143/12.

Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/2017.

Zakon o nabavi roba, usluga i ustupanju radova, 142/97 i 32/01.

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, "Narodne novine", br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19.

Zakon o Vladi Republike Hrvatske, "Narodne Novine", br. 150/11, 119/14, 93/16 i 116/18.

### **Europska sudska praksa**

Faccini Dori v. Recreb, Case C-91/92, [1994] ECR I-3325.

Malpensa Logistica Europa S.p.A. v. SEA – Società Esercizi Aeroportuali S.p.A. u pogledu Beta-Trans S.p.A., C-701/15 od 3. svibnja 2017.

Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, Case 152/84, [1986] ECR 723.,

PARSEC Fondazione Parco delle Scienze e della Cultura v. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), C-219/19, od 11. lipnja 2020.

Resopre - Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão SA protiv Município de Peso da Régua, C-643/19, od 25. svibnja 2020.