

Dr. sc. Marko Šikić, docent Pravnog fakulteta
Sveučilišta u Zagrebu

Frane Staničić dipl. iur.

PRAVNA NARAV UGOVORA O KONCESIJI

UDK: 35.078.6 (497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: siječanj 2011.

U radu autori analiziraju pravnu narav ugovora o koncesiji nakon stupanja na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku. U radu se, tako, najprije razmatraju pojmovi koncesije i upravnog ugovora u teoriji i zakonodavstvu. Nakon toga analizira se pravni okvir uređenja koncesija i upravnih ugovora u Republici Hrvatskoj. Uspoređujući odredbe Zakona o koncesijama i odredaba Zakona o općem upravnom postupku kojima se uređuje materija upravnih ugovora autori postavljaju pitanje možemo li ugovor o koncesiji smatrati upravnim ugovorom propisanim i uređenim Zakonom o općem upravnom postupku. Na navedeno pitanje autori daju potvrđan odgovor te u zaključku rada ističu kako hrvatsko zakonodavstvo u budućnosti na navedenu okolnost mora reagirati.

Ključne riječi: *koncesije, upravni ugovor, ugovor o koncesiji.*

1. UVOD

Otkako su, Zakonom o koncesijama¹ koncesije uvedene u hrvatski pravni sustav kao poseban pravni institut javljaju se dvojbe o njihovoj pravnoj naravi. Točnije, javlja se pitanje pripadaju li koncesije u institute privatnog ili javnog prava, odnosno građanskog prava ili upravnog prava. Tako se najprije dugo vremena osporavala činjenica da je akt o koncesiji upravni akt, čime se koncesije željelo u potpunosti odvojiti iz kruga javnog i upravnog prava. Nakon što je aktu o koncesiji priznat status upravnog akta,² pojavilo se gledište o mješovitosti pravnoj naravi koncesija, te se smatralo da su koncesije institut i građanskog, ali i upravnog prava.³

Postojanje posebnog ugovora o koncesiji, koji se sklapa nakon izdavanja akta o koncesiji, posebno je otežavalo davanje odgovora na gore postavljeno pitanje, budući da u Republici Hrvatskoj (dalje u radu: RH) upravni ugovori nisu bili uređeni kao poseban institut. S obzirom na navedenu činjenicu ugovor o koncesiji

¹ NN 18/90 i 61/91.

² Takav stav zauzeo je i Ustavni sud u svojem rješenju U-II-722/95, od 2. travnja 1997. (NN 41/97), a i Upravni sud RH u presudi slučaja br. 673/96 od 4. ožujka 1998. O navedenoj problematici v. u: Đerđa, D., Pravna priroda odlike o koncesiji, Hrvatska javna uprava, br. 1. 2006., str. 63.-92.

³ „Upravo zbog ugovora o koncesiji, cijeli se koncesijski režim ogleda kao kompleksna kombinacija elemenata javne i privatne prirode.“ V. u: Đerđa, D, *Ugovor o koncesiji*, Hrvatska javna uprava, br. 3., 2006., str. 105. V. tako i: Žuvela, M., *Koncesije*, Hrvatska pravna revija, br. 1 Zagreb, 2001., str. 107.

svrstavao se u građanskopravne ugovore.⁴ Međutim, stupanjem na snagu novog Zakona o općem upravnom postupku⁵ (dalje u radu: ZUP), po prvi su puta u našem upravnom pravu definirani i u naš pravni sustav uvedeni upravni ugovori, institut veoma dobro poznat u pravu nekih europskih država, kao npr. Njemačke i Francuske. Uslijed tih, veoma značajnih, promjena u našem upravno-pravnom sustavu, potrebno je ponovno postaviti pitanje o pravnoj prirodi ugovora o koncesiji te na njega pokušati odgovoriti. Naime, u hrvatskoj pravnoj znanosti, još je Borković ustvrdio da ugovor o koncesiji „u našem pravu umnogome odgovara klasičnom obliku upravnog ugovora o koncesioniranoj javnoj službi u francuskom pravu.“⁶ U novije vrijeme, o pravnoj prirodi ugovora o koncesiji najviše je pisao Đerđa⁷ koji smatra da ugovori o koncesiji prema svom obilježjima u potpunosti odgovaraju upravnim ugovorima.⁸ Međutim, zbog neadekvatne pravne normiranosti, na te su se ugovore morale primjenjivati (a i još se primjenjuju) norme građanskog i trgovačkog prava.

2. POJAM I OBILJEŽJA KONCESIJE

Pojam koncesije u pravu se upotrebljava već više od jednog stoljeća, no značenje mu se vremenom mijenjalo. Tako se koncesijom u feudalizmu označavala privilegija, dok je izraz kasnije poprimio šire značenje te obuhvaćao sve slučajeve poduzetničkih, tj. obrtničkih, dozvola. Značenje ove riječi je u 20. stoljeću ograničeno na klasično ustupanje nekog prava od strane javne vlasti, tj. države, fizičkoj ili pravnoj osobi.⁹

U francuskoj je pravnoj teoriji već Duguit upozorio na različiti smisao u kojem se riječ koncesija upotrebljavala krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Prema njemu, koncesija u “pravom smislu te riječi označava akt kojim jedno javnopravno tijelo, (država, pokrajina, općina, kolonija) stavlja – na osnovi njegovog pristanka – jednom pojedincu, obično nekom društvu, u dužnost osigurati funkcioniranje jedne javne službe, pod određenim uvjetima”. Duguit je ujedno naveo i da se ova definicija može uzeti općim shvaćanjem koncesije u svim državama toga vremena s manjim

⁴ „Nužno je napomenuti da se u našem zakonodavstvu nigdje ne koristi pojam „upravni ugovor“. Iz toga se daje zaključiti kako se spomenuti ugovor o koncesiji uzima kao oblik općeg ugovora građanskog prava.“ V. u: Borković, I., *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30/2, 1993., str. 433.

⁵ NN 47/09.

⁶ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 39. Borković je smatrao ugovor o koncesiji „identičnim ili sličnim“ s klasičnim upravnim ugovorima i ranije. V. u: Borković, I., op. cit. (bilj. 4.), str. 432.

⁷ V. Đerđa, D., op. cit. (bilj. 3.), str. 85.-120., Đerđa, D., *Ugovor o koncesiji u pravnom režimu upravnih ugovora*, Vodno gospodarstvo u svjetlu novog Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 80.-101.

⁸ Đerđa, D., op. cit. (bilj. 3.), str. 116. Slično i Ljubanović, B., *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 47., 1/2010., str. 37.

⁹ Dabić, Lj., *Koncesije u pravu zemalja centralne i istočne Evrope*, Beograd, Institut za uporedno pravo, 2002., str.110.

razlikama u pojedinostima.¹⁰

U francuskom je pravu veoma dugo bilo sporno pitanje pravne prirode koncesije. Tako se u početku razvoja prava koncesija u Francuskoj smatralo da akt o koncesiji ima isključivo ugovornu prirodu, čemu se suprotstavljala druga struja teoretičara, koja je tvrdila da akt o koncesiji ima dvostruku prirodu – ugovornu i normativnu. Danas u Francuskoj prevladava stav da akt o koncesiji ima mješovitu prirodu, tj. da ugovornu prirodu imaju odredbe koje se odnose na financiranje službe i relacije prema subjektima, dok normativnu prirodu imaju odredbe što utvrđuju funkcioniranje službe.¹¹

U francuskoj se suvremenoj teoriji govori o upravnim koncesijama kao o najširem pojmu koncesija - a koje se definira kao „postupak koji dopušta upravi davanje određenog prava pojedincu ili drugoj pravnoj osobi pod određenim uvjetima koje najčešće sadrži ugovor kojim se utvrđuju uvjeti podjeljivanja prava.“¹², dok se posebno spominju još i koncesije za obavljanje javne službe, koncesiji za javne radove, koncesiji za rudnike itd.¹³

U njemačkoj pravnoj teoriji Fischer je odredio koncesiju kao “pravni odnos između države (koncedenta) i pravne ili fizičke osobe (koncesionara) u kojem država ustupa pravnoj ili fizičkoj osobi pravo iskorištavanja nekog prirodnog bogatstva ili obavljanje neke javne službe”.¹⁴ Drugim riječima, koncesija je vremenski ograničena dozvola za vršenje određenog posla za čije je obavljanje potrebno posebno ovlaštenje, odnosno državi pridržano pravo učiniti jedno područje pristupačnim za iskorištavanje rudnog blaga.¹⁵ No, koncesija u Njemačkoj označava i vrstu obrtnice, koja se izdaje uz ispunjenje točno određenih osobnih i stvarnih pretpostavki, kao što su npr. sposobnost, pouzdanost, odnosno građevinska ili tehnička opremljenost i sl.¹⁶

U Španjolskoj, koncesije spadaju među upravne ugovore i nimalo se ne razlikuju od ostalih upravnih ugovora. Španjolski ustav propisuje isključivu nadležnost države za opće normativno određivanje upravnih i koncesijskih ugovora¹⁷ (čl. 149.1.18. CE)¹⁸. U španjolskom pravu razlikujemo više vrsta upravnih ugovora, čije je uređenje bilo propisano Zakonom o ugovorima javne uprave.¹⁹ Navedeni

¹⁰ Duguit, Leon, *Preobražaji javnog prava*, Beograd, 1929., str. 134.-135.

¹¹ Borković, I., op. cit. (bilj. 6.), str. 29.

¹² Borković, I., *Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30/1, 1993., str. 8.

¹³ Slično i Đerđa, D., *Upravnopравни aspekti koncesija*, doktorska disertacija, Split, 2005., str. 18. i 19.

¹⁴ Fischer, P., *Die internationale Konzession*, Wien-New York, 1974., str. 35.

¹⁵ Đerđa, D., op. cit. (bilj. 13.), str. 19.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Vera, J.B., *Derecho administrativo basico, parte general*, Thomson civitas, Madrid, 2008., str.338.

¹⁸ BOE 311/1978.

¹⁹ *Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, Texto Refundido de 16. de junio de 2000.*, BOE 148/2000.

je zakon, tako, uredio: ugovore o javnim radovima, ugovore o upravljanju javnim službama (unutar kojih postoje ugovori o koncesiji javnih radova i koncesioniranoj javnoj službi), ugovore o javnoj nabavi i ugovore o uslugama.²⁰

Novim Zakonom o ugovorima javnog sektora²¹, ugovori koje sklapa javna uprava dijele se na ugovore strogo upravnog karaktera i na privatne ugovore. Prema navedenom zakonu upravni ugovori dijele se na: ugovore o javnim radovima, ugovore o koncesioniranim javnim radovima, ugovore o suradnji javnog i privatnog sektora (ugovori o javno-privatnom partnerstvu, nap. a), ugovore o upravljanju javnim službama (koji mogu biti: ugovor o koncesioniranoj javnoj službi, ugovor o zajedničkom pothvatu, ugovor o koncernu i ugovor o miješanom društvu).²²

De Enterria i Fernandez definiraju koncesije kada govore o koncesiji javnih službi kao „najčešćem i najtradicionalnijem načinu da privatni poduzetnik preuzme rizike (i pogodnosti) iskorištavanja nekog dobra.“²³ Kod koncesionirane javne službe, kao i u francuskom pravu, koncesionar obavlja javnu službu za svoj račun i na svoj rizik,²⁴ s tim da može u određenim slučajevima imati i neke javne ovlasti.²⁵

U hrvatskoj je, pak, teoriji koncesije prvi, još u Kraljevini Jugoslaviji definirao Krbek²⁶ koji je navodio da pojam koncesije ima dvostruko značenje. U prvom smislu koncesija je formalni akt kojim koncesionar dobiva vršenje javne službe, a u drugom smislu koncesija označava javnu službu čije je vršenje koncesionar dobio ovim aktom.²⁷ Zatim, koncesije definira Gorenc, prema kojemu su koncesije „akt (grant, odobrenje, dozvola, razrješenje, Erlaubnis) vlasti jedne države kojom se građanima te države, drugoj državi ili stranim državljanima dozvoljava na njenom području obavljanje onih djelatnosti za koje inače postoji zabrana.“²⁸ Ovu je definiciju nešto kasnije proširio, nedvojbeno koristeći netom doneseni Zakon o koncesijama²⁹, Borković koji kaže da koncesija „pojmovno znači dozvolu (odobrenje, dopuštenje, ovlaštenje) dok u sadržajnom smislu predstavlja poseban pravni institut putem kojega javna vlast dozvoljava određenom subjektu, fizičkom ili pravnom, domaćem državljaninu ili strancu, da iskorištava određena dobra, izvodi određene radove ili obavlja kakvu djelatnost.“³⁰

²⁰ V. u: De Enterria E.G., Fernandez, T-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Thompson Civitas, Madrid, 2006., str. 729.-737. i Parada, R., *Derecho Administrativo*, Marcial pons, Barcelona, 2004., str. 324. – 367.

²¹ *Ley de Contractos del Sector Publico (LCSP) de 22 de junio 2007*, BOE 261/2007.

²² Vera, J.B., op. cit. (bilj. 17.), str. 341.-357.

²³ De Enterria E.G., Fernandez, T-R., op. cit. (bilj. 20.), str. 734.

²⁴ Parada, R., op. cit. (bilj. 20.), str. 342.

²⁵ Vera, J.B., op. cit. (bilj. 17.), str. 353.

²⁶ Krbek, I., *Upravno pravo: II knjiga, organizacija javne uprave*, Jugoslavenska štampa, Zagreb, 1932., str. 59.-92. Tako i Derđa, D., op. cit. (bilj. 13.), str. 8. i 12.

²⁷ Krbek, I., op. cit. (bilj. 26.), str. 68. i 69.

²⁸ Gorenc, V., *Ugovor o koncesiji*, Acta turistica, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2/1989., str. 179.

²⁹ NN 89/92.

³⁰ Borković, I., op. cit. (bilj. 12.), str. 4.

Određivanje pojma koncesije „složeno je pa ne čude stajališta nekih talijanskih autora o beskorisnosti takvih pokušaja. Unatoč njihovoj tvrdnji da „tradicionalno značenje koncesije, čije je porijeklo stvarano u pravu i pravnoj praksi, izgleda ekstremno općenito, te da je „zbog općenitosti i širine nekorisno, čini se nužnim ... odrediti sadržaj ovog pojma te izdvojiti bitna obilježja koncesija koja bi ih razlikovala od drugih, srodnih instituta.“³¹

Govoreći, tako, o bitnim obilježjima koncesija, potrebno je najprije istaknuti kako je zajednička karakteristika svih koncesija, bez obzira na pravni sustav u kojem su se razvile, da su one dvostrani pravni odnosi, koji se uvijek razvijaju između dviju strana – koncedenta i koncesionara.³² Međutim, u tom pravnom odnosu kao koncedenta, odnosno davatelja koncesije, uvijek nalazimo javnopravno tijelo, a sam postupak davanja koncesije se sastoji od dva dijela – donošenja akta o koncesiji i sklapanja ugovora o koncesiji na temelju akta o koncesiji.³³

Što se predmeta koncesije tiče, uspoređujući različite pravne sustave, Đerđa zaključuje da predmet koncesije može biti ili vršenje javnih službi, ili korištenje prirodnih bogatstava i dobara u općoj uporabi.³⁴ Prema tome, javnopravna vlast dodjeljivanjem koncesije ili daje koncesionaru pravo na obavljanje određene javne službe koju sama ne može obavljati ili joj je neisplativo njeno obavljanje, te je koncesionar obavlja za svoj račun i na svoj rizik, uz nadzor nadležnog tijela; ili daje pravo na eksploataciju ili uporabu javnih dobara, koja su inače na uporabu svima. Ovdje dolazimo do idućeg bitnog obilježja koncesija, a to je naknada za koncesiju.

Gore spomenuti dvostrani pravni odnos je naplatan, odnosno koncesionar plaća koncedentu naknadu za koncesiju³⁵, koju smatramo bitnim obilježjem koncesija³⁶, a koja mora odgovarati iznosu navedenom ili određenom u aktu o koncesiji i ugovoru o koncesiji. O iznosu naknade odlučuje koncedent, te se o istome redovito ne može pregovarati, što nam pokazuje subordiniranost koncesionara prema koncedentu u ovom pravnom odnosu. Slobodno se može reći da prilikom dodjele koncesije koncedent određuje „pravila igre“ koje koncesionar, ako želi dobiti koncesiju, mora prihvatiti.

Sljedeće bitno obilježje koncesija jest njihova vremenska određenost. Naime, sve se koncesije dodjeljuju na točno određeno vrijeme, a rok trajanja ovisi o nizu razloga. Vrijeme na koje se dodjeljuje koncesija najčešće je uređeno pravnim propisima, pri čemu se normom najčešće određuje najdulji rok, a samo trajanje

³¹ Đerđa, D., op. cit. (bilj. 13.), str. 17.

³² Ibid.

³³ Tako i Borković, I., op. cit. (bilj. 6.), str. 28. i Đerđa, D., op. cit. (bilj. 13.), str. 56.-59.

³⁴ Đerđa, D., op. cit. (bilj. 13.), str. 62.-70.

³⁵ Naknadu za koncesiju potrebno je razlikovati od koncesijske naknade. Naime, koncesijska naknada je ona koju plaćaju korisnici koncesionareve usluge. „Dakle, upravo koncesijska naknada koje nije unaprijed fiksno određena, već ovisi o kvaliteti i kvantiteti pružanja usluga koncesionara korisnicima, jedno je od temeljnih obilježja koncesija.“ V. u: Đerđa, D., op. cit. (bilj. 13.), str. 70.

³⁶ Drugačije Đerđa, v. u: ibid, str. 70.

točno određene koncesije u aktu o koncesiji i ugovoru o koncesiji.

Posljednje bitno obilježje koncesija je njihova načelna opozivost, oko čega postoji konsenzus u pravnoj teoriji.³⁷ Međutim, Đerđa ispravno ističe kako je opoziv koncesije moguć samo onda ako je ovlast na to izričito dana pravnom normom, a ne na osnovi opće klauzule. Zanimljiva su i stajališta talijanskih autora da je opoziv koncesije moguć samo ako se radi o upravnim ugovorima, a ne o ugovorima privatnog prava.³⁸ Budući da ćemo se ovim pitanjem pozabaviti opširnije kasnije, sada bismo samo istakli kako smatramo da se ugovor o koncesiji, ako pripada, ovisno o pravnom sustavu, među ugovore privatnog prava, ne može jednostrano opozvati. Može se, naime, opozvati akt o koncesiji, ali to, po našem mišljenju, ne dovodi i do raskida ugovora o koncesiji, ukoliko je isti ugovor privatnog prava koji se raskida po posebnim pravilima.

Zaključno, može se reći da je koncesija dvostrani naplatni pravni odnos kod kojega koncedent daje koncesionaru, na točno određeno vremensko razdoblje, pravo na obavljanje određene javne službe ili pravo na eksploataciju ili uporabu javnih dobara, koja su inače dana na uporabu svima. Koncesija se, načelno, pod određenim uvjetima, može opozvati jednostranim aktom javnopravnog tijela koje je koncesiju podijelilo.

3. POJAM I OBILJEŽJA UPRAVNIH UGOVORA

Kada govorimo o upravnim ugovorima potrebno je najprije razgraničiti dva pojma: ugovori uprave i upravni ugovori. Prvi je pojam širi i pokriva sve vrste ugovora koje sklapa država, tj. javnopravna tijela. Drugi je pojam uži i pod njim podrazumijevamo samo one ugovore koji zadovoljavaju točno određene karakteristike.³⁹

Upravni ugovori su institut koji je svoju primjenu našao u nizu zakonodavstava europskih zemalja. Međutim, u osnovi postoje dva sustava uređenja upravnih ugovora koji su primijenjeni i razvijeni u različitim europskim pravnim sustavima: francuski i njemački sustav uređenja upravnih ugovora.

Upravni ugovor, kao poseban institut upravnog prava pojavljuje se, tako, najprije u Francuskoj. „Konceptija upravnih ugovora ... razvija se u francuskoj sudskoj praksi i pravnoj doktrini skoro dvjesto godina. Brojnim zakonima donesenima posljednjih desetljeća propisuje se obveza sklapanja upravnih ugovora u nizu upravnih područja ...“⁴⁰

Prema francuskoj teoriji, da bi se neki ugovor smatrao upravnim ugovorom,

³⁷ V. u: *ibid*, str. 80.-82.

³⁸ *Ibid*, str. 81.

³⁹ Tako i Frier, P-L., *Precis de droit administratif*, Montchrestien, 2003., str.327., Borković, I., op. cit. (bilj. 6.), str. 35., Borković I., op. cit. (bilj. 4.), str. 421.

⁴⁰ Medvedović, D., *Bitne razlike novog ZUP-a prema prijašnjem ZUP-u*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Informator, Zagreb, 2010., str. 51.

on mora zadovoljiti određene karakteristike. Jedna ugovorna strana, tako, mora biti javnopravno tijelo, uz moguću iznimku da se i ugovor sklopljen između dviju privatnih osoba smatra upravnim ugovorom ako je jedna od stranaka imala jasan mandat u smislu građanskog prava da zastupa javnopravno tijelo, pa je u stvari javnopravno tijelo stranka ugovora.⁴¹ Sljedeća je bitna karakteristika upravnog ugovora da njegov predmet mora biti obavljanje javne službe. Ističe se da postoje tri slučaja kada se smatra da je predmet ugovora obavljanje javne službe: a) izvršenje javne službe je povjereno ugovornoj strani (koncesionirana javna služba) (*L'execution meme du service public est confiee a l'un des contractants*), b) ugovor je jedan od modaliteta obavljanja javne službe, odnosno upravnim ugovorom stječe se djelomično pravo obavljanja javne službe (*Le contrat constitue l'une des modalites de l'execution meme du service public*) i c) ugovorom se ugovara da javnu službu obavlja fizička osoba u ime javne uprave (*Le contrat fait travailler une personne physique pour le compte d'un service public administratif*)⁴². I treća je bitna karakteristika ta da za njih vrijede posebne odredbe (*les clauses exorbitantes du droit commun et le regime orbitant du droit commun*)⁴³.

Teorija navodi da se druga i treća karakteristika mogu kombinirati, ali da prva karakteristika mora postojati, odnosno upravni ugovor mora sklapati s jedne strane javnopravno tijelo.⁴⁴

U francuskom pravu se dvije vrste upravnih ugovora smatraju najvažnijima, ugovori o javnoj nabavi (*marché public*) i o koncesioniranoj javnoj službi (*délégations de service public*).⁴⁵

Međutim, ovo nisu jedine vrste upravnih ugovora u Francuskoj: mnogi su upravni ugovori proglašeni takvima zakonskom normom (*les contrats administratifs per détermination de la loi*), kao npr. ugovori o korištenju javnih dobara ili o javnim radovima⁴⁶, a i sudska je praksa razvila određene kriterije prema kojima se prosuđuje je li u konkretnom slučaju riječ o upravnom ugovoru

⁴¹ Dupuis G., Guedon M-J. i Chretien P., *Droit administratif*, Sirey, Paris, 2009., str. 438.

⁴² Ibid, str. 442.-444.

⁴³ Ibid, str. 444.-447.

⁴⁴ Richer, L., *Droit des contrats administratifs*, L.G.D.J. Paris, 2008., str. 120.-123.

⁴⁵ „Parmi tous les contrats administratifs les *marchés publics* et les *délégations de service public* occupent néanmoins une place essentielle.“ V. u: *ibid*, str. 447.. Slično i Frier, P-L., *op. cit.* (bilj. 39.), str. 323.-325. Međutim, Frier navodi i ugovore o javno-privatnom partnerstvu (*partenariats publics-privés*) i ugovore među javnopravnim tijelima (*contrats entre personnes publiques*) kao vrste upravnih ugovora. Podjelu upravnih ugovora u svom kapitalnom djelu daje i Richer koji upravne ugovore dijeli na: ugovore o javnoj nabavi, ugovore o koncesioniranoj javnoj službi, ugovore o korištenju javnog dobra, razvojne koncesije, ugovore o javno-privatnom partnerstvu i ugovore o zapošljavanju javnih službenika. V. u: Richer, L., *op. cit.* (bilj. 44.), str.354., opširno v. *ibid*, str. 355.-710.

⁴⁶ Frier, P-L., *op. cit.* (bilj. 39.), str.328., a tako i Đerđa, D., *Posebnosti upravnih ugovora*, Hrvatska pravna revija, br. 10/2008., str. 58.

ili nije.⁴⁷ Kriteriji sudske prakse su: kriterij cilja⁴⁸, kriterij posebnih odredbi⁴⁹ i kriterij ugovornih strana⁵⁰.

Prema francuskoj teoriji upravnog prava, upravni ugovori su mješoviti pravni akti (jednostrani i dvostrani) jer sadržavaju i ugovorene odredbe, ali i odredbe koje predstavljaju izraz volje javne vlasti, koja ih može i nakon sklapanja ugovora mijenjati, čime zadržava nadzor nad obavljanjem javne službe ili izvođenja javnih radova.⁵¹

Prilikom sklapanja upravnih ugovora, javnopravna tijela imaju određena prava: pravo usmjeravanja i nadzora, pravo izricanja sankcije, pravo jednostrane promjene odredbi iz ugovora (ograničeno pravo) i pravo jednostranog raskida ugovora.⁵²

Upravni ugovori se prema francuskom pravu sklapaju u pisanom obliku. Da bi ugovor bio valjan mora postojati suglasnost stranaka i dopustivost predmeta upravnog ugovora, a ugovor mora sadržavati sve ugovorne klauzule. Kada se sklapa ugovor postoji obveza obavješćivanja javnosti o namjeri sklapanja ugovora, što se najčešće čini objavom javnog natječaja.⁵³

Njemačko pravo poznaje upravne ugovore, međutim takvi se ugovori izričito ne nazivaju upravnim ugovorima (*Verwaltungsvertrag*), nego se oni pojavljuju kao određena vrsta javnopravnih ugovora.⁵⁴ Prema njemačkom pravu, upravni su ugovori oni kod kojih se ugovor odnosi na takvu pravnu situaciju na koju se primjenjuju pravila javnog prava.⁵⁵

Međutim, za razliku od francuskog prava, kod kojega je subordiniranost stranaka pri sklapanju upravnog ugovora neizbježna, njemački pravni sustav razdvojio je upravne ugovore na dvije glavne vrste: na koordinirane (*koordinationsrechtliche*

⁴⁷ Pirnat, R., *Upravni ugovor i upravni postupak*, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 112.

⁴⁸ „...upravni ugovori su oni kojih je cilj obavljanja javne službe; pritom sudska praksa naglašava da nije upravni ugovor svaki ugovor na temelju kojeg ugovorna stranka sudjeluje ili pristupa obavljanju javne službe, nego da je upravni ugovor onaj kojim jedna strana stječe određeno pravo ili obvezu, djelomično ili u cijelosti, neposredno obavljati javnu službu.“ V u: *ibid.*

⁴⁹ „...upravni ugovori su oni u kojima je moguće naći odredbe koje ne spadaju u okvir privatnog prava; Conseil d'Etat (Državni savjet) te je odredbe definirao kao „bilo koji odredbu ugovora koja ugovornim stranama daje prava ili nalaže obveze koje uobičajeno u okviru privatnoga ili trgovačkog prava ne bi nitko slobodno ugovorio.“ V u: *ibid.*

⁵⁰ „...u pravilu barem jedna strana iz upravnog ugovora mora biti osoba javnog prava kako bi se moglo govoriti o upravnom ugovoru; ako su obje ugovorne stranke osobe javnog prava, riječ je o upravnom ugovoru neovisno o njegovom sadržaju.“ V u: *ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, str. 113.

⁵² *Ibid.*, str. 114.

⁵³ V u: Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 46.), str. 61. i 62.

⁵⁴ Johlen, H., *Verwaltungs-recht*, Verlag C.H. Beck, München, 2009. str. 429., Kirchof, P. i Kruter-Kirchof, C., *Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland*, C.F. Muller Verlag, Heilderberg, 2009., str. 29.(vwVfG 40). Tako i Medvedović, D., *op. cit.* (bilj. 40.), str. 52., Borković, I., *Upravni ugovori*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god 30/2, 1993., str. 418. i Đerđa, D., *op. cit.* (bilj. 46.), str. 58.

⁵⁵ Detterbeck, S., *Öffentliches Recht*, Verlag Franz Vahlen, München, 2009., str.341.

Verträge) i subordinirane (subordinationsrechtliche Verträge) upravne ugovore.⁵⁶

Koordinirani upravni ugovori su takvi javnopravni ugovori kod kojih su ugovorne stranke jednakovrijedne, pri čemu, dakle, nema odnosa podređenosti.⁵⁷ Prema tome, ovakvim upravnim ugovorom smatrao bi se i ugovor koji bi sklopile i dvije privatne osobe.⁵⁸ Primjerice, u austrijskom pravu upravni ugovori mogu biti samo subordinirani, ono ne poznaje koordinirane upravne ugovore budući da je „temelj upravnih ugovora subordinacija između ugovornih stranaka“.⁵⁹

Subordinirani upravni ugovori su, prema §. 54. S. 2. njemačkog Zakona o upravnom postupku (Verwaltungsverfahrensgesetz, dalje u radu: VwVfG) posebno svi javnopravni ugovori, koji se sklapaju između javne vlasti i treće osobe, a umjesto kojega bi jednako tako mogao biti donesen upravni akt.⁶⁰ Međutim, jednako tako spadaju u subordinirane upravne ugovore i takvi ugovori koje doista ne bi zamijenio upravni akt, ali se stranke nalaze u određenom odnosu subordinacije koji doista postoji prilikom sklapanja ugovora.⁶¹

Pojedini autori dijele upravne ugovore isključivo na ugovore o nagodbi (Vergleichsvertrag) i ugovore o razmjeni (Austauschvertrag)⁶², dok drugi autori smatraju da ove dvije vrste upravnih ugovora postoje samo kao subordinirani upravni ugovori.⁶³ Treća, pak, grupa autora smatra da ugovori o nagodbi i ugovori o razmjeni mogu biti i koordinirani i subordinirani.⁶⁴

Ugovor o nagodbi sklapa se da bi tijelo javne vlasti i stranka uzajamnim sporazumom riješili pitanje postojanja određene činjenice ili uklonili kakvu pravnu nesigurnost.⁶⁵

Ugovor o razmjeni, pak, sklapa se kada je potrebno da se druga stranka obveže tijelu javne vlasti izvršiti neku činidbu, kada je izvršenje takve činidbe ugovoreno u posebnu svrhu te služi tijelu javne uprave u izvršenju njegovih javnih zadaća.⁶⁶

⁵⁶ Tako i ibid, str. 342.-343.,

⁵⁷ Ibid, str. 343.

⁵⁸ Tako i Đerđa, D., op. cit. (bilj. 46.), str. 59. Suprotno Ljubanović, B. i Bakota, B., *Aktualna pitanja uređanje novog Zakona o općem upravnom postupku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45., 1/2008., str. 71. Autori smatraju koordiniranim upravnim ugovorom samo onaj koji sklapaju međusobno javnopravna tijela. To bi, sa stajališta njihove pravne naravi bilo točno, ali prema njemačkoj pravnoj teoriji i sudskoj praksi, a i prema izričitoj zakonskoj normi (§. 54. VwVfG) koordiniranim upravnim ugovorima se smatraju i ugovori koje sklope i dvije privatne osobe, ako je to propisano zakonom.

⁵⁹ Grabenwarter C. i Holoubek, M., *Verfassungsrecht –Allgemeines Verwaltungsrecht*, Facultas verlag, Wien, 2009., str. 403.

⁶⁰ Ibid, str. 342. Slično i Koprić, I. i Đulabić, V., Europeizacija hrvatskog upravnog postupovnog prava, u: *Novi Zakon o općem upravnom postupku*, Informator, zagreb, 2009., str. 87. Postoji razlike u nazivlju, naime, autori razlikuju kompromisne (Vergleichsvertrag) i recipročne (Austauschvertrag) upravne ugovore..

⁶¹ Detterbeck, S., op. cit. (bilj. 55.), str. 342.-343.

⁶² Kirchof, P., i Kreuter-Kirchof, C., op. cit. (bilj. 54.), str. 29.(vVfG 40).

⁶³ Tako i Đerđa, D., op. cit. (bilj. 46.), str. 59.

⁶⁴ Detterbeck, S., op. cit. (bilj. 55.), str. 343. Tako i Koprić, I. i Đulabić, V., op. cit. (bilj. 60.), str. 87.

⁶⁵ Kirchoff, P. i Kreuter-Kirchoff, C., op. cit. (bilj. 54.), str. 29.(vVfG 40).

⁶⁶ Đerđa, D., op. cit. (bilj. 46.), str. 59.

Da bi se upravni ugovor prema VwVfG-u mogao sklopiti, on ne smije biti suprotan pozitivnom pravu. Upravni ugovor mora biti sklopljen od nadležne javne vlasti (ako ga sklapa javna vlast), u propisanoj formi, moraju ga prihvatiti obje stranke i mora biti u pisanom obliku. Ne može se sklopiti upravni ugovor kojim se dira u prava trećih osoba bez njihovog pisanog pristanka (§. 58. I VwVfG).

U njemačkom su pravu predviđeni i razlozi ništavosti upravnih ugovora, međutim ne vrijede jednaki razlozi za koordinirane i subordinirane upravne ugovore u svim slučajevima. Razlozi ništavosti koji su zajednički objema vrstama upravnih ugovora, prema §. 59. I VwVfG, su sljedeći: poslovna ili procesna nesposobnost jedne od ugovornih stranaka, povreda pravila procedure (bez mogućnosti popravka), ako je govor sklopljen protivno društvenom moralu i ako postoje razlozi poboynosti.⁶⁷

Nakon svega iznjetoga, smatramo da možemo definirati upravne ugovore kao dvostrani upravno-pravni odnos koji se sklapa između javnopravnog tijela i trećih osoba, radi obavljanja djelatnosti koja je od općeg interesa, pod posebno propisanim uvjetima.⁶⁸

4. PRAVNI OKVIR UREĐENJA KONCESIJA I UPRAVNIH UGOVORA U REPUBLICI HRVATSKOJ

4. 1. Pravni okvir uređenja koncesija u Republici Hrvatskoj

Prvi zakon koji je u RH regulirao koncesije donesen je, kako je već rečeno, 1990. godine. Ubrzo se pokazalo da je neadekvatan, te je donesen novi Zakon o koncesijama⁶⁹ 1992. godine, koji je bio „malen zakon (samo deset kratkih članaka) i donesen je bez ikakve znanstvene i stručne pripreme i podloge. Njime se samo generalno otvarala mogućnost dodjele koncesija u Hrvatskoj, te su se uređivala neka pitanja koncesija, ali tako da su ostale velike pravne praznine koje su rađale brojne dileme.“⁷⁰

Navedene dileme rezultirale su, može se reći, pravom „poplavom“ propisa koji su uređivali, i uređuju, materiju koncesija u RH. Radi se tu o velikom broju zakona, uredbi, pravilnika i drugih akata.⁷¹ Tako su doneseni propisi koji su uspostavili režim koncesija za korištenje prirodnih i drugih bogatstava te obavljanja niza

⁶⁷ Detterbeck, S., op. cit. (bilj. 55.), str. 346.

⁶⁸ Tako i Borković, I., op. cit. (bilj. 6.), str. 36., Borković, I., op. cit. (bilj. 4.), str. 423., Đerđa, D., op. cit. (bilj. 51.), str. 56. i 65., Đerđa, D., Upravni ugovori u hrvatskom pravu, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 93.-96.

⁶⁹ NN 89/92

⁷⁰ Medvedović, D., *Novo pravno uređenje koncesija*, u: Zbornik 47. Susreta pravnika, Zagreb, 2009., str. 397. i 398.

⁷¹ Medvedović navodi da je krajem 2008. materija koncesija bila regulirana s preko 20 zakona i isto toliko podzakonskih akata. Ibid, str. 398.

djelatnosti.⁷²

Ovakva pravno nesređena situacija, budući da nije postojao jedinstveni sustav pravila dodjele koncesija, dovela je do donošenja novog Zakona o koncesijama (dalje u radu: ZK)⁷³ kojim se nastojao unijeti red u pravno uređenje koncesija u RH. Dakako, u pravu je Medvedović kada navodi da je ovaj zakon tek temelj za stvaranje uređenog sustava, budući da stvaranje usklađenih pravila ovisi o budućoj zakonodavnoj politici i pravnom reguliranju koncesija u pojedinim područjima.⁷⁴

Da bismo prikazali pravno uređenje koncesija u RH poslužiti ćemo se Medvedovićevom klasifikacijom⁷⁵ za koju smatramo da u potpunosti pokriva sve izvore uređenja koncesija u RH. Prema navedenoj klasifikaciji, dakle izvore pravnog uređenja koncesija možemo klasificirati u šest grupa:

1. ZK i Zakon o javnoj nabavi⁷⁶ (dalje u radu: ZOJN). ZK je primaran, a ZOJN sekundaran, ali ipak važan izvor budući da ZK sadrži izriječkom „čak 12 članaka na primjenu „propisa kojim se uređuje javna nabava, “a taj propis je danas – Zakon o javnoj nabavi.“⁷⁷. Posebno je bitno da se pravna zaštita u postupcima uređenima prema ZK pruža prema odredbama ZOJN (čl. 38. st. 1. ZK).
2. Posebni zakoni koji uređuju koncesije u pojedinim područjima, budući je čl. 4. st. 3. ZK ta mogućnost široko podijeljena. U ovu skupinu Medvedović svrstava i Zakon o javno-privatnom partnerstvu⁷⁸, „budući da ZK propisuje njegovu primjenu u postupcima dodjele koncesija koja imaju obilježja javno-privatnog partnerstva ...“⁷⁹.
3. Akti podzakonske naravi kojima se uređuju koncesije u pojedinim užim područjima ili se reguliraju samo pojedina pitanja, kao npr. uredbе i odluke Vlade, pravilnici, naredbe i napuci središnjih tijela državne uprave te opći akti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).
4. Zakoni koji će se u koncesijskim predmetima primjenjivati supsidijarno bilo na materijalnopravna bilo na procesna pitanja – tako npr. Zakon o obveznim odnosima⁸⁰ ili ZUP.⁸¹
5. Grupa izvora koja se odnosi samo na dvije grupe koncesija: „a) koncesije koje je Republika Hrvatska sklopila s jednom ili više drugih država, a namijenjena zajedničkoj provedbi ili korištenju projekata i b) koncesije

⁷² V. opširnije u ibid.

⁷³ NN 125/08.

⁷⁴ Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 399.

⁷⁵ Ibid, str. 400.-403.

⁷⁶ NN 110/07 i 125/08.

⁷⁷ Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 401.

⁷⁸ NN 123/08.

⁷⁹ Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 401.

⁸⁰ NN 35/05 i 41/08.

⁸¹ Opširnije v. u: Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 402.

koje se daju u skladu s posebnim postupovnim pravilima međunarodnih organizacija.“, te se na te koncesije ne primjenjuju odredbe ZK.

Grupa izvora koja je trenutno neegzistirajuća. Naime, ona će nastati tek nakon primitka RH u Europsku uniju, a činit će je koncesijski propisi Europske unije i sudska praksa Suda pravde Europske Unije.

4. 2. Pravni okvir uređenja upravnih ugovora u Republici Hrvatskoj

Prijašnji ZUP, koji je u RH bio na snazi preko 50 godina, nije uređivao materiju upravnih ugovora, a nisu postojali ni posebni zakoni koji bi uredili upravne ugovore u RH. Sve do stupanja na snagu novog ZUP-a, upravni ugovori su bili predmetom isključivo teoretskih rasprava u našoj pravnoj znanosti.

Prema tome, upravni ugovor, kako je uređen ZUP-om, potpuni je novum u našem upravnom postupovnom pravu.⁸² Prilikom donošenja ZUP-a, vodile su se rasprave⁸³ o uređenju upravnih ugovora, a bilo je i prijedloga da se upravni ugovori uopće ne uređuju ZUP-om.⁸⁴ Stajališta u pogledu normiranja upravnih ugovora u prvom su se redu sukobljavala u pitanju prihvaćanja njemačkog ili francuskog modela upravnih ugovora – tj. prihvaćanja koordiniranih i subordiniranih upravnih ugovora ili upravnih ugovora kojima mora prethoditi upravni akt.⁸⁵

ZUP je materiju upravnih ugovora uredio čl. 150.-154. Iz teksta zakona jasno je da se „zakonodavac priklonio načelnom pristupu francuskog prava, prema kojem upravnom ugovoru mora prethoditi upravni akt.“⁸⁶

Naime, da bi se mogao sklopiti upravni ugovor, moraju biti ispunjene tri pretpostavke:

1. mora postojati rješenje javnopravnog tijela o upravnoj stvari,
2. ugovorom se javnopravno tijelo i stranka sporazumijevanju o izvršenju prava i obveza utvrđenih u rješenju,
3. sklapanje upravnog ugovora mora biti propisano zakonom.⁸⁷

Okolo uređenja upravnih ugovora ZUP-om postoje i danas određena sukobljena stajališta koja se, u grubo, mogu svrstati u dvije različite „struje“. Pojedini autori, tako, smatraju da se ovakvim uređenjem išlo previše usko i previše konzervativno, te da je „upravni ugovor ... u nas ipak iznimno usko reguliran i ne uvažava potrebe

⁸² Medvedović, D., op. cit. (bilj. 40.), str. 51.

⁸³ Ibid, str. 52.

⁸⁴ Medvedović, D., *Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku*, u: Novi Zakon o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 68. i 69.

⁸⁵ V i u: Ljubanović, B., Bakota, B., op. cit. (bilj. 58.), str. 70. i 71.

⁸⁶ Medvedović, D., op. cit. (bilj. 40.), str. 53., Đerđa D., *Primjena novog zakona o općem upravnom postupku u posebnim upravnim područjima i upravni ugovori*, u: Novi Zakon o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 113. i Rajko, A., *Upravni ugovori i postupanja – novi instituti*, Pravo i porezi, br. 5/20010., str. 29.

⁸⁷ V. čl. ... ZUP-a. O navedenom v. i Medvedović, D., op. cit. (bilj. 40.), str. 53., Đerđa, D., op. cit. (bilj. 85.), str. 112. i 113., te slično i Koprić I. i Đulabić, V., op. cit. (bilj. 60.), str. 89. i 90.

realnog života i odnosa u teritorijalnom upravnom sustavu.“⁸⁸.

Drugi autori, pak, smatraju da je razumljivo „da je zakonodavac zauzeo samo načelna stajališta i riješio samo nužna pitanja sklapanja i izvršavanja upravnih ugovora. Na sva druga pitanja odgovore će postupno dati posebni zakoni, ali i upravnosudska i upravna praksa.“⁸⁹

Priklanjamo se drugom navedenom stajalištu. Mišljenja smo kako se uređenjem instituta upravnih ugovora u ZUP-u, koje podrazumijeva obvezu prethodnog postojanja rješenja, a tek potom sklapanja upravnog ugovora, u najvećoj mjeri uvažava trenutačno stanje javne uprave u RH te kvalitetno osigurava zakonitost i pravilnost rada javnopravnih tijela budući da postoji više razina kontrole nad njihovim radom, čime se, u konačnici, jača i pravni položaj stranaka u postupku sklapanja upravnih ugovora.

Moramo ovdje naglasiti da se zbog ovdje izraženog stava koji se zalaže za oprezniji pristup u uređenju upravnih ugovora u našem zakonodavstvu ne smatramo pripadnicima „domaće stručne i znanstvene javnosti koji polaze od svojevrstne glorifikacije starog ZUP-a, te ističu avangardni pristup njegovih tvoraca sredinom 1950-tih.“⁹⁰, a posebno ističemo kako smo sigurni da naše stanovište ne „dovodi do otpora promjenama, odnosno njihova svođenja na što je moguće manju mjeru, što bi u krajnjem slučaju trebalo dovesti do zadržavanja dosadašnje prakse u postupanju tijela javne uprave.“⁹¹

Upravo suprotno, uvjereni smo kako se poboljšanja i promjene u hrvatskoj javnoj upravi mogu temeljiti samo na dobrom poznavanju i razumijevanju postojećega stanja javne uprave i hrvatske upravno-pravne tradicije, te kako se opreznijim pristupom u uvođenju novih instituta u prvom redu štite građani – konačni korisnici javnih usluga.

5. PRAVNA NARAV UGOVORA O KONCESIJI

Kako smo već naveli, u hrvatskoj pravnoj teoriji već se dugo vodi rasprava o pravnoj prirodi koncesija, koja je velikim dijelom rezultat njihove mješovite pravne prirode u našem pravnom sustavu. Ta je mješovita pravna priroda rezultat činjenice što do nedavno nismo imali pravno uređene upravne ugovore, te se stoga ugovor o koncesiji podvodio pod ugovore privatnog prava.

Budući da danas imamo ZUP-om uređene upravne ugovore, potrebno je vidjeti da li je ugovor o koncesiji moguće klasificirati kao ugovor javnog prava, ujedno time pridružujući i sam institut koncesije obitelji javnog prava.

⁸⁸ Đulabić, V., Pogovor, u: *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 220. i Đulabić, V., *Novi hrvatski zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave*, Hrvatska javna uprava, br. 2/2009., str. 312.-316.

⁸⁹ Đerđa, D., *Upravni ugovori u hrvatskom pravu*, u: *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 96. i 107. i Đerđa, D., op. cit. (bilj. 85.), str. 112.

⁹⁰ Đulabić V., op. cit. (bilj. 87.), str. 309.

⁹¹ Ibid.

U ovom ćemo dijelu rada usporediti obilježja ugovora o koncesiji, kako je uređen ZK-om, s normativnim uređenjem upravnih ugovora prema ZUP-u i pokušati odgovoriti na pitanje da li je ugovor o koncesiji upravni ugovor. Dakako, moglo bi se zauzeti stajalište da on to formalno-pravno nije jer čl. 150. ZUP-a određuje kako sklapanje upravnog ugovora mora biti predviđeno posebnim zakonom, a samim ZK-om (donesenim 2008.), ugovor o koncesiji izričito se ne „imenuje“ upravnim ugovorom.

Međutim, moguće je i drugačije tumačenje riječi čl. 150. st. 1. ZUP-a „... ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora.“. Naime, moglo bi se ustvrditi da se upravnim ugovorom smatra svaki onaj ugovor koji zadovoljava uvjete koje ćemo u nastavku navesti, a njegovo je sklapanje propisano zakonom.

Analizirajući, tako, odredbe ZUP-a kojima se uređuje institut upravnog ugovora moguće je zaključiti kako sljedeća obilježja određuju pojedine ugovore kao upravne:

1. jedan od subjekata ugovora mora biti javnopravno tijelo,
2. sklapanju upravnog ugovora mora prethoditi upravni postupak i donošenje rješenja o konkretnoj upravnoj stvari,
3. upravnim ugovorom mora se uređivati izvršenje prava i obveza utvrđenih rješenjem,
4. sklapanje upravnog ugovora mora biti propisano zakonom.

Potrebno je razmotriti i pitanje da li je potrebno, a da bi se u RH ugovor smatrao upravnim ugovorom, da je cilj sklapanja ugovora ostvarenje nekog šireg društvenog interesa? Čitamo li čl. 150. ZUP-a, čini se da je odgovor na navedeno pitanje negativan. Ipak, smatramo da je ostvarenje šireg društvenog interesa jedno od bitnih obilježja upravnih ugovora, mada nije izričito navedeno ZUP-om. Naime, rad javne uprave usmjeren je prvenstveno k ostvarivanju javnog interesa pa, prema tome, ukoliko pri sklapanju ugovora javnopravno tijelo nastupa s pozicije vlasti, smatramo kako mora težiti ostvarenju nekog šireg društvenog interesa.

5. 1. Subjekti ugovora o koncesiji

Sukladno čl. 3. ZK, davatelji koncesije mogu biti: a) Hrvatski sabor, Vlada RH, središnje tijelo državne uprave (u ime RH), b) nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u njihovo ime) i c) pravne osobe posebnim propisom ovlaštene za davanje koncesija.

Iz navedenog slijedi da davatelj koncesije u RH, tj. koncedent, mogu biti samo i isključivo javnopravna tijela⁹², dok koncesionar može biti svaka pravna ili fizička osoba.

Čl. 150. st. 1. ZUP-a, propisuje da se upravni ugovor sklapa između javnopravnog tijela i stranke o čijim se pravima i obvezama prethodno odlučilo u

⁹² „1. Davatelj koncesije (koncedent) je tijelo, odnosno pravna osoba koja je, u skladu s ovim Zakonom, nadležna za davanje koncesije.“ (čl. 1. t. 1. ZK). Tako i Đerđa, D., op. cit. (bilj. 85.), str. 121.

upravnom postupku donošenjem rješenja.

Pod pojmom javnopravnog tijela ZUP podrazumijeva: tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti kada u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.⁹³

Uspoređujući odredbe ZK-a i ZUP-a, jasno je da su u slučaju sklapanja ugovora o koncesiji stranke koje ga sklapaju javnopravno tijelo i fizička ili pravna osoba koja je, sukladno odredbama ZK-a izabrana kao najpovoljniji ponuditelj. Naime, ZK-a jasno propisuje da je koncesionar „fizička ili pravna osoba s kojom je davatelj koncesije potpisao ugovor o koncesiji“ (čl. 1. t. 2. ZK-a), a osoba s kojom se potpisuje ugovor o koncesiji je, prema jasnoj odredbi čl. 26. st. 1. ZK-a najpovoljniji ponuditelj.⁹⁴

U skladu s navedenim, možemo zaključiti kako je ispunjena prva pretpostavka da bi neki ugovor bio klasificiran kao upravni ugovor – da je jedna stranka ugovora uvijek javnopravno tijelo.

5. 2. Prethodno provođenje upravnog postupka i donošenje rješenja

ZK-a propisuje kako se postupak dodjele koncesije smatra pokrenutim danom „publikacije koncedentove obavijesti o namjeri davanja koncesije. Ta se obavijest obavezno publicira u „Narodnim novinama“, a nakon toga može se u neizmijenjenom sadržaju publicirati i u drugim sredstvima javnog priopćavanja te na koncedentovoj web stranici.“⁹⁵. Rok za dostavu ponude ne smije biti kraći od 30 dana od dana objave obavijesti u „Narodnim novinama“.⁹⁶

Upravni postupak može se, sukladno odredbama ZUP-a, pokrenuti na tri načina: po službenoj dužnosti⁹⁷, na zahtjev stranke⁹⁸ i javnom objavom.⁹⁹

Postupak se pokreće javnom objavom¹⁰⁰ „kad su stranke nepoznate ili je takav način pokretanja propisan zakonom.“. U javnoj objavi potrebno je navesti: naznaku upravne stvari, određenje osoba na koje se odnosi, način sudjelovanja tih osoba u postupku, popis isprava koje trebaju poslati ili ih osobno dostaviti javnopravnom tijelu te upozorenje na posljedice neodzivanja na javnu objavu u određenom roku. Taj rok ne smije biti kraći od 30 dana od objave koja se oglašava u odgovarajućem službenom glasilu, sredstvima javnog priopćavanja, odnosno na

⁹³ V. čl. 1. ZUP-a.

⁹⁴ Tako i Đerđa, D., op cit. (bilj. 7.), str. 85. i 86.

⁹⁵ Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 414.

⁹⁶ V. čl. 20. ZK.

⁹⁷ V. čl. 42. ZUP-a.

⁹⁸ V. čl. 41. ZUP-a.

⁹⁹ V. čl. 43. ZUP-a.

¹⁰⁰ Opširnije o pokretanju postupka javnom objavom v. u: Šikić, M., *Pokretanje postupka prema novom Zakonu o općem upravnom postupku*, Informator : instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja br. 5871 od 12. lipnja 2010., str. 3.

drug prikladan način.

Sukladno ZK-u, postupak dodjele koncesije, kako je navedeno, smatra se pokrenutim danom objave obavijesti¹⁰¹ o namjeri davanja koncesije. Analiziramo li zakonom propisani sadržaj obavijesti i usporedimo li ga sa zahtjevima iz čl. 43. ZUP-a, možemo zaključiti da obavijest o namjeri dodjele koncesije zadovoljava te zahtjeve te se objava obavijesti o namjeri dodjele koncesije može smatrati pokretanjem upravnog postupka sukladno čl. 43. ZUP-a.

Upravni postupci završavaju se donošenjem rješenja protiv kojih više nije moguće izjaviti žalbu. U našem slučaju, upravni postupak pokrenut objavom namjere davanja koncesije završava se konačnošću odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja¹⁰² (dalje u radu: odluka o koncesiji). Budući da je naša pravna teorija, i ne manje važno, ustavnosudska praksa zauzela stanovište da je odluka o koncesiji upravni akt¹⁰³, a i ZK-a to izričito propisuje čl. 2. t. 6., očito je da su zadovoljena oba gore navedena uvjeta: onaj da se prije sklapanja ugovora vodi upravni postupak,

¹⁰¹ „Obavijest o namjeri davanja koncesije mora sadržavati sljedeće podatke:

1. Naziv, adresu, telefonski broj, broj faksa i adresu elektroničke pošte davatelja koncesija;
2. a) Predmet koncesije;
b) Prirodu i opseg djelatnosti koncesije;
c) Mjesto obavljanja djelatnosti koncesije;
d) Rok trajanja koncesije;
3. a) Rok za predaju ponuda;
b) Adresu na koju se moraju poslati ponude;
c) Jezik/jezike i pismo/pisma na kojima ponude moraju biti napisane;
4. Osobne, stručne, tehničke i financijske uvjete koje moraju zadovoljiti ponuditelji te isprave kojima se dokazuje njihovo ispunjenje;
5. Kriterije koje će se primijeniti na najpovoljnijeg ponuditelja;
6. Datum otpreme obavijesti;
7. Naziv i adresu tijela nadležnog za rješavanje žalbe te podatke o rokovima za podnošenje žalbe.“
(čl. 18. st. 2. ZK-a)

¹⁰² „(1) Odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja sadrži:

1. naziv davatelja koncesije s brojem i datumom donošenja odluke,
2. naziv ponuditelja,
3. predmet koncesije,
4. prirodu i opseg te mjesto obavljanja djelatnosti koncesije,
5. rok trajanja koncesije,
6. posebne uvjete kojima tijekom trajanja koncesije treba udovoljavati ponuditelj,
7. iznos naknade za koncesiju ili osnovu za utvrđivanje iznosa naknade za koncesiju koju će koncesionar plaćati,
8. rok u kojem je najpovoljniji ponuditelj obavezan potpisati ugovor o koncesiji s davateljem koncesije,
9. obrazloženje razloga za odabir ponuditelja,
10. uputu o pravnom lijeku,
11. potpis odgovorne osobe i pečat davatelja koncesije.“ (čl. 24. st. 1. ZK).

¹⁰³ Tako i Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 417. i 418.

te da se upravni ugovor sklapa radi izvršenja prava i obveza iz rješenja. Ovdje je jasno, iako, kako navodi Đerđa, ZK-a ne propisuje izričito da se ugovor o koncesiji sklapa na osnovu rješenja, tj. odluke o koncesiji, da je uzajamna ovisnost ova dva akta razvidna iz niza odredbi ZK-a.¹⁰⁴

Kao primjer navedenih tvrdnji željeli bismo istaknuti odredbu čl. 22. st. 4.-6. ZK-a. Prema navedenoj odredbi, ugovor o koncesiji smije se potpisati tek po isteku razdoblja mirovanja, koje traje 15 dana od dana dostave odluke o koncesiji svakom ponuditelju, te svaki ponuditelj u tom razdoblju ima pravo izjaviti žalbu¹⁰⁵ Državnoj komisiji za javnu nabavu, sukladno čl. 38. st. 1. ZK-a i sukladno čl. 163. ZOJN-a.¹⁰⁶ Prema tome, jasno je da se „ugovor o koncesiji egzistencijalno i sadržajno u potpunosti oslanja na odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja te se ne može sklopiti prije negoli upravni postupak, kao cjelina koju čine i prvostupanjski i drugostupanjski postupak, ne bude završen.“¹⁰⁷

Nadalje, činjenicu da se kod dodjele koncesije radi o upravnom postupku pojačavaju i odredbe ZK-a o pravnoj zaštiti, koja se ostvaruje, kako je već navedeno, prema odredbama ZOJN-a.

Prema tome, mišljenja smo kako ugovor o koncesiji zadovoljava i drugi uvjet koji ga čini upravnim ugovorom - da sklapanju ugovora prethodi provođenje upravnog postupka i donošenje rješenja.

5. 2. 1. Prava i obveze koje se utvrđuju upravnim ugovorom

Da bi ugovor o koncesiji bio upravni ugovor, njime se moraju izvršavati prava i obveze koje su utvrđene rješenjem koje je prethodno o konkretnoj upravnoj stvari doneseno u upravnom postupku. Zaključili smo da se ugovor o koncesiji sklapa na temelju rješenja, tj. odluke o koncesiji. Potrebno je, međutim, odgovoriti i na pitanje da li se ugovorom o koncesiji stvaraju ili mijenjaju prava i obveze utvrđene odlukom o koncesiji? Naime, ukoliko bi tome bilo tako, ugovor o koncesiji ne bi zadovoljio ZUP-om utvrđene uvjete da bi se neki ugovor smatrao upravnim ugovorom.

Egzistencijalno i sadržajno oslanjanje ugovora o koncesiji na odluku o koncesiji možemo povezati s odredbom čl. 26. st. 6. ZK-a, koja propisuje da ugovor o koncesiji „mora biti sastavljen u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, svim podacima iz obavijesti o namjeri davanja koncesije, odabranom ponudom te odlukom o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja“. Razvidno je, prema tome, da se samim ugovorom o koncesiji, unatoč odredbi čl. 27. st. 1. ZK koja propisuje da se ugovorom o koncesiji „određuju ... prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara...“ ne stvaraju nikakva nova prava ni obveze, što je vidljivo i iz

¹⁰⁴ Đerđa, D., op. cit. (bilj. 7.), str. 87.

¹⁰⁵ Tako i Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 418.

¹⁰⁶ „Na postupak pred Državnom komisijom koji nije uređen odredbama ovoga Zakona, primijenit će se odredbe zakona kojim se uređuje upravni postupak.“ (čl. 163. ZOJN-a).

¹⁰⁷ Đerđa, D., op. cit. (bilj. 7.), str. 88. V. također i Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 428.

nastavka odredbe čl. 27 st. 1. „...u skladu s odredbama ovog Zakona...“.¹⁰⁸

Činjenica da se ugovorom o koncesiji može odrediti promjena visine naknade za koncesiju u određenom vremenskom razdoblju za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji (čl. 29. st. 4. ZK) ne znači da se ugovorom mijenjaju prava i obveze iz odluke o koncesiji. Naime, ta mogućnost mora biti naznačena u dokumentaciji za nadmetanje, pa je samim time sadržana i u odluci o koncesiji.

Prema tome, ugovor o koncesiji zadovoljava i ovaj uvjet da bi se mogao smatrati upravnim ugovorom.

Sva prava i obveze utvrđena odlukom o koncesiji po strogoj zakonskoj normi moraju biti sadržana i u ugovoru o koncesiji, te slobodno možemo govoriti o pravnom jedinstvu odluke i ugovora o koncesiji. Međutim, zbog trenutnog uređenja de lege lata, rješenja ZK-a i prakse idu u drugom smjeru. Naime, budući da se ugovor o koncesiji još uvijek smatra ugovorom privatnog prava, na kojeg se, u dijelu koji nije uređen ZK-om, prema izričitoj zakonskoj odredbi primjenjuju pravila obveznog prava, nitko ne sprječava stranke ugovora da ga, kada je jednom sklopljen, kasnije mijenjaju po svojoj slobodnoj volji.¹⁰⁹ Ovo nas dovodi do posljednjeg uvjeta kojeg neki ugovor mora zadovoljiti da bi se, sukladno ZUP-u, smatrao upravnim ugovorom - da je njegovo sklapanje propisano zakonom.

5. 3. Sklapanje ugovora propisano je zakonom

Da bi se neki ugovor, pa tako i ugovor o koncesiji, mogao smatrati upravnim ugovorom mora zadovoljiti uvjet iz čl. 150. ZUP-a da je „...zakonom propisano sklapanje takvog ugovora.“.

O navedenoj se odredbi mogu zauzeti dva stajališta. Prvo bi stajalište bilo da je neophodno, da bi se neki ugovor smatrao upravnim ugovorom, da je njegovo sklapanje kao upravnog ugovora izričito propisano zakonom. Jasno je, ukoliko bismo se priklonili ovakvom razmišljanju, a budući da je ZUP stupio na snagu 1. siječnja 2010., da u hrvatskom pravu još (koliko nam je poznato) nema zakona koji izričito propisuje sklapanje upravnih ugovora. Ta činjenica vrijedi i za ugovor o koncesiji, budući da unatoč stupanja na snagu ZUP-a, ZK-a nije noveliran u tom smislu. Naravno, ugovor o koncesiji nije jedini ugovor koji bi trebao biti zakonom propisan upravnim ugovorom, u tu skupinu spadaju npr. i ugovor o javnoj nabavi i ugovor o javno-privatnom partnerstvu. Prema tome, priklanjanje ovom stajalištu dovelo bi nas do zaključka da, formalnopravno, ugovor o koncesiji nije upravni ugovor. Da bi to postao, bilo bi potrebno intervenirati u ZK.a i propisati da je ugovor o koncesiji upravni ugovor.

Međutim, moglo bi se zauzeti i drugo stajalište, kojemu se priklanjamo, a to je da je samo potrebno da ugovor zadovolji potrebne uvjete i da je njegovo sklapanje propisano zakonom. Kako smo ranije u radu i obrazložili smatramo kako je u ugovor o koncesiji zadovoljio sve do sada analizirane uvjete koji ga

¹⁰⁸ Tako i Đerđa, D., op. cit. (bilj. 7.), str. 89.

¹⁰⁹ Slično Medvedović, op. cit. (bilj. 69.), str. 428. i 429.

čine upravnim ugovorom. Stoga smo mišljenja kako je neophodnost izričitog zakonskog propisivanja da je neki ugovor upravni ugovor nepotrebno inzistiranje na formalizmu, a ugovor o koncesiji, i ipso lege, smatramo upravnim ugovorom

5. 4. Raskid ugovora o koncesiji prema Zakonu o koncesijama i prema Zakonu o općem upravnom postupku

Prema ZK-u, koncesija može prestati na više načina:

1. ispunjenjem zakonskih uvjeta,
2. raskidom ugovora zbog javnog interesa,
3. sporazumnim raskidom ugovora.
4. jednostranim raskidom ugovora,
5. utvrđivanjem ugovora o koncesiji ništetnim ili njegovo poništavanjem.¹¹⁰

Za razradu našega shvaćanja da su ugovori o koncesiji upravni ugovori smatramo potrebnim analizirati i prestanke koncesije koji imaju veze s ugovorom o koncesiji i usporediti načine raskida ugovora o koncesiji s načinima raskida upravnih ugovora normiranim ZUP-om.

Ponajprije, ZK-a sadrži odredbu o raskidu ugovora o koncesiji zbog javnog interesa, odnosno ukoliko Hrvatski sabor odlukom odredi da to zahtijeva javni interes, pri čemu se ugovor može raskinuti u cijelosti ili djelomično (čl. 36. ZK-a).

Davatelj koncesije može jednostrano raskinuti ugovor o koncesiji u više mogućih situacija¹¹¹, a to se pravo daje i koncesionaru, ali u skladu s odredbama obveznog prava. Upitno je da li je ovo pravo dano koncesionaru opravdano.¹¹² Naime, zbog posebnog statusa ugovora o koncesiji, posebno stoga što, sukladno

¹¹⁰ V. čl. 34. ZK-a.

¹¹¹ „Davatelj koncesije može jednostrano raskinuti koncesiju u sljedećim slučajevima:

1. ako koncesionar nije platio naknadu za koncesiju više od dva puta uzastopno ili općenito neuredno plaća naknadu za koncesiju,
2. ako koncesionar ne obavlja javne radove ili ne pruža javne usluge prema standardima kvalitete za takve radove, odnosno usluge kako su dogovoreni ugovorom o koncesiji,
3. ako koncesionar ne provodi mjere i radnje nužne radi zaštite općeg, odnosno javnog dobra, te radi zaštite prirode i kulturnih dobara,
4. ako je koncesionar dao netočne podatke, odlučujuće za ocjenu njegove sposobnosti prilikom odabira najpovoljnijeg ponuditelja za davanje koncesije,
5. ako koncesionar svojom krivnjom ne započne s izvršavanjem ugovora o koncesiji u ugovorenom roku,
6. ako koncesionar obavlja i druge radnje ili propušta obaviti dužne radnje koje su u suprotnosti s ugovorom o koncesiji,
7. ako je koncesionar prenio na treću osobu svoja prava iz ugovora o koncesiji bez prethodnog odobrenja davatelja koncesije,
8. u drugim slučajevima u skladu s odredbama ugovora o koncesiji i općim odredbama obveznog prava.“ (čl. 1. st. 1. ZK).

¹¹² Tako i Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 430.

čl. 153. i 154. ZUP-a privatnik uopće nema pravo jednostranog raskida upravnog ugovora. Privatnik može jedino podnijeti prigovor tijelu koje vrši nadzor nad javnopravnim tijelom koje je ugovor sklopilo, o kojem se odlučuje rješenjem protiv kojega stranke imaju pravo pokretanja upravnog spora. Dakle, uređenje ZUP-a je tegotnije za privatnika koji mora proći relativno složen put ukoliko želi jednostrano raskinuti upravni ugovor, što smatramo opravdanim budući da je bitno obilježje upravnog ugovora, kako smo već naveli, ostvarenje šireg društvenog interesa.

Da bi, ukoliko dođe do zakonom predviđene situacije davatelj koncesije mogao jednostrano raskinuti ugovor o koncesiji, mora najprije upozoriti koncesionara i dati mu primjeren rok za otklanjanje razloga za raskid ugovora, te tek ukoliko koncesionar to ne učini, koncedent može jednostrano raskinuti ugovor o koncesiji. Pri tome davatelj koncesije ima pravo, jednako kao i prema ZUP-u na naknadu prouzročene mu štete (čl. 37. st. 5. ZK-a i čl. 153. st. 2. ZUP-a). Jedina je razlika, premda značajna, da se šteta prema ZK-u utvrđuje prema odredbama obveznog prava, a prema ZUP-u se šteta utvrđuje rješenjem javnopravnog tijela, što smatramo boljim rješenjem.¹¹³

Jednostrano raskidanje upravnog ugovora propisano je čl. 153. ZUP-a, koji određuje da javnopravno tijelo može raskinuti upravni ugovor u više slučajeva: ukoliko se stranke ne suglase o izmjeni ugovora ili ako javnopravno tijelo ili treće osobe uključene u ugovor na izmjenju ne pristanu, ako stranka ne ispunjava obveze iz upravnog ugovora, te ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava. Posljednji razlog za jednostrano raskidanje može se usporediti s raskidom zbog javnog interesa iz čl. 36. ZK-a, s tim da je prema ZUP-u neusporedivo jednostavnije provesti raskid upravnog ugovora.

Javnopravno tijelo raskida upravni ugovor rješenjem protiv kojega se može pokrenuti upravni spor. Iz ove odredbe očita je određena kolizija između odredaba ZUP-a i ZK-a. Naime, iz odredaba ZUP-a slijedi da je za sporove među strankama nadležan Upravni sud Republike Hrvatske, a iz odredaba ZK-a da je za sporove među strankama nadležan trgovački sud mjesno nadležan prema sjedištu koncedenta¹¹⁴ (čl. 39. st. 3. ZK-a), ali se stranke mogu odlučiti i za arbitražu.

¹¹³ Tako i Đerđa, D., op. cit. (bilj. 7.), str. 98. i 99.

¹¹⁴ Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 431.

„Ništetan je ugovor o javnoj nabavi:

1. ako je sklopljen protivno ovim Zakonom propisanim postupcima i radnjama kojima je naručitelj razdijelio vrijednost nabave da bi se izbjegla primjena ovoga Zakona,
2. ako je sklopljen zbog kompenzacije tražbina i obveza bez provedenog postupka javne nabave,
3. ako naručitelj sklopi ugovor o javnoj nabavi suprotno odabranoj ponudi i uvjetima određenima u dokumentaciji za nadmetanje,
4. ako je sklopljen prije obveznog isteka roka mirovanja,
5. ako naručitelj provede postupak nabave ili za provedbu postupka ovlasti treću osobu ili osobu koja nije naručitelj prema ovom Zakonu da bi na taj način izbjegao primjenu ovoga Zakona,
6. ako su sklopljene izmjene i dopune osnovnog ugovora u suprotnosti s odredbama ovoga Zakona,

5. 5. Ništetnost ugovora o koncesiji i ništetnost upravnog ugovora

Ugovor o koncesiji ništetan je iz razloga koji su propisani Zakonom o obveznim odnosima, ali za ništetnost ugovora o koncesiji za javne radove i koncesiji za javne usluge relevantne su i odredbe čl. 164. ZOJN-a.¹¹⁵

Razlozi za ništavost propisani ZUP-om širi su od onih postavljenih ZK. Naime, uz opće razloge ništetnosti propisanih Zakonom o obveznim odnosima, ZUP propisuje dodatni razlog ništetnosti upravnog ugovora - ako je ugovor protivan rješenju zbog izvršenja kojeg je sklopljen.¹¹⁶

6. ZAKLJUČAK

Mišljenja smo kako je, nakon donošenja i stupanja na snagu ZUP-a, koji je po prvi puta u RH uredio upravne ugovore, potrebno konačno riješiti dilemu pripadaju li ugovori o koncesiji u građanskopravne ili u javnopravne, odnosno upravne ugovore. Prema našem mišljenju, ugovor o koncesiji, kako je danas reguliran u RH, zadovoljava sve uvjete koje je ZUP propisao za sklapanje upravnih ugovora, odnosno da bi se neki ugovor smatrao upravnim ugovorom. U ugovoru o koncesiji s jedne je strane uvijek javnopravno tijelo, ugovor se sklapa radi izvršenja prava i obveza utvrđenih u rješenju koje je prethodno donijeto u upravnom postupku, te je njegovo sklapanje propisano zakonom.

Smatramo da nisu neophodne intervencije u tekst ZK-a i propisati da je ugovor o koncesiji upravni ugovor. Naše je generalno stajalište, naime, da nema potrebe u zakonskim tekstovima izričito određivati pojedine ugovore kao upravne. Dovoljno je da ugovor zadovoljava sve navedene uvjete i da je njegovo sklapanje propisano zakonom, što je, nedvojbeno, slučaj kod ugovora o koncesiji.

Prema tome, nakon provedene analize, smatramo da se ugovor o koncesiji može klasificirati kao ugovor javnog prava, ujedno time pridružujući i sam institut koncesije obitelji javnog prava.

LEGAL NATURE OF THE CONCESSION CONTRACT

In this paper the authors analyse the legal nature of concession contract after the General Administrative Act came into force. Also, the concepts of concession and administrative contract

7. ako je sklopljen suprotno odluci nadležnog žalbenog tijela,

8. ako je sklopljen bez prethodno provedenog postupka javne nabave, a naručitelj ga je prema odredbama ovoga Zakona morao provesti,

9. ako je sklopljen suprotno određenoj privremenoj mjeri nadležnoga žalbenog tijela. 10. ako je sadržaj ugovora o javnoj nabavi posljedica počinjenog kaznenog djela ponuditelja ili ovlaštene osobe ponuditelja iz članka 46. stavka 1. ovoga Zakona,

11. ako je sklopljen prije konačnosti odluke,

12. ako naručitelj sklopi ugovor o javnoj nabavi bez prethodne objave o javnoj nabavi, a takva je objava obvezna sukladno ovome Zakonu.“ (čl. 164. ZOJN-a).

¹¹⁵ Medvedović, D., op. cit. (bilj. 69.), str. 430. i 431.

¹¹⁶ Tako i Ljubanović, B., op. cit. (bilj. 8.), str. 41.

in theory and in legislation are considered. Then, the legal framework of regulating concession and administrative contracts in the Republic of Croatia are analysed. Comparing the provisions of the Concession Act and General Administration Act by which the subject matter of administrative contracts are regulated, the authors raise the question of whether the concession contract can be considered as an administrative contract regulated by the General Administrative Procedure Act. The answer to this question is affirmative and in the conclusion the authors emphasise that Croatian legislation in the future must react to the given circumstances.

Key words: *concessions, administrative contract, concession contract*

LITERATURA

Borković, I., Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30/1, 1993., str. 3.-18.

Borković, I., Upravni ugovori, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30/2, 1993., str.417.-434.

Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Dabić Lj., Koncesije u pravu zemalja centralne i istočne Evrope, Beograd, Institut za uporedno pravo, 2002.

De Enterria E.G., Fernandez, T-R., Curso de Derecho Administrativo I., Thompson Civitas, Madrid, 2006.

Duguit, L., Preobražaji javnog prava, Beograd, 1929.

Dupuis G., Guedon M-J. i Chretien P., Droit administratif, Sirey, Paris, 2009.

Derđa, D., Upravnopравни aspekti koncesija, doktorska disertacija, Split, 2005.

Derđa D., Pravna priroda odluke o koncesiji, Hrvatska javna uprava, br. 1. 2006., str. 63.-92.

Derđa, D., Ugovor o koncesiji, Hrvatska javna uprava, br. 3., 2006., str. 85.-120.

Derđa, D., Posebnosti upravnih ugovora, Hrvatska pravna revija, br. 10/2008., str. 58.-69.

Derđa D., Primjena novog zakona o općem upravnom postupku u posebnim upravnim područjima i upravni ugovori, u: Novi Zakon o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2009., str. 101.-134.

Derđa, D., Ugovor o koncesiji u pravnom režimu upravnih ugovora, Vodno gospodarstvo u svjetlu novog Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 80.-101.

Derđa, D., Upravni ugovori u hrvatskom pravu, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 89.-108.

Dulabić, V., Novi hrvatski zakon o općem upravnom postupku kao poluga modernizacije javne uprave, Hrvatska javna uprava, br. 2/2009., str. 307.-316.

Dulabić, V., Pogovor, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 215.-228.

- Fischer, P., Die internationale Konzession, Wien-New York, 1974.
- Frier, P-L., Precis de droit administratif, Montchrestien, 2003.
- Gorenc, V., Ugovor o koncesiji, Acta turistica, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2/89, str. 178.-192.
- Grabenwarter C. i Holoubek, M., Verfassungsrecht –Allgemeines Verwaltungsrecht, Facultas verlag, Wien, 2009.
- Johlen, H., Verwaltungs-recht, Verlag C.H. Beck, München, 2009.
- Kirchof, P. i Kruter-Kirchof, C., Staats- und Verwaltungsrecht Bundesrepublik Deutschland, C.F. Muller Verlag, Heilderberg, 2009.
- Koprić, I. i Đulabić, V., Europeizacija hrvatskog upravnog postupovnog prava, u: Novi Zakon o općem upravnom postupku, Informator, zagreb, 2009., str. 77.-98.
- Krbek, I., Upravno pravo: II. knjiga, organizacija javne uprave, Jugoslavenska štampa, Zagreb, 1932.
- Ljubanović, B., Upravni ugovori i upravno sudovanje, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god 47., 1/2010., str. 37.-52.
- Ljubanović, B. i Bakota, B., Aktualna pitanja uređenja novog Zakona o općem upravnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45., 1/2008., str. 67.-74.
- Medvedović, D., Bitne razlike novog ZUP-a prema prijašnjem ZUP-u, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Informator, Zagreb, 2010., str. 17.-65.
- Medvedović, D., Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku, u: Novi Zakon o općem upravno postupku, Novi informator, zagreb, 2009., str. 19.-74.
- Medvedović, D., Novo pravno uređenje koncesija, u: Zbornik 47. Susreta pravnika, Zagreb, 2009., str. 397.-432.
- Parada, R., Derecho Administrativo, Marcial pons, Barcelona, 2004.
- Pirnat, R., Upravni ugovor i upravni postupak, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2009., str. 111.-122.
- Rajko, A., Upravni ugovori i postupanja – novi instituti, Pravo i porezi, br. 5/20010., str. 26.-35.
- Richer, L., Droit des contrats administratifs, L.G.D.J., Paris, 2008.
- Šikić, M., Pokretanje postupka prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, Informator : instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja br. 5871 od 12. lipnja 2010., str. 1.-3.
- Vera, J.B., Derecho administrativo basico, parte general, Thomson civitas, Madrid, 2008.
- Žuvela, M., Koncesije, Hrvatska pravna revija, br. 1/2001., Zagreb, str. 102.-112.