

Prof. dr. sc. prof. emeritus Branko Babac

O HRVATSKOM 'KOPERNIKANSKOM OBRATU' U UREDŽIVANJU KONCESIONIRANJA GLASOM ZAKONA OD GOD. 2008.

UDK: 342.9 (497.5)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: rujan 2010.

O tri zasebna uređenja 'javno-privatne suradnje' - 'javne nabavu', 'javno-privatnoga ortaštva' i 'koncesioniranja' razmatranja se usredotočilo na potonje, posebice u onim sugledima kroz koje se razvidja 'zapletenost koncesioniranja s javno-privatnom uortačivanjem'. Ukazalo se prije svega na opreke u uređivanju 'koncesioniranja' glasom skorašnjega Zakona (2008.) (Z.Knc.-08) sroču klasičnoga uređenja kako ga je bio izrazio i dosadašnji hrvatski Zakon (Z.Knc.-92), s osobitim naglaskom na razmatranja postupka odobravanja 'projekata davanja koncesije koji imadu obilježja projekta javno-privatnoga ortaštva', što je samo jednim od izražaja 'zapletenosti koncesioniranja s javno-privatnim uortačivanjem'. Nastojalo se p(r)okazati pojedine nesukldnosti i dvojbe u svemu tomu s motrišta 'općega interesa', dotično 'interesa Republike Hrvatske'. Oštrijoj kritici naročito se izložilo jednoga novog pravnog ? 'instituta', a to je 'neplaćanje koncesijske nadoknade kada to ne bi bilo ekonomski opravdanim', te tzv. 'politiku koncesijâ' kao nekakvoga nadomjestka za prijeko potrebni upravni i inspekijski nadzor u koncesioniranju i nad koncesioniranjem, zapravo kao neko unaprijedno zajamčenje da odstupanja od s zakonom propisanih kriterijâ ne će biti sukladno sankcioniranim.

Ključne riječi : *upravni ugovori, kopernikanski obrat, koncesioniranje, javno-privatno ortaštvo, javna nabava, koncesijska nadoknada, politika koncesijâ ...*

1. O KLASIČNOM 'KONCESIONIRANJU' KAO ZASEBNOMU PRAVNOM UREDŽENJU

(1) Klasično, neki 'modovi tjeranja javne službe' (*modes de gestion des services publics*) mogu i oblik 'koncesioniranja' (*concessionnisme ; Abtretung*) poprimiti.

I tako, u nas se, u Hrvatskoj, ali to samo do donošenja skorašnjega Zakona o koncesijama (2008.), koncesioniranje povezivalo, i to : (a) s 'pravom gospodarskoga korištenja prirodnih bogatstava te drugih dobara za koja je s zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku' (*droit à l'exploitation des richesses naturelles et des autres biens qui d'après la loi sont biens de l'intérêt pour la République ; Recht auf das Witschaften der Naturreichtümer und der anderen Güter die laut Gesetzen von dem Belange der Republik sind*) - u čemu se krije francusko 'gospodarenje dobrima u javnomu vlasništvu' (*la gestion des biens publics*) ; kao i (b) s 'pravom obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku

Hrvatsku' – u čemu se krije francusko 'povjeravanje vršenja kakve osebujne javne službe' - 'koncesionirane javne službe' (*concession de service public*) ; te, konačno, (c) s pravom na podizanje gradjevinâ i postrojenjâ potrebnih za obavljanje takvih djelatnosti' (*droit d'exercer les activités dans l'intérêt à la République et à la construction ainsi qu'au montage d'équipements nécessaires à l'exécution de celles-là ; Recht auf Verrichtung der Tätigkeiten die von dem Belange der Republik sind und auf die Errichtung der Gebäuden und Anlagen die zur Verrichtung der erwähnten Tätigkeiten notwendig sind*) – u čemu se krije francusko 'povjeravanje obavljanja javnih radova' (*concession des travaux publics*).

U tomu smislu, 'koncesioniranje' je figuriralo kao skup postupanjâ s pomoću kojih izvjesna osoba javnoga prava, dotično njezino javno-pravno tijelo zvano 'nadležstvo prepuštajuće' (*autorité concédante, concessionnaire ; Abtretungsbehörde*), povjeravalo izvjesnoj privatnoj osobi, pojedincu ili pravnoj osobi, zvanog 'koncesionar' (*concessionnaire ; Inhaber eines Zugeständnisses*), brigu da uz obvezu promicanja općega interesa upravlja i gospodari izvjesnom javnom službom, ili dobrima od interesa za Republiku, ili izvodi javne radove, ali pod nadzorom one 'vlasti prepuštajuće' (*administration et gestion sous surveillance de l'autorité concédante ; Verwalten und Bewirtschaftung unter der Übersichtigung der zugestehenden Behörde*) za izvjesnu nagradu (*rémunération ; Vergütung*) koja se, ovisno o okolnostima, sastoji bilo u davanjima što će ih koncesionar od korisnikâ one javne službe primati (*redevances perçues sur les usagers du service ; Beiträge die auf Benutzer des Dienstes eingezogen werden*), bilo u nadoknadama za usluge što ih u svezi s gospodarenjem općim ili javnim dobrima ili javnim radovima pruža korisnicima (*compensation au titre de prestations rendues ; Entgelte gegen Nutzleistungen die den Nützer dargebracht werden*), bilo u kakvom drugom obeštećenju (*un autre dédommagement ; eine andere Entschädigung*), s tim što je koncesionar bio svakako dužnim za koncesiju plaćati neku, dotično 'koncesijsku nadoknadu' (*compensation de concession ; Zugeständnisentschädigung*)¹.

(2) Glasom prava hrvatskoga, to je bilo uredjenjem u sklopu kojega se razlikovalo dvije vrste sastojaka.

Jednim su bili sastojci koji su se odnosili na 'akt nadležnoga javno-pravnog

¹ Isp. za, i to : (a) opće-teoretske postavke o odnošajima s počelima 'javno-pravnosti' – I. Krbek, *Upravno pravo* (I./1929.) str.1. – 96., posebice str. 1. – 10., 17. – 20., 39. – 41., 58. – 59., 65. – 70., 92., 94. ; G. Vedel – P. Delvolvé, *Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992., t. 1., str. 26. – 38., 77. – 94., 227. – 231., 369. – 443. ; t. 2., str. 596. – 674., 723. – 792. (uključuje i razmatranje drugih modova povjeravanja javne službe) ; H.-U. Erichsen, *Verwaltungshandeln*, in H.-U. Erichsen, W. de Gruyter, Berlin, 1995., str. 207. – 414., posebice str. 356. – 404. ; P. Moor, *Droit administratif*, Staempflie, Berne, 1992. – 1994., sv. II. (1991.), str. 260. – 286. ; B. Babac, *Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Pravni fakultet Sveuč. J. J. Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2004., str. 711. – 767. ; (b) 'koncesioniranje' kao jedan od 'modova tjeranja javne službe' – G. Vedel et P. Delvolvé, op. cit., supra, t. 2., str. 677. – 792. ; (c) kategoriju 'dobara i djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku' – u članku 52. Ustava Republike Hrvatske, Narodne Novine br. 56/90, 135/97, 8/98 (proč. tekst), 113/00, 124/00 (proč. tekst), 28/01, 41/01 (proč. tekst), 55/01 (ispr. proč. teksta), 76/10, 85/10 (proč. tekst) (Us.R.Hr.-Proč.), u svezi s člancima 1., 3., 4. i 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne Novine br. 91/96, 68/98, 137/99 (Odl.Us.S.), 22/00 (Odl. Us.s.), 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08 (Z.Vl.Sstv.). ...

tijela s kojim se podjeljuje koncesiju'. To je bio tipični upravni akt predmetkom kojega je, kao i upravnoga akta općenito, **'odlučenje da se pojedincima ili pravnim osobama podijeli pravice ili nametne obveze u stvari koncesioniranja kao naročitoj pojedinačnoj upravnoj stvari'**, a takve se pravice i obveze sastoje se u mogućnosti gospodarskoga iskorištavanja dobara od interesa za Republiku, ili od tjeranja djelatnosti koje su od interesa za Republiku, te s druge strane, nadzorne ovlasti s pomoću kojih nadležna javno-pravna tijela osiguravaju da se koncesioniranje odvija u skladu s zakonom i ugovorom, dotično promičući **'opće interese'**.

Drugim su od sastojaka bili oni koji su se odnosili na **'uredjivanje međusobnih odnošaja'** između, s jedne strane, javno-pravnoga tijela koje je bilo vlasno podjeljivati koncesije (*autorité concédante ; zugestehende Behörde*) te, s druge strane, pojedinca ili pravne osobe koji su s podjeljivanjem koncesije postajali **'imateljima koncesije'** (*ayants de la concession ; Inhaber eines Zugeständnisses*), ili **'koncesionarima'** (*cessionnaires ; Konzessionäre*), a to se izvodi s pomoću naročitoga ugovora građanskoga prava, **'ugovora o koncesiji'** (*contrat de concession ; Vertrag über Zugeständnis* - tako u raznim hrvatskim zakonima, a zapravo je uvijek bila riječ o skupu postupanjâ što ih se ovdje nazivlje **'koncesioniranje'**)².

(3) U sklopu koncesioniranja, bilo je bitnim, a i dostatnim, da koncesionar vuče svoje nagradjivanje, u ovom ili onomu obliku, iz tjeranja sâme (javne) službe, iz izvodjenja javnih radova ili iz gospodarenja općim ili javnim dobrima. I to je dostatnim da se koncesioniranje prepozna kako kao zasebno pravno uređenje tako i kao zaseban skup pravnih postupanja.

Medjutim, određivanje i prepoznatljivost koncesioniranja postali su, kako to tvrde G. Vedel i P. Delvolvé, otežanim uslijed rasčlanjavanja modova povjeravanja javne službe, kao i uslijed utjecaja prava europskih zajednicâ koje, uređjujući **'javne nabave'** (*marchés publics ; Geschäfte der öffentlichen Hand*) igra ulogu u smjeru pogoršavanja jednoga pojma koji je izgledao **'klasičnim'**.

Suprotivno tomu, uređenje koncesioniranja u Republici Hrvatskoj nije moglo, barem ne sve do početka uvođenja u hrvatski pravni poredak **'javno-privatnoga ortaštva'** (2006., 2008.), i novoga uređenja **'koncesioniranja'** (2008.), gubiti na svojoj osebnosti i razgovjetnosti, i to jednostavno zbog toga što se, prvo, koncesioniranje vezivalo uz narečane **'modove tjeranja javne službe'**, dotično uz ononarečena **'isključiva prava gospodarskoga iskorištavanja i dužnosti opće interese u svezi s tim promicati'**; kao drugo, za podjeljivanje narečenoga prava koncesionar je bio dužan plaćati nadoknadu, i to s naslova upravnoga akta o podjeljivanju koncesije, na podlozi kojega se, onda, sklapalo zaseban ugovor o koncesioniranju; kao treće, isticalo se ne sâmo **'koncesioniranje dobara ili djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku'**, već i to da koncesionar osigurava prihode iz obavljanja takvih djelatnosti ili iskorištavanja takvih dobara, dakle iz ugovornih ili sličnih davanjâ svojih su-ugovornikâ kao korisnikâ³.

² Isp. u izlaganjima pod podtoč. (1), supra, i u tamošnjoj bilj. br. 1. ...

³ Isp. u izlaganjima pod podtoč. (1) i (2), te u tamošnjoj bilj. br. 1. ...

(4) Glasom prava hrvatskoga, u koncesioniranju razlikovalo se dvije stranke, a to su ona '**vlast prepuštajuća**', dakle javno-pravno tijelo koje je nadležnim koncesiju podijeliti, te '**koncesionar**', a to je pojedinac ili pravna osoba koji, dotično koja, uspije koncesiju ishoditi, to je, dakle, kako se to voli u francuskoj pravnoj književnosti reći, '**privatni kapitalistički poduzetnik**' koji ono gospodarsko iskorištavanje dobara ili uslugâ od interesa za Republiku tjera, dakle ustrojava i poslovanje vodi za svoj vlastiti račun (rizik i korist).

Za određivanje nadležnoga javno-pravnog tijela važili su zasebni propisi koji se odnose na uređenje koncesioniranja, te opći propisi o ustrojstvu i nadležnosti javno-pravnih tijela. Obično je slučajem bivalo to da zasebni propisi uređuju i pitanje nadležnosti za provodjenje postupka i za odlučivanje o podjeljivanju koncesije, određujući za to različita javno-pravna tijela.

Za određivanje pak sposobnosti kakvoga pojedinca ili pravne osobe u smislu koncesioniranja važili su opći propisi o trgovcima i trgovačkim društvima, osim ako propisi o uređenju koncesioniranja, možebitno i kakvi drugi propisi, ne bi bili određivali i kakve zasebne pretpostavke za '**sposobnost biti imateljem koncesije**' (npr. koncesionarima imadu pravo biti i privatnici koji ne imadu svojstvo trgovca, a to su, npr. , '**poljodjelci**')⁴.

(5) Budući da je koncesioniranje, ili općenito, kako to veli novi upravni postupnik (2009.), upravno ugovaranje predpostavljalo, upravno odlučenje (upravni akt) – ovdje o podjeljivanju koncesije, nužno je bilo uključenim sukladno upravno postupanje da bi se upravni akt donijelo, i tu je u prvi plan upadao upravni postupak (*procédure administrative ; Verwaltungsverfahren*), dotično '**opći upravni postupak**' (*procédur é administrative générale ; allgemeines Verwaltungsverfahren*), odredbenice kojega se primijenjivalo samo podredno, što će reći samo ako propisivanje koncesioniranja kao naročitoga upravnog postupanja ne bi sadržavalo i kakve zasebne postupovne odredbenice, koje se, dašto, primijenjivalo prvenstveno.

Propisivanje koncesioniranja u nas odlikovalo se s baš tim potonjim, naime s propisivanjem zasebnih postupovnih odredbenicâ, posebice u tomu što se uvijek razdvajalo nadležnost za provodjenje postupka koji predhodi odlučivanju od one za donošenje sâmogâ odlučjenja.

U sklopu upravnoga postupanja radi dosezanja odlučjenja o podjeljivanju koncesije posebice se isticao institut '**javnoga nadmetanja**' (*voie d'adjudication (voie de concours) ; Versteigerung*), ili '**javnoga prikupljanja ponudâ**' (*appel d'offres ; Aufforderung zu den Angeboten*), premda su tadašnji propisi pod stanovitim pretpostavkama dopuštali podjeljivanje koncesije i '**na sâm zahtjev**' (*marché sur la demande même ; Geschäft auf Verlangen*), što je više nego sličnim francuskom podjeljivanju koncesije po '**nahodjenju sâmogâ javno-pravnog tijela**' (*marché de gré à gré (négociation) ; Geschäft freihändig entschieden*)⁵.

⁴ Isp. u izlaganjima pod podtoč. (1) i (2), te u tamošnjoj bilj. br. 1. ...

⁵ Isp. za, i to :: (a) '**koncesioniranje**' kao jednoga od modova tjeranja javne službe – G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif* ..., supra, sv. 2., str. 677. – 792. ; et Babac, *Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa* ..., supra, str. 711. – 767. ; (b) uređenje koncesioniranja glasom dosadašnjega

(6) Kao 'upravni akt' općenito, 'koncesija' se odlikovala s svim onim sastojcima, temeljnim obilježjima, kao i bilo koji drugi upravni akt. Ali, između koncesije kao upravnoga akta i ostalih upravnih akata, posebice dozvole, imalo se, a treba(lo) se praviti, jednu važnu razliku, razliku koja se odnosi na veličinu što ju se u duhu romano-germaničke tradicije nazivlje "opći interes" (*intérêt général* ; *allgemeines Interesse*), dotično kako to ističe ustavno odredjenje u nas, naime "interes Republike Hrvatske" (*intérêt de la République de Croatie* ; *Interesse der Republik Kroatien*).

Dakle, koncesija je 'podjeljivanje ovlaštenjâ' (*attribution de puissances* ; *Verleihung von Gewalten*), a dozvola je 'odobrenje' (*permission* ; *Erlaubnis*). Naime, s koncesijom se, kako kaže I. Krbeč, na koncesionara prenosi jedno za njega posvema novo ovlaštenje, a to je da s naslova povjeravanja javne ovlasti u sklopu koncesioniranja tjera neku javnu službu, dotle se s dozvolom izriče samo to da se s motrišta onoga općeg interesa ne imade nikakve zapr'jeke da se glasom dozvole kakvu privatnu djelatnost tjera.

Dakle, koncesija je, klasično, 'podjeljivanje ovlaštenjâ' (*attribution de puissances* ; *Verleihung von Ermächtigungen*) da se javnoga interesa promiče, a dozvola je 'odobrenje' (*permission* ; *Erlaubnis*), akt s kojim se utvrđuje da se općemu interesu ne protivi da se neko pravo ili slobodu uživa⁶ .

(7) S tim u svezi, koncesioniranje, dotično koncesija je, barem što se tiče hrvatskoga uredjenja koncesioniranja – do god. 2008., uključivala i pravni i faktički monopol (*monopole de droit et celui de fait* ; *Alleinvertrieb rechtlich gegründet und tatsächlich bestend*) : koncesioniranje kao uredjenje u pravilu isključivaše 'porabu opću', pak se u nekome smislu očituje kao povlastica, a ako i ne isključuje porabu opću, isključuje svakako pravo svih drugih pojedinaca i pravnih osobâ na gospodarsko iskorištavanje.

Koncesionarove pravice obuhvaćaju naravno i prije svega vršenje pravâ iz proizlazećih iz sâme koncesije, dotično koncesioniranja, ali i javnih ovlasti što ih se u svezi s tjeranjem djelatnosti koncesionaru povjeri, uključujući dašto i

prava hrvatskoga (1992. - 2008.) – u Zakonu o koncesijama, Narodne Novine br. 89/92.(Z.Knc.-92), nasuprot novomu uredjenju (2008., pa nadalje) – u Zakonu o koncesijama, Narodne Novine br. 125/08 (Z.Knc.-08) ; i onaj predhodni i ovaj potonji figurali su, dotično figuriraju kao *lex generalis* naspram svim drugim zakonima koji su bili ili i ostali *leges speciales* ; za *leges speciales* – isp. u bilj. u izlaganjima pod toč. 4.2., infra ; (e) općega upravnog postupka - Zakon o općemu upravnom postupku, Narodne Novine br. 47/09 (Z.U.P.-09), za razliku od njemu predhodećega Zakona o općemu upravnom postupku, Narodne Novine br. 53/91 (Z.U.P.-91).Općenito, za primijetiti je ovo : Kao što je to razvidnim, ovdje se i drugdje hoće dosljedno porabiti izričaje 'koncesioniranje' i 'koncesiju' u njihovoj razgovjetnoj različitosti - s prvim označujući 'modus tjeranja javne službe' (davanje u koncesiju), a s drugim naslov za to, dotično upravni akt s kojim javna vlast podijeljuje ono ovlaštenje– oboje su nešto što je isključivo naravi javno-pravne, za razliku od 'ugovora o koncesioniranju' – kojega se sklapa s naslova koncesije, i koji je, ovisno o pravnomu sustavu, ili upravni ugovor (pravo francusko ili hrvatsko) ili pak ugovor građanskoga prava (pravni sustavi koji ne poznaju upravni ugovor kao institut) ...

⁶ Za opće-teoretske postavke o koncesiji i koncesioniranju, kao i o 'ravnovesju financijalnomu' - G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif* ..., supra, II., str. 755. et s., 766. et s.; I. Krbeč, *Upravno pravo* (II./1932.), str. 59. - 92., posebice str. 64. - 68. (razlikovanje 'koncesije' od 'odobrenja') ; B. Babac, *Upravno pravo* ..., supra, str. 3. - 49., 639. - 673., 711. - 735. ...

uspostavljanje zakonskih služnosti u korist koncesionara. Prihodi koncesionara sastoje se u pravilu iz nadoknadâ što ih naplaćuje od korisnikâ uslugâ što ih pruža ili od prodaje proizvoda što ih izrađuje.

U svezi s tim, s motrišta pravne naravi koncesioniranja, nije bilo bitnim da li će nadoknade što ih uživatelji plaćaju poprimiti i karakter kakvoga javnog podavanja, kao što su u nas, npr., radio-televizijske pretplate, kao ni to kolikim će i kakvim ograničenjima podlijegati koncesionarove odluke o cijenama i drugim uvjetima, ograničenjima što su ih ovlaštena uspostaviti nadležna javno-pravna tijela⁷.

(8) Naspram temeljnom pravu koncesionara naplatiti si prihode od korisnikâ ili uživateljâ, stoji temeljna dužnost koncesionara, a to je zadovoljiti uživatelje koncesioniranih službâ, ili djelatnostî, ili dobara od interesa za Republiku, i to urednim, potpunim te zakonitim vršenjem službe ili djelatnosti. U svezi s tim priznavalo se nadležnim javno-pravnim tijelima ne samo stanovite pravne lijekove radi utjecanja na djelovanje i obavljanje djelatnostî od strane koncesionara, već i upravno nadziranje od strane za to nadležnih javno-pravnih tijelâ, uz ovlast potonjih da čak i naknadno koncesionaru nametnu nove dužnosti, kada je to '**od interesa za Republiku Hrvatsku**'.

Naime, već iz sâme naravi pravicâ i dužnostî koncesionara, a posebice iz nužnosti da tjeranje koncesioniranih službâ ili djelatnostî bude osiguranim, proizlazilo je kao prijeko potrebno nadziranje od strane nadležnih javno-pravnih tijelâ, ovlasti kojih obuhvaćaju i opozivanje te oduzimanje koncesije, kao i prekid koncesioniranja prije isteka roka za koji je uspostavljenim. Ali, s druge strane, iz sâme naravi koncesioniranja proizlazi i pravo koncesionara na obdržavanje, uz dužnost javno-pravnih tijela voditi računa o očuvanju, '**ravnovjesja financijalnoga u koncesioniranju**' (*équilibre financier en concessionisme* ; *Finanzausgleich in Zugeständnissen*), baš kao i u upravnomu ugovaranju općenito⁸.

(9) Zbog svih onih već izrečenih razlogâ, mora središnje značenje u koncesioniranju javne službe imati onorečeno i već poznato načelo o '**ravnovjesju financijalnomu**' (*équilibre financier* ; *Finanzausgleich*). Kaže se da se koncesionar, zapravo, nalazi u jednoj situaciji paradoksalnoj. S jedne strane, koncesionar imade pravo da koristi što ih očekuje i ostvari ili, kako se to s motrišta transakcionalnoga kazuje, njegova su očekivanja legitimna po načelu povjerenja u javne vlasti (*confiance légitime* ; *berichtigte Vertrauen*), dočim je, s druge pak strane, podvrgnut, u općem interesu, obvezama koje u pravilu smiju biti modificirane.

Ideju o '**ravnovjesju financijalnomu**' opravdava se, prije svega, s tim što je izražajem volje stranaka, volje koja je podlogom ugovora sâmoga, ali prije svega i iznad svega takvo ravnovjesje u interesu javne službe sâme. S ugovorom o koncesioniranju pak izražava se to kroz uzajamnoga odnosa ovisnosti izmedju

⁷ Isp. u izlaganjima pod podtoč. (6), kao i u tamošnjoj bilj. br. 6. ...

⁸ Isp. za, i to : (a) opće-teoretske postavke o koncesiji i koncesioniranju, kao i o '**ravnovjesju financijalnomu**' - G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif* ..., supra, II., str. 755. et s., 766. et s.; I. Krbeč, *Upravno pravo* (II/1932.), str. 59. - 92., posebice str. 64. - 68. (za razlikovanje '**koncesije**' od '**odobrenja**') ; B. Babac, *Upravno pravo* ..., supra, str. 3. - 49., 639. - 673., 711. - 735. ...

stranaka, ideju o tomu da ugovor otvara šanse za koristi što ih koncesionar legitimno očekuje. Zbog toga je za uspjeh koncesioniranja odlučnim baš **'obdržavanje ravnovjesja financijalnoga u koncesioniranju'** (*maintien de l'équilibre financier dans le concessionnisme ; Aufrechthaltung des Finanzausgleich in der Abtretung*).

Jasnim je da bi okolnost da državna uprava obveze koncesionara preinači na taj način da mu nikakvo obeštećenje ne prizna, ili okolnost pak da postane potpunoma nezainteresiranom za uredno odvijanje koncesioniranja po crti onoga **'ravnovjesja financijalnoga'**, dovela do toga da koncesionar obustavi tjeranje službe⁹.

2. O PREUREDJENJU 'KONCESIONIRANJA' KAO ZASEBNOGA PRAVNOG UREDJENJA GLASOM SKORAŠNJEGA ZAKONA (2008.)

(1) Moglo bi se, dašto u nekomu smislu i na neki način, skorašnje preuredjenje **'koncesioniranja'** na hrvatski način (*réarrangement récent du concessionnisme à la façon croate ; Neuordnung von Abtretung in kroatischer Art und Weise*) smatrati **'kopernikanskim obratom'** (*retournement copernicien ; kopernikanische Umwälzung*), naime po tomu što se je **'koncesiju'** od tipičnoga **'javno-pravnog instituta'** s nuzgrednim sastojinama **'privatno-pravnosti'** preokrenulo u tipičnoga **'privatno-pravnoga instituta'** s slabim elementima **'javno-pravnosti'**.

Načelno, ali i praktički opipljivo, **'koncesiju'** se kao **'upravnoga akta'** (*concession en tant qu'acte administratif unilatéral ; Zugeständniss als Verwaltungsakt*) u doslovnomu smislu riječi pretvorilo u **'ugovorom uredjeni pravni odnošaj'** (*rapport juridique contractuellement régulé ; rechtliche Beziehung die verträglich eingerichtet ist*), čijim predmetom može biti ili **'korištenje općega ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je od interesa za Republiku Hrvatsku'** (u daljnjemu : **'korištenje dobra od interesa za Republiku'**), ili **'izvodjenje javnih radova'**, ili **'pružanje javnih**

⁹ Isp. G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif* ..., supra, II., str. 755. et s., 766. et s.; P. Moor, *Droit administratif* ..., t. III., str. 119. – 137.; I. Krbeč, *Upravno pravo* (1932.) ..., supra, knjiga II., str. 59. – 92.; V. Ivančević, *Teorija administrativnoga ugovora* ..., supra ... Po pravu francuskomu, postoje i pravila koja se na ovlasti upravnoga sudca odnose, a takvima su :(a) prijepori između koncesionara i vlasti prepuštajuće pripadaju na sudca upravnoga : zapravo, ugovor o koncesioniranju i jest upravni ugovor, pak je i sudac ugovora - sudac upravni ;(b) korisnici službe i treće osobe imaju u slučaju poteškoća s koncesionarom pred sudca redovitoga ići, osim u slučaju kada se prijepor na javne radove odnosi, za kakve je upravni sudac isključivo nadležnim ; (c) korisnici mogu poteškoća imati i s upravnom vlašću prepuštajućom, posebice u tomu smislu što bi joj mogli predbacivati da ne čini naspram koncesionaru ono što je prijeko potrebno da bi taj omogućivao redovito odvijanje javne službe : naravno, opetoma bi došla do izražaja nadležnost sudca upravnoga, naime u slučaju da vlast prepuštajuća odbije obvezati koncesionara da poštuje ugovora o koncesioniranju ili obvezati ga pak da svoje obveze naspram korisnicima ispunjuje. Do hrvatskoga obrata u uređivanju koncesioniranja, nije se postavljalo posebna pitanja oko nadležnosti sudaca : nije se, naime, imalo **'upravnoga ugovora'** kao zasebna kategorija, već je i koncesioniranje bilo ugovorom građanskoga, dotično trgovačkoga prava, te je, zbog toga, piodpadalo pod **'uredjenje opće sudbenosti'**. Za sadašnje uredjenje – isp. u odsj. 5. ovoga ogleada. S gospodarskoga motrišta – isp. posebice D. Juričić, *Ekonomija javno-privatnoga partnerstva*, Ekonomski pregled, Zagreb, 2008., 7 – 8/08, str. 452. – 468. ...

uslugâ', dočim upravnim aktom postade 'odluka o izboru najpovoljnijega ponuditelja' (*décision sur le choix du plus offrant ; litt. : décision sur le choix de l'offrant le plus favori ; Entscheidung über die Wahl des Meisterbietenden - wortwörtl. : Entscheidung über die Wahl des günstigsten Bietenders*), što ju donosi 'davatelj koncesije' (*autorité concédante, litt. : donateur public de la concession ; Abtretungsgewalt, wortwörtl. : Abtretungsgeber*), na prijedlog 'stručnoga povjerenstva za koncesioniranje' (*commission technique pour le concessionnisme ; fachkundiger Ausschuss zur Abtretung*), a nakon 'ocjene pristiglih ponudâ za dobivanje koncesije' (*estimation des offres soumises afin d'obtenir la concession ; Einschätzung der Angebote die für Erreichung des Zugeständnisses unterbreite sind*), a u skladu s 'dokumentacijom za nadmetanje' (*documentation du surenchérissement ; Wettbewerbsurkundenstoff*) i 'kriterijima za odabir najpovoljnije ponude' (*paramètres du choix de l'offre la plus avantageuse ; Maßstäbe der Wahl des günstigsten Angebots*).

Dade se iz tih općih naznačnicâ relativno lako zaključiti da se oblikovanje 'koncesioniranja' kao zasebnoga pravnog uređenja oslanja na već prije donijeti (2007.) i u međjuvremenu jednom već promijenjeni (2008.) Zakon o javnoj nabavi, što će reći na 'javnu nabavu' (*marché public ; öffentliche Geschäfte*) kao zasebno pravno uređenje, dotično da se 'davanje koncesije kao javno-pravno postupanje' (*octroi de la concession en tant que procédé juridico-pulic ; Verleihung einer Abtretung als öffentlich-rechtliches Verfahren*) oblikovalo po uzoru na 'postupak javne nabave kao ugovora s financijskim interesom' (*procédé de la passation du marché publics en tant que contrat à intérêt financier ; Verfahren dass ein Geschäft der öffentlichen Hand im finanziellen Interesse geschlossen wird*)¹⁰.

(2) Mora se, pri tomu, spomenuti da se nešto slično smije i za 'javno-privatno ortaštvo' kazivati, a ovoga potonjega se odmah naznačuje, s jedne strane, zbog

¹⁰ Isp. za, i to : (a) 'koncesija', dotično 'koncesioniranje' kao 'ugovorom uređenoga pravnog odnošaja' – u stavku 2. članka 1. Z.Knc.-08, supra ; (b) 'gospodarsko korištenje dobra od interesa za Republiku Hrvatsku', 'izvođenje javnih radova' te 'pružanje javnih usluga' kao predmet koncesioniranja – u podstavcima 1. – 3. stavka 2. članka 1. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 4. – 7. toga Zakona ; (c) odluku o 'izboru najpovoljnijega ponuditelja' – u člancima 22. i 24. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 6. članka 2. toga Zakona ; (d) 'davatelja koncesije' – u toč. 1. članka 2. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 3. toga Zakona ; (e) 'stručno povjerenstvo za koncesiju', dotično 'koncesioniranje' – u članku 12. Z.Knc.-08, supra, u svezi s podstavkom 3. stavka 2. članka 9. toga Zakona ; (f) 'ocjena pristiglih ponudâ za dobivanje koncesije' – u člancima 80. – 84. Z.Jav.Nab.-07, supra, u svezi s člancima 19. – 25. Z.Knc.-08, supra ; (g) 'dokumentaciju za nadmetanje' – u članku 14. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 55. – 57. Z.Jav.Nab.-07, supra ; (h) 'kriterije za odabir najpovoljnije ponude za koncesioniranje' – u članku 21. Z.Knc.-08, supra ; (i) 'odabir najpovoljnijega ponuditelja' – u člancima 21. – 22. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 15. i 17. Z.Jpr.Prt., supra, te s člancima 85. – 89. Z.Jav.Nab.-07, supra ; (j) interesi oko promicanja 'opće-društvenih vr'jednotâ' – u odsječku 4. ovoga pogleda. Isp. posebice J. Šimović et al., *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa*, Hrvatska javna uprava, Zagreb, 2007., 1/07, str. 171. – 201. ; J. Massot, *Les concessions d'autoroutes en France*, Zbornik radova s Hrvatsko-francuskoga pravnog simpozija, Split, 2007., str. 279. – 288. ; N. Šimac, *Koncesije autocesta u Hrvatskoj*, vrelo kao za J. Massot, supra, str. 289. – 304. ; B. Babac, *Problematiciranje javno-privatnoga ortaštva u suvislosti uređivanja javna nabave i koncesioniranja*, vrelo kao za J. Massot, supra, str. 171. – 223. ; P. Delvolvé, *L'utilisation privative des biens publics en France*, vrelo kao za J. Massot, supra, str. 187. – 212. ...

toga što ga se uređuje kao, na neki način, zasebnoga slučaja 'javne nabave' (*partenariat public-privé en tant qu'un cas particulier du marché public ; öffentlich-privater Partnerschaft als ein besonderer Fall des öffentlichen Geschäfts*), te s druge strane, zbog toga što sâmo 'koncesioniranje' poprima neka naročita obilježja kada, kako to zasebni Zakon kazuje, 'provedba nekoga projekta javno-privatnoga ortaštva razumijeva (i) davanje koncesije privatnom ortaku' (*si l'exécution du projet du partenariat public-privé comprend aussi la concession à être attribuée au partenaire privé ; wenn die Vollstreckung eines Plans öffentlich-privater Partnerschaft auch die Verleihung der Abtretung dem privaten Partner einschliesst*).

Dade se to posebice zaključiti iz okolnosti da je i tamo – u 'javno-privatnom ortaštvu', kao i ovdje – u 'koncesioniranju', središnjim pravnim institutom 'odabir najpovoljnijega ponuditelja' (*choix du plus offrant – litt. : choix de l'offrant le plus favorable ; Wahl des Meisterbietenden - wortwört. : Wahl des günstigsten Bietenders*), odlučanju o čemu se pridaje svojstvo 'upravnoga akta', a to je, dašto, nešto što se kao uzor nalazi u uređenju 'javne nabave'.

Zapravo, 'struktura', 'postupci' i 'kriteriji odabira' koji obilježuju 'javnu nabavu' kao zasebno pravno uređenje jesu nečim što povezuje sva narečena tri pravna uređenja u jednu cjelinu, moglo bi se reći, 'javno-privatnoga ugovaranja' (*contractualisation publique-privée ; öffentlich-private Vertraglichkeit*), tako da se može slobodno zaključiti da su razlike među narečenim pravnim uređenjima samo inačicama 'javno-privatnoga uortačivanja', što ako ne u zamisli a ono svakako u primisli sili na to da se razmotri kakve može bitnosti oslabljivanja obzirâ na 'opće interese' – u 'koncesioniranju' posebice izložene riziku kroz 'gospodarsko korištenje općih i javnih dobara u općoj porabi', 'pribavljanje javnih uslugâ' i 'izvodjenje javnih radova'¹¹.

(3) Kada se koncesioniranje razmatra s motrišta njegovoga 'predmeta' uočava se najprije ono koje se odnosi na 'općega ili drugoga dobra' – to bi bio 'ugovorom uređeni pravni odnošaj' čijim je predmetom 'gospodarsko korištenje općega ili drugoga dobra' za koje je zakonom određeno da je 'dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku'.

Zatim se uočava koncesioniranje koje se odnosi na 'javne radove' – to bi bio 'ugovorom uređeni pravni odnošaj' čijim je predmetom 'izvodjenje radova ili projektiranje i izvodjenje radova', koji se odnose na jednu ili više djelatnosti ili određenih zakonom s kojim se uređuje pojedinu koncesiju, ili koje su naznačene u Dodatku I. propisa s kojim se uređuje 'javnu nabavu' – ako se 'nadoknada za javne radove' sastoji ili samo od 'prava na gospodarsko korištenje radova' ili od 'takvoga prava skupno s plaćanjem'.

Konačno, uočava se koncesioniranje koji se odnosi na 'pružanje javnih uslugâ' – to bi bio 'ugovorom uređeni pravni odnošaj' čijim je predmetom 'pružanje jedne ili više uslugâ u općem interesu' ili 'određenih s zakonom s

¹¹ Isp. izlaanja u podtoč. (I) ovoga odsječka, kao i u tamošnjoj bilj. br. 10. ...

kojim se uređuje pojedinu koncesiju' ili 'naznačenih u Dodatku II. propisu s kojim se uređuje javnu nabavu', ako se 'nadoknada za pružene usluge' sastoji ili samo od 'prava na gospodarsko korištenje uslugâ' ili od 'takvoga prava skupno s plaćanjem'¹².

(4) Koncesija za 'gospodarsko korištenje općega ili drugog dobra' za koje je zakonom određeno da je 'dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku' (podtoč. (a), supra)) iziskuje jedno objašnjenje s motrišta vlasničkoga zakona.

Naime, od ukupnosti 'dobara od interesa za Republiku Hrvatsku', za podvrgavanje uređenju 'koncesioniranja' dolaze u obzir ili dobra za koja nisu spodobnim biti predmetom prava vlasništva i drugih stvarnih pravâ, a to je zato što po svojim osobinama ne mogu biti u vlasništvu niti jednoga pojedinca ili pravne osobe pojedinačno, već su na 'porabu svih' ('opća dobra'). Zbog toga, takva su dobra podvrgnutim zasebnom od uređenja vlasništva različitom pravnom uređenju, s tim što o takvim dobrima brigu vodi, upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako zasebnim zakonom ne bi što drugo bilo određenim. Medjutim, za 'porabu svih' mogu biti određenim i neka dobra koja se nalaze u vlasništvu Republike Hrvatske, ako im takvu namjenu odredi zakon ili odluka tijela nadležnoga za određivanje namjene ('javna dobra u općoj porabi'). S drugim riječima, koncesioniranju smije se samo 'opća dobra' ili 'javna dobra u općoj porabi' podvrgavati.

Koncesije za 'izvodjenje javnih radova ili projektiranje i izvodjenje javnih radova', uključujući tu i pravo na 'gospodarsko korištenja javnih radova', naliči jednom od inače klasično poznatih i uređenih predmetâ koncesioniranja, s tim što se 'javno značenje' takvih radova razumijeva izravno glasom njihove zakonske odredbenice¹³.

(5) Medjutim, daje se i s motrišta 'upravno-političkoga položaja' koji obilježuje 'davatelja koncesije', a to je 'tijelo ili pravna osoba koja je, u skladu s Zakonom, nadležnom za davanje koncesije', razlikovati tri vrsti koncesijâ, dotično tri modâ koncesioniranja, i to :

a/ koncesije koje se daje 'u ime Republike Hrvatske' – davateljem takvih koncesijâ može Hrvatski Sabor, Vlada, središnja tijela državne uprave bivati ;

b/ koncesije koje se daje 'u ime jedinice lokalne ili regionalne samouprave'

¹² Isp. u izlaganjima pod podtoč. (1), (2) i (3) ovoga odsječaka, kao i u tamošnjim bilj. br. 10. i 11.

...

¹³ Isp. u izlaganjima pod podtoč. (1) i (2) ovoga odsječaka, kao i u tamošnjim bilj. br. 10. i 11 Isp. za, i to : (a) 'koncesiju' i 'gospodarsko korištenje dobra od interesa za Republiku Hrvatsku' – u podstavku 1.stavka 2. članka 1. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 4. – 7. toga Zakona, te u svezi s člankom 52. Us.R.Hr.-Proč., supra, kao i u svezi s člankom 4. Z.Vls.Stv., supra, ali s obzirom na njegove odredbenice u stavku 5. članka 1., te iz članka 35. Et D. Aviani, *Privatno korištenje dobara od javnoga interesa u Hrvatskoj – Dometi i ograničenja*, u Zbornik radova s Hrvatsko-francuskog pravnog simpozija, Split, 2008., str. 213. – 240. ; B. Babac, *Vrjednovanje javnih dobara – O protutočjima i proturječjima hrvatskoga pojma 'dobara od interesa za Republiku Hrvatsku'*, vrela kao za D. Aviani, str. 25. – 75. ; B. Ljubanović, *Pravni okviri vrjednovanja kulturnih dobara u Hrvatskoj*, vrlo kao za D. Aviani, str. 359. – 369. ...

– može davateljem takvih koncesijâ biti nadležno tijelo takve jedinice ;

c/ koncesije koje se daje **'u ime pravne osobe ovlaštene na davanje koncesijâ'** – tada je davateljem njezino tijelo nadležno za davanje u **'koncesioniranju'**.

Teškim bi bilo, barem glasom odnosnoga zakonskog teksta, umovati o vrstima koncesijâ s motrišta **'koncesionara'**, a to je **'pojedinaac ili pravna osoba'** s kojom davatelj koncesije sklopi **'ugovor o koncesiji'**, dotično **'koncesioniranju'**.

Zbog toga Zakon izrijekom i propisuje da **'ugovor o koncesiji'** jest ugovor kojega potpišu **'davatelj koncesije'**, s jedne strane, te **'koncesionar'**, s druge strane, a koji sadrži odredbenice o **'medjusobnim pravima i obvezama vezanima uz korištenje dane konceije'**. Naravno, koncesionarom bi bila osoba koja je određena s **'odlukom o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** što ju donosi **'davatelj koncesije'**, a odabir se izvodi između **'zainteresiranih gospodarstvenikâ'**, posebice onih koji u sukladnom postupku podnesu ponude radi **'dobivanja koncesije'** ¹⁴.

(6) Jedna od stvarî koja je, možda, jednom od najznimljivijih jest način rasudjivanja koji je usadjen u, ili proizlazi iz, zakonskih odredbenicâ o **'predmetu koncesije'**, dotično **'predmetu koncesioniranja'** jest u svezi s razlučivanjem **'različitih područjâ koncesioniranja'** od **'različitih djelatnostî podvrgnutih koncesioniranju'**.

Naime, pod takvim **'naimenovanjem'** - **'različitih područjâ koncesioniranja'** i **'različitih djelatnostî podvrgnutih koncesioniranju'** - Zakon razumijeva to da se smije koncesiju davati u **'različitim područjima'** i za **'različite djelatnosti'**, s čim se želi, najvjerojatnije, kazati da koncesije u **'različitim područjima'**, npr. u **'području kulturnih dobara'**, smiju obuhvatiti sve za to područje zamislive ali u granicama zasebnoga zakona tjerane **'djelatnosti gospodarskoga korištenja'**, dočim koncesije za **'različite djelatnosti'**, npr. **'tjeranje linijskoga i obalskog pomorskog i riječnog prijevoza'**, smiju samo strogo naznačenu djelatnost obuhvatiti.

¹⁴ Isp. za, i to : (1) koncesioniranje **'općega ili drugog dobra'** (od interesa za Republiku Hrvatsku) (podtoč. (a) supra) – u podstavku 1. stavka 2. članka 1. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 4. – 7., stavkom 2. članka 10., toč. 5. stavka 5. članka 12., stavkom 12. članka 14., stavkom 2. članka 16., člankom 24., stavku 3. članka 28., te s člancima 40. – 43. toga Zakona ; (2) koncesioniranje **'izvodjenja javnih radova'** (podtoč. (b), supra) – u podstavku 2. stavka 2. članka 1. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 4. – 7., stavkom 1. članka 10., stavkom 12. članka 14., stavkom 8. članka 15., stavcima 4. – 6. članka 16., člankom 24., stavkom 3. članka 28., te s člancima 40. – 43. toga Zakona ; (3) koncesioniranje **'pružanja javnih usluga'** (podtoč. (c), supra) – u podstavku 3. stavka 2. članka 1. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 4. – 7., stavkom 1. članka 10., člankom 24., stavkom 3. članka 28., te s člancima 40. – 43. toga Zakona ; (4) koncesije što ih se daje **'u ime Republike Hrvatske'** (podtoč. a/, supra) – u toč. a) članka 3. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 1. članka 2., te s člancima 40. – 43. toga Zakona ; (5) koncesije što ih se daje **'u ime lokalne ili regionalne samouprave'** (podtoč. b/, supra) – u toč. b) članka 3. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 1. članka 2., te s člancima 40. – 43. toga Zakona ; (6) koncesije što ih se daje **'u ime pravne osobe ovlaštene na davanje koncesijâ'** (podtoč. c/, supra) – u toč. c) članka 3. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 1. članka 2., te s člancima 40. – 43. toga Zakona ; (7) pojma i odredjenice **'koncesionara'** – u toč. 2. članka 2. Z.Knc.-08, supra, u svezi s odredbenicama Z.Trg.Drš., supra ; (8) **'odluku o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** – u člancima 22. i 24. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 6. članka 2. toga Zakona ; (8) **'ugovora o koncesiji'**, dotično **'koncesioniranju'** – u člancima 26. – 31. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 3. članka 2. toga Zakona ...

Pri tomu, ona odredbenica o nabranjanju područjâ i djelatnostî uz uvjet 'posebice' znači, što je su-odnosnicom, da se koncesioniranje smije na bilo koju zamislivu djelatnost odnositi koja se kreće unutar 'gospodarskoga korištenja dobra od interesa za Republiku Hrvatsku', ili 'izvodjenja javnih radova', ili 'pružanja javnih usluga'¹⁵.

(7) U tomu smislu (podtoč. (6), supra), dade se u sâmomu Zakonu prepoznati posebice ova 'različita područja koncesioniranja' – kada se, zapravo, naznačuje razna dobra kao 'posredni predmet koncesioniranja', i to :

(a) 'opća dobra' ili 'javna dobra u općoj porabi' – dobro pomorsko, vode i vodno dobro, zemljište poljodjelsko, pomorske i riječne te zračne luke, javne ceste, kulturna dobra, željeznice, žičare, etc. ;

(b) razna 'isključiva prava' – pravo lova u državnim lovištima i uzgajalištima divljači, pravo vadjenja rudâ i drugih mineralnih sirovinâ, priredjivanje igara na sreću, priredjivanje športskih natjecanjâ, korištenje zaštićenih područjâ prirode, zaštićenih prirodnih vrijednostî i speleoloških nalazištâ (špiljâ i pećinâ), etc.

U istomu smislu, dade se u sâmomu Zakonu prepoznati posebice ove 'različite djelatnosti' za tjeranje kakvih se smije 'koncesioniranju' podvrgnuti, dakle :

a/ energetske djelatnosti, dotično djelatnosti uperene k dobivanju, pretvorbi, prijenosu, te raspodjeli energije, poboljšavanje postupaka proizvodnje i iskorištavanja energije u smislu učinkovitosti i zaštite čovjekovoga okoliša ;

b/ tjeranje djelatnostî linijskoga i obalskog pomorskog i riječnog prijevoza, kojima se može i tjeranje javno-prijevoznčkih djelatnostî pribrojiti ;

c/ tjeranje komunalnih djelatnostî, s kojima skupno ide i tjeranje djelatnostî gospodarenja otpadom ;

d/ tjeranje ugostiteljskih i drugih preraznih djelatnostî što ih se razvija u svezi s turizmom ili u sklopu turizma¹⁶.

(8) Prvo, važnim je u svezi s 'različitim područjima' ili 'različitim djelatnostima' zakojase, dotičnozakoje se, smije koncesiju davati, koncesioniranje

¹⁵ Isp. u izlaganjima pod podtoč. (5) i (6) ovoga odsječka, kao i u tamošnjoj bilj. br. 14., kao i u bilj. br. 10. – 13., supra ...

¹⁶ Isp. za, i to : (1) 'predmeta koncesije', dotično 'koncesioniranja' – u člancima 4. – 7. Z.Knc.-08, supra, u svezi s podstavcima 1. – 3. stavka 2. članka 1. toga Zakona ; (2) 'opća dobra' ili 'javna dobra u općoj porabi' kao posrednoga predmeta koncesioniranja (podtoč. (a), supra) – u toč. 2., 4., 5., 10., 11., 13., 15., 17., 18. stavka 1. članka 4. toga Zakona, te u svezi s stavkom 5. članka 1., te s člancima 3., 4., 35. Z.Vls.Stv., supra ; (3) 'isključiva prava' kao posrednoga predmeta koncesioniranja (podtoč. (b), supra) – u toč. 1., 3., 6., 7., 14. stavka 1. članka 4. toga Zakona ; (4) 'djelatnosti (od interesa za Republiku Hrvatsku)' kao posrednoga predmeta koncesioniranja (podtoč. (c), supra) – u toč. 8., 9., 12., 16., 19., 20. stavka 1. članka 4., te u člancima 40. – 43. Z.Knc.-08, supra ; (4) 'kulturna dobra' kao 'područje koncesioniranja' - u člancima 43-a. – 43-k. Z.Klt.Dbr., supra, u svezi s toč. 15. stavka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra ; (5) djelatnosti 'linijskoga i obalskog pomorskog i riječnog prijevoza' kao 'predmet koncesioniranja' - u člancima 26. – 46. Zakona o prijevozu u linijskom i povremenom obaskom pomorskom prijevozu, Narodne Novine br. 33/06 (Z.Pom.Prv.), u svezi s toč. 9. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra ; (6) koncesija za 'gospodarsko korištenje dobra od interesa za Republiku Hrvatsku', ili za 'izvodjenje javnih radova', ili za 'pružanje javnih usluga' – u podstavcima 1. – 3. stavka 2. članka 1. Z.Knc.-08, supra

uspostavljati, primijetiti da se **'uvjete, postupka, načina, te druga pitanja od značenja za davanje koncesijâ za pojedino područje ili za pojedinu djelatnost'** (isp. u podtoč. (3), supra)) **'uredjuje s zasebnim zakonom'**. Mora ocjena o tomu je li takvo odredjenje slijedu sâmoga Zakona uzeti u obzir da taj Zakon uredjuje već i sâmne **'pripremlne radnje za davanje koncesije'** (Glava II.), a i **'postupka davanja koncesije'** (Glava III.): te **'ugovora o koncesioniranju'** (Glava IV.), a da se i ne govori o **'posebnim pravilima za primijeniti na koncesionare potpisnike ugovora o koncesioniranju za javne radove čija je ukupna vrijednost višom od 36,000.000,000,00 kunâ, bez poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)'** (Glava V.), kao i o relativno opsežnim pravilima o **'prestanu koncesioniranja'** (Glava VI.), o **'pravnoj zaštiti'** (Glava VII.) i **'politici koncesioniranja'** (Glava VIII.).

Drugo, oko **'predmeta koncesioniranja'** zanimljivim je zakonsko razlikovanje između :

(a) **'predmetâ'** (dobra i/ili djelatnosti) na kojima se ne smije uspostaviti **'koncesioniranje - šume i šumsko zemljište u državnom vlasništvu, kao i druga dobra za koja je to utvrđenim s posebnim propisima** ;

(b) **'koncesijâ'**, dotično **'koncesioniranjâ'** na koje se odnosni Zakon ne primijenjuje – to su one koje su određene kao **'klasificirane'** ili čije izvršenje glasom propisâ iziskuje **'primjenu mjerâ informacjske sigurnosti'** ; ili ona koja je u skladu s međunarodnim ugovorima **'namijenjena zajedničkoj provedbi ili korištenju projekata s jednom ili više država'** ; ili ona koju se daje glasom **'zasebnih postupovnih pravilâ međunarodnih ustrojstava'** ; to su tzv. **'iznimanja od primjene Zakona'** (u Zakonu : "izuzeća") ;

(c) **'koncesioniranjâ'** na koje se ne primijenjuje odredbenice određenih glavâ odnosnoga Zakona, a to su djelatnosti radija i televizije – na koje se ne primijenjuje odredbenice glavâ : III. (**'postupak davanja koncesijâ'**), IV. (**'ugovor o koncesioniranju'**), V. (**'posebna pravila za koncesije za javne radove čija ukupna vrijednot prelazi 36,000.000,00 kunâ, etc., VI. ('prestanak koncesioniranja'), VII. ('pravna zaštita')** ; ili **'koncesioniranjâ'** na koje se ne primijenjuje odredbnice određene glave Zakona, a to su **'koncesije za javne usluge i gospodarsko korištenje općega ili drugog dobra, i to na poljodjelskom zemljištu i u području igara na sreću'** – na koje se ne primijenjuje **'postupak davanja koncesije propisan odredbenicama Glave III. odnosnoga Zakona'**.

Treće, a što je isto tako u nekoj svezi s **'predmetom koncesioniranja'**, a to je **'sudjelovanje stranaka u postupku davanja koncesije'**, sroču čega se propisuje, i to :

a/ da vlasnik nekretnine na kojoj će se obavljati djelatnost za koju se namjerava dati koncesiju sudjeluje kao stranka u postupku davanja odnosne koncesije ;

b/ da u postupku davanja koncesije sudjeluje kao stranka nadležno državno odvjetništvo – ako je vlasnikom nekretnine na kojoj će se obavljati koncesioniranu djelatnost Republika Hrvatska, ili ako je riječ o koncesiji za gospodarsko korištenje

općega dobra¹⁷.

(9) U sklopu klasičnoga koncesioniranja, jednim je od institutâ i '**koncesijska nadoknada**', dotično '**obveza plaćanja nadoknade za pravo korištenja nekoga dobra ili obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku s naslova koncesije**', i to je jedna od obvezâ koja pada na teret koncesionara kao (privatnoga) gospodarskog poduzetnika.

'**Koncesijska nadoknada**' jest, klasično uvidjano u svezi s ostalim međusobnim pravima i obvezama koncesionara i davatelja koncesije, bitnim počelom takvoga uređenja kao što je '**koncesioniranje**'. Određivanje visine takve nadoknade, i

¹⁷ Isp. za, i to: (1) uređivanje koncesioniranja za pojedina područja ili pojedine djelatnosti s posebnim zakonima, i to: (a) iskorištavanje mineralnih sirovinâ – u člancima 9., 10., 30., 42. – 44., 51. – 53., 57., 58., 66. i 67. Zakona o rudarstvu (proč. tekst), Narodne Novine br. 190/03 (Z.Rud.), u svezi s toč. 1. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (b) korištenje voda i javnoga vodnog dobra – u člancima 163. – 180. Zakona o vodama, Narodne Novine br. 153/09 (Z.Vod.-09), u svezi s toč. 2. stavka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (c) pravo lova u državnim lovištima i uzgajalištima divljači – u člancima 20. – 28. Zakona o lovstvu, Narodne Novine br. 140/05 (Z.Lov.), u svezi s toč. 3. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (d) korištenje dobra pomorskoga – u člancima 16. – 39., 66. – 73., 79. – 82. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne Novine br. 158/03, 141/06 (Z.Pom.Luk.), u svezi s toč. 4. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (e) korištenje poljodjelskoga zemljišta u vlasništvu države – u člancima 43. – 49. i 67. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Narodne Novine br. 66/01, 87/02, 48/05 (Z.Plj.Zem.), u svezi s toč. 5. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (f) pojedine djelatnosti unutar zaštićenih područja prirode, te korištenje drugih zaštićenih prirodnih vrijednosti i speleoloških predmeta, etc. – u člancima 134. – 147. Z.Zšt.Prr., supra, u svezi s toč. 6. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (g) priredjivanje igara na sreću – u 8., 9., 32. – 39., 47. – 49, 52. – 56. Zakona o priredjivanju igara na sreću i nagradnih igara, Narodne Novine br. 83/02 (Z.Igr.Src.), u svezi s toč. 7. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (h) obavljanje energetske djelatnosti – u odredbenicama Zakona o energiji, Narodne Novine br. 68/01, 177/04, 76/07 (Z.Eng.), Zakona o regulaciji energetske djelatnosti, Narodne Novine br. 177/04, 76/07 (Z.Reg.Eng.), te članka 14. – 28. Zakona o tržištu plina, Narodne Novine br. 40/07 (Z.Trž. Pln.), u svezi s toč. 8. stavka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (i) obavljanje djelatnosti linijskoga i obalskog pomorskog i riječnog prijevoza – u člancima 26. – 46. Z.Pom.Prv., supra, u svezi s toč. 9. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (j) obavljanje lučkih djelatnosti (važi kao i za pomorske koncesije - isp. u toč. (d) supra, u svezi s toč. 10. stavaka 1. i 3. Z.Knc.-08, supra); (k) gradjenje i upravljanje autocestama i pojedinim cestovnim gradjevinama na državnoj cesti – u člancima 48. – 53. Zakona o javnim cestama, Narodne Novine br. 180/04 (Z.Jav.Ces.), a u svezi s toč. 11. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (l) obavljanje djelatnosti javnoga prijevoza - u toč. 12. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (m) obavljanje zračno-lučkih djelatnosti - u toč. 13. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (n) priredjivanje sportskih igara, etc. - u toč. 14. stavka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (o) obavljanje djelatnosti na kulturnim dobrima – u člancima 43-a. – 43-k. Z.Klt.Dbr., supra, u svezi s toč. 15. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (p) obavljanje komunalnih djelatnosti – u člancima 11. – 14. Zakona o komunalnom gospodarstvu, Narodne Novine br. 26/03 (proč. tekst), 82/04 (Z.Kom.Gsp.), u svezi s toč. 16. stavka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (q) izgradnju nove i upravljanje postojećom željezničkom infrastrukturom – u člancima 33. – 37. i u članku 44. Zakona o željeznici, Narodne Novine br. 123/03, 30/04 (Z.Želj.), u svezi s toč. 17. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (r) pravo gradjenja i upravljanja žičarom koje uključuje pravo gospodarskoga korištenja žičare – u člancima 51. – 62. Zakona o žičarama za prijevoz osoba, Narodne Novine br. 79/07 (Z.Žic.), u svezi s toč. 18. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (s) obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom, etc. – u člancima 55. – 62. Zakona o otpadu, Narodne Novine br. 178/04 (Z.Otp.), u svezi s toč. 19. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (t) obavljanje turističkih djelatnosti - u toč. 20. stavaka 1. i 3. članka 4. Z.Knc.-08, supra; (2) dobra, dotično predmete na kojima se ne smije koncesioniranje uspostaviti (toč. (a), supra) – u stavku 2. članka 4. Z.Knc.-08, supra, u svezi s odredbenicama Zakona o šumama, Narodne Novine br. 140/05, 82/06 (Z.Šum.); (3) koncesije na koje se Zakon ne primjenjuje (toč. (b), supra) – u toč. 1. – 3. stavka 1. članka 5. Z.Knc.-08, supra; (4) koncesije na koje se ne primjenjuje odredbenice koje od glava Zakona (toč. (c), supra) – u članku 6. Z.Knc.-08, supra; (5) sudjelovanje stranaka u postupku davanja koncesije – u članku 7 Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 38. i 39. toga Zakona, te članka 134. – 167. Z.Jav.Nab.-07, supra ...

ostalih uvjetâ plaćanja, u svezi je s **'obdržavanjem ravnovjesja financijalnoga u koncesioniranju'** (*maintien de l'équilibre financier dans le concessionnisme ; Aufrechthaltung finanziellen Ausgleichs in der Abtretung*).

U novomu hrvatskom uređenju koncesioniranja **'obveza na plaćanje koncesijske nadoknade'** ostala je i nadalje bitnim počelom toga uređenja, s tom tazlikom, a to i jest ono što je najodlučnijim, što se umjesto kriterija kao što je **'obdržavanje ravnovjesja financijalnoga u koncesioniranju'** uspostavilo **'ekonomsku opravdanost plaćanja koncesijske nadoknade'** kao nekoga parametra. Naime, takvoga se parametra do te mjere istaklo da smije **'obveza na plaćanje koncesijske nadoknade'** i izostati, dakle ne biti obvezom koja bi teretila koncesionara, ako to ne bi bilo **'ekonomski opravdanim'**. Ovakvo uređenje plaćanja koncesijske nadoknade svakako upada u tešku propitljivost s motrišta pomicanja **'interesa Republike'**, s tim, međjutim, što se ne će moći takav koloplet pitanjâ rasvijetliti prije nego što se raspravi odnos **'koncesioniranja'** i **'javno-privatnoga ortaštva'** (odsječak 3., infra), uz zasebna razmatranja propitljivosti **'ekonomske opravdanosti'** kao kategorije (odsječak 4., infra)¹⁸.

3. 'JAVNO-PRIVATNO ORTAŠTVO' I 'KONCESIONIRANJE'

(1) **'Kopernikanski obrat'** Zakona izražava se ne samo u svezi s novouspostavljenom **'ugovornom svojstvenošću koncesije'**, i u propitljivosti **'obveze plaćanja koncesijske nadoknade'** zbog predmnijevano **'ekonomske neopravdanosti'** (podtoč. (9), odsj. 2., supra), već i u nekim **'zasebnostima uređivanja javno-privatnoga uortačivanja u svezi s koncesioniranjem'**, i obratno.

Naime, s jedne strane, glasom **'propisâ koji uređuje javno-privatno uortačivanje'**, postupak odabira privatnoga ortaka provodi se, ukoliko provedba projekta javno-privatnoga ortaštva razumijeva davanje koncesije, glasom propisâ kojima se uređuje **'postupka davanja koncesije'**, a to su **'propisi o koncesioniranju'**, dočim glasom potonjih propisâ, s druge strane, na davanje koncesije, dotično na koncesioniranje, primjenjivati će se, ukoliko se utvrdi da je riječ projektu koji imade obilježja **'projekta javno-privatnoga ortaštva'**, odredbe propisâ s kojima se uređuje javno-privatno ortaštvo **'u dijelu koji se odnosi na predlaganje i odobravanje projekata javno-privatnoga ortaštva'**.

¹⁸ Isp. za, i to : Isp. za, i to : (1) obvezu na plaćanje **'koncesijske nadoknade'** – u toč. 7. stavka 1. članka 24. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 28., stavkom 1. članka 14., toč. 4. članka 2. toga Zakona ; (b) **'obdržavanje ravnovjesja financijalnoga u koncesioniranju'** – G. Vedel – P. Delvolvé, *Droit administratif* ... , supra, sv. 2. str. 778. – 785. ; (c) dopustivosti izostajanja obveze na plaćanje **'koncesijske nadoknade'** – u stavku 1. članka 28. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 4. članka 2. toga Zakona ; (c) o drugim pitanjima u svezi 'koncesioniranja' i javno-privatnoga ortaštva - J. Šimović et al., *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa* ... , supra, str. 171. – 201. ; J. Massot, *Les concessions d'autoroutes en France* ... , supra, str. 279. – 288. ; N. Šimac, *Koncesije autocesta u Hrvatskoj* ... , supra, str. 289. – 304. ; B. Babac, *Problematiziranje 'javno-privatnoga ortaštva u svuvislosti uređivanja 'javna nabave' i 'koncesioniranja'* ... , supra, str. 171. – 223. ; P. Delvolvé, *L'utilisation privative des biens publics en France* ... , supra, str. 187. – 212.

Kada se pokuša odnosno protutočje, možda i proturječe, racionalizirati, dotično iz onoga 'začaranoga kruga' izaći, moglo bi se i rasudjivati kako slijedi. Moglo bi se za postupka izbora privatnoga ortaka u sklopu odlučivanja o 'projektu koncesioniranja koje imade obilježja projekta javno-privatnoga ortaštva' zagovarati da imade prijepletne sastojine, što će reći, ne računujući ovdje na okolnost da ih oboje povezuje načela, postupak i kriteriji 'javne nabave', sastojine koje su, što ne bi nikako trebalo iznenaditi, od dviju vrstí, naime i one 'javno-privatnoga uortačivanja', i one 'koncesioniranja'¹⁹.

(2) S motrištga 'javno-privatnoga uortačivanja', jednim su osobine koje se odnose na onoga dijela 'postupka predlaganja i odobravanja projekta javno-privatnoga ortaštva' koji započinu s tim 'da javno tijelo nadležnoj Agenciji dostavi prijedloga projekta javno-privatnoga ortaštva i popratne listine', a okončava s odlučnjem Agencije o 'odobranju konačnoga nacrtu ugovora' i 'suglasnošću ministarstva nadležnoga za financije na potonjega' (postupak javno-privatnoga uortačivanja).

S motrišta 'koncesioniranja', drugim su osobine koje se odnose na onoga dijela 'postupka koncesioniranja' koji započinu s 'pripremnim radnjama za davanje koncesije' a okončava se s 'pregledom, ocjenjivanjem i isključenjem ponudâ' (postupak provedbe koncesioniranja). Tek bi iza tih i takvih oostupanja smjelo bi postupanje radi 'odabira koncesionara kao privatnoga ortaka' slijediti.

Tumačeno na takav način, postupak 'predlaganja i odobravanja projekta javno-privatnoga ortaštva' smio bi teći naporedno s onim dijelom postupka koncesioniranja koji se završava s onim što glasom Zakona mora 'odabiru najpovoljnijega ponuditelja kao koncesionara i budućega privatnog ortaka' predhoditi, a to je donošenje raznih odlukâ nadležnoga javno-pravnog tijela u smislu propisa o 'predlaganju i odobravanju projekata javno-privatnoga ortaštva'²⁰.

¹⁹ Isp. za, i to : (a) 'ugovornu narav koncesije' – u toč. 3. članka 2. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 1. toga Zakona ; (b) 'propitljivost obveze plaćanja koncesijske nadoknade' – u stavku 1. članka 28. Z.Knc.-08, supra, u svezi s 4. članka 2., stavkom 1. članka 14., te s toč. 7. stavka 1. članka 24. toga Zakona ; (c) 'preplitanje koncesioniranja s javno-privatnim ortaštvom', i obratno – u toč. 2. stavka 5. članka 12. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 13. toga Zakona, kao i u svezi s člancima 15. i 17. Z.Jpr.Prt., supra. Isp. posebice J. Šimović et al., *Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa* ... , supra, str. 171. – 203. ; J. Massot, *Les concessions d'autoroutes en France* ... , supra, str. 279. – 288. ; N. Šimac, *Koncesije autocesta u Hrvatskoj* ... , supra, str. 289. – 304. ; B. Babac, *Problemiziranje javno-privatnoga ortaštva u suvislosti uređivanja javna nabave i koncesioniranja* ... , supra, str. 171. – 223. ; P. Delvolvé, *L'utilisation privative des biens publics en France* ... , str. 187. – 212. ...

²⁰ Isp. za, i to : (a) obvezu 'plaćanja koncesijske nadoknade' – u članku 28. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 4. članka 2., te toč. 7. članka 24. toga Zakona ; (b) 'ekonomsku neopravdanost' kao razlog neplaćanja koncesijske nadoknade – u stavku 1. članka 28. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 4. članka 2. i toč. 7. članka 24. toga Zakona ; (c) 'koncesije' u svezi s 'javno-privatnim uortačivanjem' – u toč. 2. stavka 5. članka 12. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 13., stavkom 3. članka 27. Z.Knc.-08, supra, kao i u svezi s stavkom 2. članka 15., člankom 17., te s člancima 9. – 14. Z.Jpr.Prt., supra ; (d) postupka odabira 'privatnoga ortaka' kada projekt 'javno-privatnoga uortačivanja' razumijeva 'davanje koncesije' – u stavku 2. članka 15. i u članku 17. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s odredbenicama Z.Knc.-08, kao i u svezi s člancima 85. – 89.

(3) Da bi, tako dakle, 'projektni prijedlog koncesije koji imade obilježja projekta javno-privatnoga ortaštva' postao smjerodavnim u 'postupku davanja koncesije', iziskuje se ishodjenje, od strane 'zaintereisrane osobe', zapravo od 'predmnijevanoga privatnoga ortaka kao ponuditelja u postupku davanja koncesije', četiriju upravnih akata, akata o čijemu donošenju ovisi kakve će i koje radnje morati 'zainteresirane osobe' poduzimati u svezi s provodjenjem 'postupka davanja koncesije'.

Riječ je o slijedećim odlučnjima nadležnih javno-pravnih tijela, prije svega Agencije za javno-privatno partnerstvo : (a) 'Rješenje o odobrenju projekta davanja koncesije koji imade obilježja javno-privatnoga ortaštva'; (b) 'Odluka o provedbi odobrenoga projekta po nekom od modelâ javno-privatnoga ortaštva' (podtoč. (a), supra)); (c) 'Rješenje o uskladjenosti dokumentacije za nadmetanje i njezinih privitaka s odobrenim prijedlogom projekta' ; (d) 'Odobrenje konačnoga nacrtu ugovora javno-privatnom ortaštvu', popraćeno suglasnošću ministarstva financijâ na potonjega.

Medjutim, i kada 'prijedlog projekta davanja koncesije' imade obilježja 'projekta javno-privatnoga ortaštva', postupak koncesioniranja imade svoju sklopljenost i tijek koji je neodvisnim okolnostima 'javno-privatnoga uortačivanja', dotično o okolnosti što se imade u takvom slučaju primjenjivati propise koji ga uredjuju, naime u 'dijelu koji se odnosi na predlaganje i odobravanje projekata javno-privatnoga ortaštva'. U svakom slučaju, zainteresirana osoba, obično ponuditelj u postupku davanja koncesije, mora najkasnije do izradbe dokumentacije za nadmetanje raspolagati s svim tim upravnim odlučnjima. To proizlazi iz toga što glasom koncesijskoga Zakona mora već 'dokumentacija za nadmetanje' sadržavati, osim svega, i 'nacrt ugovora o koncesiji', što u svezi s 'javno-privatnim uortačivanjem' znači raspolagati i s 'odobrenjem konačnoga nacrtu ugovora', popraćeno ononarečenom suglasnošću ministarstva financijâ na potonjega (isp. podtoč. (a) – (d), supra) ²¹.

Z.Jav.Nab.-08, supra ; (e) 'primjenu propisâ o javno-privatnom ortaštvu' na koncesioniranja koja imadu obilježja projekta 'javno-privatnoga ortaštva' - u toč. 2. stavka 5. članka 12. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 13. toga Zakona, kao i u svezi s člancima 10. – 14. Z.Jpr.Prt., supra ; (f) dostavljanje 'prijedloga projekta javno-privatnoga ortaštva' Agenciji od strane 'javnoga tijela' - u stavku 1. članka 11. Z.Jpr. Prt., supra, u svezi s člankom 13. Z.Knc.-08, supra ; (g) odluku Agencije o odobravanju 'konačnoga nacrtu ugovora o javno-privatnom ortaštvu', kao i davanje suglasnosti na potonjega nacrtu od strane ministarstva nadležnoga za financije – u članku 14. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s člankom 13. Z.Knc.-08, supra ; (h) 'pripreme radnje za davanje koncesije' – u člancima 9. – 15. Z.Knc.-08, supra ; (i) 'pregled, ocjenjivanje i isključivanje ponudâ' – arg. iz stavka 2. članka 22. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 80. – 84. Z.Jav.Nab.-07, supra ; (j) 'odabir koncesionara kao privatnoga ortaka', dotično donošenje odluke o 'odabiru najpovoljnijega ponuditelja' – u člancima 22. i 24. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 15. i 17. Z.Jpr.Prt., supra, kao i u svezi s člancima 85. – 89. Z.Jav.Nab.-07, supra ...

²¹ Isp. za, i to : (a) 'Rješenje o odobrenju projekta davanja koncesije koji imade obilježja javno-privatnoga ortaštva' (podtoč. (a), supra) - u stavku 1. i 2. članka 12. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s člankom 13. Z.Knc.-08, supra ; (b) 'Odluku o provedbi odobrenoga projekta po nekom od modelâ javno-privatnoga ortaštva' (podtoč. (b), supra) – u stavku 3. članka 12. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s toč. g) članka 4. toga Zakona, te u svezi s člankom 13. Z.Knc.-08, supra ; (c) 'Rješenje o uskladjenosti dokumentacije za nadmetanje i njezinih privitaka s odobrenim prijedlogom projekta' (podtoč. (c), supra) – u članku 13. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s člankom 13. Z.Knc.-08, supra ; (d) 'Odobrenje konačnoga nacrtu ugovora javno-privatnom ortaštvu', popraćeno suglasnošću ministarstva financijâ na potonjega (podtoč. (d),

(4) Prvo, tu je **'rješenje o odobrenju projekta davanja koncesije koji imade obilježja javno-privatnoga ortaštva'** (podtoč. (a), podtoč. (2), supra). Na podlozi toga akta odnosni projekt stječe **'status projekta javno-privatnoga ortaštva'** glasom propisa o potonjemu - za to je nadležnom Agencija za javno-privatno partnerstvo, a donosi ga na podlozi **'zaprimljenoga prijedloga projekta i cjelokupne popratne dokumentacije'**, zatim na podlozi od ministarstva financijâ predhodno zatražens suglasnosti o **'sukladnosti projekta s proračunskim projekcijama i planovima te fiskalnim rizicima i ograničenjima propisanim posebnim propisima'**, te i o **'financijalnoj i fiskalnom održivošću prijedloga projekta'**, kao i na podlozi mišljenja resornih ministarstava o **'sukladnosti projekta s sektorskim razvojnim planovima i strategijama, dotično s propisima iz njihove nadležnosti'**, konačno i na podlozi mišljenja jedinica lokalne i regionalne samouprave o **'sukladnosti prijedloga projekta s planovima razvoja jedinica lokalne i regionalne samouprave'**, ali i na podlozi **'vlastite ocjene o ispunjenosti svih iz predhodnih javnih listina razvidnih kriterija'**; ovo rješenje predpostavkom je **'sudjelovanju predmnijevanoga privatnog ortaka u postupku davanja koncesije u svrhe javno-privatnoga uortačivanja'**.

Drugo, tu je **'odluka o provedbi odobrenoga projekta po nekom od modelâ javno-privatnoga ortaštva'** (podtoč. (b), podtoč. (2), supra) - za donošenje takve odluke nadležnim je **'javno tijelo koje je javnim naručiteljem glasom propisâ o javnoj nabavi'**, koje je **'predlagatelem odnosnoga projekta'**, a smije ju samo na podlozi odobrenja one Agencije donijeti (isp. podtoč. (a), supra). U svezi s tim, donosi se i **'rješenje o uskladenosti dokumentacije za nadmetanje i njezinih privitaka s odobrenim prijedlogom projekta'** (podtoč. (c) toč. (2), supra). - za što je nadležnom Agencija za javno-privatno partnerstvo, a što je pretpostavkom **'pokretanju postupka odabira privatnoga ortaka'**, a to znači i **'pokretanju postupka davanja koncesije kada projekt davanja potonje imade obilježja projekta javno-privatnoga ortaštva'**.

Trećim je i, naravno, najkritičnijim u provodjenju postupka **'odabira privatnoga ortaka'** kada to predpostavlja davanje koncesije, **'odobrenje konačnoga nacrta ugovora javno-privatnom ortaštvu'**, popraćeno suglasnošću ministarstva financijâ na potonjega - za što je nadležnom Agencija za javno-privatno prtnerstvo, a što je pretpostavkom zaključčenju **'ugovora o javno-privatnom ortaštvu'**, dotično **'ugovora o koncesiji koja imade obilježja projekta javno-privatnoga ortaštva'**, ili, riječima Zakona, smije ga se samo na podlozi takvoga odobrenja sklopiti, a važnim je i zbog toga što se smije **'odluku o odabiru privatnoga ortaka'**, dotično odluku o **'odabiru na javno-privatnom uortačivanju zainteresiranoga gospodarskog subjekta za koncesionara kao privatnoga ortaka'**, donijeti tek nakon što se ononarečeno odobrenje i suglasnost

supra)) - u članku 14. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s člankom 13. Z.Knc.-08, supra ; (e) primjenu propisa o **'javno-privatnom ortaštvu'** u **'koncesioniranju'** - u stavku 3. članka 13. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 15. i 17. Z.Jpr.Prt., supra. Isp. i u bilj. br. 20. ; (f) **'nacrta ugovora o koncesioniranju'** kao jednoga od počelâ **'dokumentacije za nadmetanje'** - u stavku 1. članka 14. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 55. Z.Jav.Nab.-07, supra, te u svezi s člancima 10. - 17. Z.Jpr.Prt., supra ...

pribavi²².

(5) Su-odnosnicom zapletavanja '**koncesioniranja**' s '**javno-privatnim ortaštvom**', zapravo slučaja '**projekta davanja koncesije koji imade obilježja projekta javno-privatnog ortaštva**', jest to što u gospodarskom smislu, a to onda znači i u pravnom smislu, cjelina programa privatnoga ortaka iziskuje podjeljivanje koncesije, što znači da je potonje '**uvjetom predloženoga javno-privatnoga uortačivanja**'.

Jer, privatni ortak jest u takvom slučaju gospodarski subjekt koji je odabran na podlozi '**provedenoga postupka glasom propisa o javnoj nabavi**' i koji s javnim ortakom sklapa '**ugovor o javno-privatnom ortaštvu**', ili u takvu svrhu utemeljuje '**društvo posebne namjene**', ili s javnim ortakom utemeljuje članski odnošaj u '**zajedničkomu trgovačkom društvu**' (kao što je to već rečenim, to su '**modeli javno-privatnoga ortaštva**'), a u slučaju '**projekta davanja koncesije koji imade obilježja javno-privatnog ortaštva**', to je gospodarski subjekt koji je ponuditeljem u postupku radi dobivanja koncesije, što znači postupku radi '**odabira koncesionara kao privatnoga ortaka**', koji na podlozi '**odluke o odabiru najpovoljnijega ponuditelja**' sklapa '**ugovora o koncesioniranju**'.

S motrišta isprepletenosti '**davanja koncesije u svrhe javno-privatnoga uortačivanja**' '**davatelja koncesije**' pogadjaju učinci odlukâ donijetih izvan '**koncesioniranja**' : kako podzimanje radnji u postupku davanja koncesije od strane '**zainteresiranoga gospodarskog subjekta**' ovise o nečemu što je izvan koncesije, tako i odluke što ih '**davatelj koncesije**' donosi u tijeku postupka koncesioniranja dobivaju osebujniju dinamiku baš zbog toga što je u potonje upletenim '**javno-privatno uortačivanje**'²³.

(6) Za pripomenuti je kako u sklopu '**javno-privatnoga uortačivanja**', tako i u sklopu '**koncesioniranja**', dotično '**javne nabave**' općenito, središnje značenje u odlučivanju imade '**dokumentacija za nadmetanje**', baš kao i u postupcima '**javne nabave**', dašto i '**javno-privatnoga uortačivanja**'.

Treba se ipak, uza svo središnje značenje potonje zagovarati da su neke druge listine možda i od puno većega značenja, ili bi trebale takvima biti, od kojih se želi najprije staknuti '**studiju o opravdanosti davanja koncesije**', uz koju se, ili kojoj predhodi '**procjena vrijednosti koncesije**'. Zasigurno, ova potonja, '**procjena vrijednosti koncesije**' jest jednom od nužnih premda ne i dostatnih pretpostavkâ za izradbu sukladne '**studije o opravdanosti davanja koncesije**'.

I u provodjenju '**postupka koncesioniranja**' središnje značenje imade '**dokumentacija za nadmetanje**', koja mora, kao i u postupcima '**javne nabave**', sadržavati '**oblik ponude, sadržaj ponude, rok njezine valjanosti, opis predmeta koncesioniranja, uvjete i dokaze sposobnosti što su ih ponuditelji dužni uz ponudu dostaviti, nacrt ugovora o koncesioniranju**', etc. Medjutim, s motrišta '**osiguranja kakvoće koncesioniranja**' jesu od neizostavne važnosti

²² Isp. u izlaganjima pod podtoč. (3) i (4) ovoga odsječka, kao i u tamošnjim bilj. br. 20. i 21. ...

²³ Isp. u izlaganjima pod podtoč. (3) – (5) ovoga odsječka, kao i u tamošnjim bilj. br. 20. – 22.. ...

'procjena vrijednosti koncesije', te sukladna 'studiju o opravdanosti davanja koncesije'²⁴.

(7) Treba, premda ne daje odredjenice 'procjene vrijednosti koncesije', što je, dašto, pravno više nego škodljivim po 'kakvoću koncesioniranja', smatrati da odnosna procjena iskazuje 'ukupnost troškova i koristi' od podvrgavanja gospodarskom korištenju 'dobara, djelatnosti ili uslugâ od interesa za Republiku Hrvatsku', što bi, treba to predmnijevati, značilo usmjeriti izradbu 'studije o opravdanosti davanja koncesije' baš s onorečenom 'ukupnošću troškova i koristi'. A baš ta potonja studija bi, kao što je to rečenim, trebala biti javnom listinom od središnje važnosti u postupku 'koncesioniranja', bilo 'davanje koncesije' povezano s 'javno-privatnim uortačivanjem' ili ne.

Medjutim, Zakon je što se toga tiče više nego (pre)općenitim. Naime, davatelja koncesije tereti dužnost da u studiji 'studiji o opravdanosti davanja koncesije' posebice u obzir uzme 'javnoga interesa', 'utjecaja na okoliš', 'zaštitu prirode' i 'zaštitu kulturnih dobara', 'financijalne učinke koncesije na državnoga proračuna', 'financijalne učinke koncesije na lokalno-regionalno-samoautopravne proračune', kao i 'uskладjenost koncesioniranja s gospodarskim razvojnim planovima te planovima davatelja koncesije', što su, dašto, veličine po crti kojih, ali i ne samo tih, procjenjivati 'kakvoću koncesioniranja'.

Teškim bi bilo ne suglasiti da veličine što ih se s Zakonom propisuje kao takve da su odlučnim u procjenjivanju 'zaštite i promicanja općih interesa u koncesioniranju' ne bi bile ispravno odabranim. Medjutim, kraj okolnosti da smije plaćanje koncesijske nadoknade za slučaj kada to ne bi bilo 'ekonomski opravdanim' i izostati svodi takve propise zakona samo na puko nabranje, što će reći nabranje koje nije od nekoga naročito djelotvorbenog značenja u suvislosti promicanja 'vr'jednotâ države i drugih nacionalnih institucijâ'²⁵.

(8) Kako je to i naviještenim, kao veličine od važnosti s motrišta 'interesa Republike Hrvatske' figuriraju, i to :

(a) 'javni interes' – što je zapravo opće načelo konstituiranja javnoga, dotično upravnoga prava ;

(b) 'utjecaj na okoliš, zaštitu prirode i zaštitu kulturnih dobara – što se kao ograničenje ili i obveza promicanja nameće glasom strategijâ, propisâ i standardâ o tomu ;

(c) 'financijalni učinci koncesije na državnoga proračuna i proračune

²⁴ Isp. za, i to : (a) 'dokumentaciju za nadmetanje' u 'potupku davanja koncesije' – u stavcima 1. – 11. članka 14. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 55. – 66. Z.Jav.Nab., supra (ali samo za koncesioniranje javnih radova) ; (b) 'procjenu vrijednosti koncesije' – u članku 10. Z.Knc.-08, supra, u svezi s podstavkom 1. stavka 2. članka 9. toga Zakona ; (c) 'studiju o opravdanosti davanja koncesije' – u članku 11. Z.Knc.-08, supra, u svezi s podstavkom 2. članka 9. toga Zakona ...

²⁵ Isp. u izlaganjima pod podtoč. (6) ovoga odsj., kao i u tamošnjoj bilj. br. 24. Za 'paradigmu o 'promicanju vr'jednotâ države i drugih nacionalnih institucija' – isp. u M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 2002. (1976., 1922.), str. 29. – 30., 181. – 196., 815. et s. ...

jedinicâ lokalne i regionalne samouprave' – riječ je zapravo o financijskim učincima **'koncesioniranja'**, dotično tjeranja djelatnosti na podlozi i u sklopu potonjega ;

(d) **'usklađenost koncesioniranja s gospodarskim razvojnim planovima te planovima davatelja koncesije'** - što znači da se od koncesioniranja očekuje i polučenje kakvih **'razvojnih učinaka'**.

Ne vidi se nikakvoga osebujnog razloga da se posebice ističe **'javnoga interesa'** (ovdje : **'općega interesa'**), ali ne zbog toga što je to zapravo opće načelo konstituiranja javnoga, dotično upravnoga prava, već zbog toga što to i takvo načelo figurira kao vrhovni kriteij u svakomu **'javnom izboru'**, pak nije nimalo osebujnim ni za **'koncesioniranje'**, ni za **'javno-privatno uortačivanje'**, a ni za **'javnu nabavu'**. S drugim riječima, ta nam veličina ne će moći, jer nije osebujnom za (upravnu) stvar u pitanju, pomoći u razrješavanju stvari u pitanju.

Mora se opet, s druge strane, ukazati, što je više nego očitim, da je ne samo socijalno-ekološki nedopustivim, već i pravno-politički nesuvislim, razdvajati **'zaštitu okoliša, prirode i kulturne baštine'** od **'javnoga interesa'**.

U istomu tom smislu, nije najsuvislijim ni razdvajanje **'financijskih učinaka koncesije na državnoga proračuna i proračune jedinica lokalne i regionalne samouprave'** od **'usklađenosti koncesioniranja s gospodarskim razvojnim planovima te planovima davatelja koncesije'**, jer se očekivanje nekakvih razvojnih i sličnih učinaka nikako ne daje osmisliti bez sukladnoga **'financijskog pokrića'** ... ²⁶.

(9) Prva stvar što ju Zakon ističe kao načelo za izradbu **'studije o ekonomskoj opravdanosti davanja koncesije'** jest **'javni interes'**. Ono što je pri tomu najupadnijim jest okolnost da naš zakaonodavac zaboravljao da **'javni interes'** jest kategorijom koja je nepoznata hrvatskom Ustavu, tako da se ne imade nikakvoga ni ustavnoga a ni zakonskog oslonca u prosudjivanju neke **'opće koristi'** koju bismo mogli s takvom veličinom opravdati ; posebice se stvar zamućuje s tim što neke daljnje veličine koje mu u zakonskom nizanju slijede, kao, npr., **'utjecaj na okoliš'**, **'zaštita prirode'**, **'zaštita kulturnih dobara'**, ne bi, arg. a contrario, bile od **'općega interesa'**, dotično kako Zakon hoće, od **'javnoga interesa'**. Čak što više, glasom zakonâ s kojima se uređuje zaštita i promicanje odnosnih **'opće-društvenih vrjednotâ'** proizlazi da **'javni interes'** označuje **'interesa za Republiku Hrvatsku'** ili **'interesa građanâ jedinice lokalne ili regionalne samouprave'**, što bi značilo nekoga interesa koji je nečim zasebnim sproću zaštite i promicanja onih **'opće-društvenih vrjednotâ'**, i tako nečim što je izvanjskim u samomu procesu **'zaštite i promicanja interesa Republike'**.

Drugo, ispada da **'utjecaj na okoliš'**, **'zaštita prirode'** i **'zaštita kulturnih dobara'** jesu, čini se, veličinama koja bi trebala nadomjestiti neke druge ali puno smjerodavnije veličine, kao što su to, posebice, **'zahvat u okoliš'** (prostor, prirodu, dobra kulturne baštine), **'održivi ravitak, zaštita i promicanje'** (opće-

²⁶ Isp. u i Izlaganjima pod toč. (6) i (7), kao i u tamošnjim bilj. br. 24. i 25. ...

društvenih vr'jednotâ), 'opasnost', 'rizik', dotično izloženost s motrišta načela predostrožnosti nesumjerljivim 'zahvatima', 'opasnostima', 'rizicima' - onoga što se daje u 'koncesioniranje', ili što se čini 'predmetkom financijalnoga inžinjeringa' u svezi s 'javno-privatnim uortačivanjem'. Dade se samo s procjenama s pomoću potonjih veličinâ, a ne onom više nego neodređenom veličinom, naime 'utjecaj na okoliš', etc., postaviti ispravne kriterije, mjerila i nadzorne mjere svrsihodne i dostatne s motrišta poduzimanja zaštitnih i pravno-zaštitnih djelovanjâ.

Treće, 'financijalni učinci koncesije na državnoga proračuna', 'financijalni učinci koncesije na lokalno-regionalno-samoupravne proračune', to bi zapravo trebala biti procijenjena 'veličina financijalne koristi što ju se može od koncesioniranja očekivati'. 'Uskladenost koncesioniranja s gospodarskim razvojnim planovima te planovima davatelja koncesije', to bi značilo očekivati zapravo stanovitoga 'razvojnog učinka podvrgavanja koncesioniranju nekoga dobra, djelatnosti ili usluge od interesa za Republiku Hrvatsku', najopćentije rečeno 'podizanje razine kakvoće gospodarenja' općenito, a ne samo u gospodarskom korištenju odnosnih dobara, djelatnosti ili uslugâ. To su samo neke, premda one od najvažnijih.gospodarskih veličinâ što bi ih morala 'studija o gospodarskoj opravdanosti davanja koncesije' iskazati, a i te su glasom sâmoga Zakona razdvojenim po svojim razlozima i učincima, izazivajući tako pitanje koliko se koncesioniranje zamišlja kao nešto što je 'od interesa za Republiku Hrvatsku' kao državu ²⁷.

4. PROPITLJIVOST OBVEZE PLAĆANJA KONCESIJSKE NADOKNADE

(1) 'Kopernikanski obrat' Zakona izražen, medjuostalim, i u propitljivosti 'obveze na plaćanje koncesijske nadoknade' zbog predmnijevano 'ekonomske neopravdanosti' ispada još opasnijim kada se u obzir uzme 'osebujnosti uređivanja javno-privatnoga uortačivanja u sklopu koncesioniranja', ili, što bi bilo bolje za reći, u sklopu 'začaranoga kruga javno-privatnoga uortačivanja s pomoću koncesioniranja'.

²⁷ Isp. za, i to : (a) 'procjenu vrijednosti koncesije' – u članku 10. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 67. – 69. Z.Jav.Nab.-07, supra, te u svezi s odredbenicama Z.Zšt.Okl., supra, Z.Zšt.Prr., supra, te Z.Zšt. Klt., supra ; (b) 'studiju o opravdanosti davanja koncesije' – u članku 11. Z.Knc.-08, supra ; (c) 'javnoga interesa', dotično 'interesa Republike Hrvatske' (podtoč. (a), supra) – u člancima 50. i 52. Us.R.Hr.-Proc., supra, u svezi s toč. 59. članka 3. Z.Zšt.Okl., supra, toč. 15. članka 7. Z.Zšt.Prr., supra, te s stavkom 2. članka 4. Z.Zšt.Klt., supra, te s člankom 17. Z.Knc.-08, supra ; (d) 'utjecaja na okoliš', etc. (podtoč. (b), supra) – u članku 17. Z.Knc.-08, supra, u svezi s Zakonom o zaštiti okoliša, Narodne Novine br. 110/07 (Zšt.Okl.), Zakonom o zaštiti prirode, Narodne Novine br. 70/05, 139/08 (Zšt.Prr.), te Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Narodne Novine br. 69/99, 151/03, 157/03, 87/09 88/10 (Z.Zšt. Klt.) ; N. Carter, *Strategije Zaštite okoliša*, hrvatski prijevod, Barbat, Zagreb, 2004., str. 177. – 279. ; (e) 'javno-financijalne učinke koncesioniranja' (podtoč. (c), supra) – u članku 17. Z.Knc.-08, supra, u svei s člankom 11. toga Zakona, kao i u propisima o javnim financijama ; (f) 'uskladenost koncesioniranja s razvojnim planovima' - u članku 11. Z.Knc.-08, supra, u svezi s Str.Rzv.Rep., supra. Isp. posebice D. Juričić, *Ekonomija javno-privatnoga partnerstva* ... , supra, str. 452. – 468. ...

Ono što se najviše zaboravlja pri tomu svemu jest okolnost da se koncesioniranje i odnosi prije svega na **'opće-društvena dobra'**, dočim glasom supripadne Uredbe **'dokumentacija za nadmetanje'** mora, pored onoga što je propisano s Zakonom o koncesioniranju, sadržavati i : **'prijedlog ugovora'**, **'upute za izradbu financijskoga modela'**, **'diskontnu stopu'**, te **'prijedlog tablice podjele rizika'**. Tako upotpunjenu **'dokumentacija za nadmetanje'** ocjenjuje se s motrišta njezine usuglašenosti s **'odobrenim prijedlogom projekta'**, pri čemu se **'naročito'** ocjenjuje : (i) **'ugovorno razdoblje'**, (ii) **'podjelu rizika'** te (iii) **'pozitivnu vrijednost za novac'**.

Medjutim, onu se **'naročitost'** u bitnomu obesznažilo, i to s tim što je Agencija ovlaštenom iznimno odobriti **'dokumentaciju za nadmetanje'** iako ne bi postojala suglasnost s **'odobrenim prijedlogom projekta'** sroču nekoga od potonja tri počelâ (podtoč. (i) – (iii), supra)), **"ako je do promjenâ došlo iz opravdanih razlogâ koji moraju biti vjerodostojno obrazloženim, uz uvjet da nije narušenom financijalna održivost projekta, te da pri tomu nije ugroženim javni interes"**, dakle slučaj opisan isključivo **'pravnim standardima po značenju neodredljivim u smislu Zakona'**, a da se o pridavanju **'ovlasti diskrecionarne'**, graničeće s **'vlašću arbitrarnom'**, i ne govori. Ali, da se to potanje obrazloži²⁸.

(2) Prvo, one **'opravdane razloge'** mora se samo i jedino **'vjerodostojno obrazložiti'**, što bi unutar **'zdravoga hrvatskog jezika'** moglo znači da obrazloženje mora od nekoga **'tijela javne vjere'** potjecati, tako da ostaje više nego dvojbenim što s takvim odredjenjem uopće činiti i učiniti. Tu je još više nego dvojbenom odredbenica o **'nenarušavanju financijalne održivosti projekta'** : može projekt sâm po sebi biti i **'financijalno održivim'**, ali da gospodarski ne bude previše privlačnim. A tu je i **'javni interes'** koji, čini se, pokriva sve moguće nedostatke **'postupka davanja koncesije'**. S motrišta gospodarskoga riječ je, zapravo, o tri **'diskrecionarne varijable'** koje mogu, u svezi s **'financijalnim interesom'** kao središnjim, poprimiti bilo koje značenje poželjno u smislu osebjnih sudova o vrijednosti.

Ipak, sada postaje jasnijim smisao tvrdnjâ o **'začaranomu krugu javno-privatnoga uortačivanja u spletenosti s koncesioniranjem'**, naime to da se naglasak stavlja isključivo na **'obzire financijalne'**, tako da je teško razvidjeti kako će se moći u takvim okolnostima uopće uočiti, prepoznati, **'ugroženost javnoga interesa'**, posebice u svezi s tim što se, kako se čini razvidjajući Vladinu Uredbu, samo **'javno-privatno uortačivanje'** ne razmatra ni u kakvoj suvislosti s **'javnim interesom'**, pak se ne imade druge do li, čak i ne uzimajući u obzir to što Ustav ne poznaje **'javni interes'** kao djelotvorbenu veličinu u društveno-kritičkom

²⁸ Isp. za, i to : (a) **'zapletavanje koncesioniranja s javno-privatnim uortačivanjem'** – u članku 13. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 5. – 22. Z.Jpr.Prt., supra ; (b) dodatne sadržaje **'dokumentacije za nadmetanje'** glasom zasebne Vladine uredbe – u Uredbi o kriterijima ocjene i odobravanja projekata javno-privatnoga partnerstau, Narodne Novine br. 56/09 (Ur.OcjJpr.), posebice u stavcima 3. i 7. njezinoga članka 13. ; (c) **'ovlast diskrecionarnu i zabranu nejednakosti postupanja i samovoljnosti** – P. Moor, **Droit administratif** ... , supra, sv. I., str. 371. – 386., 439. – 491. Isp. i u bilj. br. 27., supra ...

prosudjivanju i tjeranju društveno-korisnih radiností, niti ga bilo koji drugi propis 'operacionalno' određuje, i u uređivanju 'javno-privatnoga uortačivanja' i 'koncesioniranja' pozvati se na zaboravljeni 'interes Republike Hrvatske'.

Sve to govori već i sâm po sebi koliko se u uređivanju 'javno-privatnoga uortačivanja', pa i 'javnih nabavâ' i 'koncesioniranja', zaboravilo na one visoko-cijenjene ali slabo štíćene i zaštićene 'opće-društvene vr'jednote', što je samo jednim ali ne jedinim od izražaja prepuštanja zaboravu i sâmoga 'interesa Republike Hrvatske'²⁹.

(3) Kaže se, dakle, da 'koncesionar jest dužan plaćati novčanu nadoknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno ugovorom o koncesiji, osim ako plaćanje nadoknade za koncesiju ne bi bilo 'ekonomski opravdanim'.

Naravno, 'ekonomska opravdanost' nije pravnim pojmom, tako da iznimanje od 'obveze na plaćanje koncesijske nadoknade' u takvom slučaju ostaje pravno neodređenim i neodređljivim, što znači da je protivno jednom od temeljnih načelâ 'dobroga upravljanja', a to je 'zabrana nejednakosti postupanja i samovoljnosti' (*interdiction de l'inégalité de traitement et de l'arbitraire ; Verbot der Ungleichheit in der Behandlung und der Willkürlichkeit*), prosudjivanje takvih slučajeva priuzdržano za vršenje 'ovlasti slobodne volje' (*liberum arbitrium (pouvoir arbitraire ; Willkürlichkeitsmacht*)) raznih tijelâ vlasti ili javno-pravnoga tijela koje je davateljem koncesije, kao i političko-upravnoga ustrojstva u cjelini.

S uvodjenjem takve veličine zapravo se začima praxis diskriminacije u gospodarskom natjecanju, ali, i neodvisno o tomu, 'ekonomska opravdanost' postavlja se kao pitanje u svezi s jednom od pripremnih radnji za davanje koncesije, a to je 'izrada studije o opravdanosti davanja koncesije', u čemu se mora posebice uzimati u obzir 'javnoga interesa', 'utjecaja na okoliš', 'zaštitu prirode i kulturnih dobara', 'financijske učinke koncesije na državni

²⁹ Isp. za, i to : (a) obvezu 'plaćanja koncesijske nadoknade' – u članku 28. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 4. članka 2., te toč. 7. članka 24. toga Zakona ; (b) 'ekonomsku neopravdanost' kao razlog neplaćanja koncesijske nadoknade – u stavku 1. članka 28. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 4. članka 2. i toč. 7. članka 24. toga Zakona ; (c) 'koncesije' u svezi s 'javno-privatnim uortačivanjem' – u toč. 2. stavka 5. članka 12. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 13., stavkom 3. članka 27. Z.Knc.-08, supra, kao i u svezi s stavkom 2. članka 15., člankom 17., te s člancima 9. – 14. Z.Jpr.Prt., supra ; (d) postupka odabira 'privatnoga ortaka' kada projekt 'javno-privatnoga uortačivanja' razumijeva 'davanje koncesije' – u stavku 2. članka 15. i u članku 17. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s odrednicama Z.Knc.-08, kao i u svezi s člancima 85. – 89. Z.Jav.Nab.-08, supra ; (e) 'primjenu propisâ o javno-privatnom ortaštvu' na koncesioniranja koja imadu obilježja projekta 'javno-privatnoga ortaštva' – u toč. 2. stavka 5. članka 12. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 13. toga Zakona, kao i u svezi s člancima 10. – 14. Z.Jpr.Prt., supra ; (f) dostavljanje 'prijedloga projekta javno-privatnoga ortaštva' Agenciji od strane 'javnoga tijela' – u stavku 1. članka 11. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s člankom 13. Z.Knc.-08, supra ; (g) odluku Agencije o odobravanju 'konačnoga nacrtâ ugovora o javno-privatnom ortaštvu', kao i davanje suglasnosti na potonjega nacrtâ od strane ministarstva nadležnoga za financije – u članku 14. Z.Jpr.Prt., supra, u svezi s člankom 13. Z.Knc.-08, supra ; (h) 'pripremnje radnje za davanje koncesije' – u člancima 9. – 15. Z.Knc.-08, supra ; (i) 'pregled, ocjenjivanje i isključivanje ponudâ' – arg. iz stavka 2. članka 22. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 80. – 84. Z.Jav.Nab.-07, supra ; (j) 'odabir koncesionara kao privatnoga ortaka', dotično donošenje odluke o 'odabiru najpovoljnijega ponuditelja' – u člancima 22. i 24. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 15. i 17. Z.Jpr.Prt., supra, kao i u svezi s člancima 85. – 89. Z.Jav.Nab.-07, supra ...

ili **ozemljensko-samoupravni proračun**', **'uskaldjenost s gospodarskim razvojnim planovima**' i **'uskaldnost s planovima davatelja koncesije**'³⁰.

(4) Ostavljajući po strani pitanje može li nešto što ne bi bilo **'ekonomski opravdanim**' biti od **'javnoga interesa**', ili u skladu s **'promicanjem vr'jednotâ okoliša, prirode i kulturne baštine**', postavlja se jedno drugo pitanje, a to je pitanje odnosne studije koja bi sadržajno izražavala **'očekivanje dobrih financijskih učinaka na narečene proračune**' te **'visoku uskaldjenost koncesioniranja s gospodarskim razvojnim planovima i planovima davatelja koncesije**', a da bi smjela istodobno sadržavati tvrdnju o **'ekonomskoj neopravdanosti plaćanja koncesijske nadoknade**'.

Glasom sâmoga Zakona, s pomoću **'koncesioniranja**' se, npr., opće dobro kao jedno od izražaja **'opće-društvenih vr'jednotâ**', privodi **'gospodarskom korištenju**', što po zdravomu hrvatskom jeziku znači **'tjeranje neke gospodarske djelatnosti**', što znači djelatnosti koja će ne samo sâmu sebe **'pokriti**', već i **'financijski utjecati na onarečene proračune**', **'bivati od značenja za ostvarivanje gospodarskih razvojnih planova**' i, što bi trebalo najvažnijim bivarati, osigurati **'gospodarsku podlogu za zaštitu općega dobra**', dotično **'gospodarsku podlogu za promicanje opće-društvenih vr'jednotâ**' u njihovoj cjelini.

Naravno, da bi se o svemu dalo konačnoga zaključka, trebalo bi imati na raspolaganju sukladno gospodarsko istraživanje, ali je na razini intuitivnoga uvidjanja i zdravoga radno-poslovnoga rasudjivanja posvema jasnim da pod narečenim pretpostavkama, a predpostavljajući važenje kriterijâ kakvi proizlaze iz **'interesa Republike Hrvatske**' (Ustav), **'općega dobra**' (Ustav), ili **'javnoga interesa**' (Zakon), očito ne može, zapravo ne smije, nikako biti riječi o tjeranju neke djelatnosti koje ne bi, i to u sklopu **'održivoga razvoja**', bilo **'gospodarski opravdanim**'. Tumačeno na takav način, obvezatna primjena javno-privatno-ortračkih propisâ koji uredjuju postupak **'predlaganja i odobravanja projekta javno-privatnoga ortaštva**' u sklopu provodjenja postupka **'davanja koncesije**', čini uredjenje **'koncesioniranja**' u ukupnosti još bližim uredjenju **'javno-privatnoga ortaštva**', a preko ovoga uredjenju **'javne nabave**' – koje je zapravo bilo **'uzoritim modelom**' za donošenje novoga Zakona o koncesijama, a to znači, jer u uredjenju potonje kao temeljna veličina figurira **'ugovor s financijskim interesom**', da je put k tomu da **'financijski obziri**' nadvladaju **'javno-interesne obzire**', dotično promicanje **'interesa Republike Hrvatske**', postao posvema otvorenim³¹.

³⁰ Isp. za, i to : (a) (ne)plaćanje **'koncesijske nadoknade**' za slučaj **'ekonomske neopravdanosti**' – u stavku 1. članka 28. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 4. članka 2. toga Zakona ; (b) **'procjenu vrijednosti koncesije**' – u članku 10. Z.Knc.-08, supra, u svezi s podstavkom 1. stavka 2. članka 9. toga Zakona ; (c) **'studiju o opravdanosti davanja koncesije**' – u članku 11. Z.Knc.-08, supra, u svezi s podstavkom 2. stavka 2. članka 9. toga Zakona ; (d) promicanje **'opće-društvenih vr'jednotâ**' – u Z.Zšt.Okl., supra, Z.Zšt.Prr., supra, te Z.Zšt.Klt., supra ...

³¹ Isp. za, i to : (a) **'nadoknadu**', dotično obvezu na plaćanje nadoknade, kao bitno počelo **'koncesioniranja**' – u toč. 4. članka 2. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 10., 15., 21., toč. 7. članka 24., 28., te s člancima 40. – 43. toga Zakona ; (b) pitanje obdržavanja **'ravnovjesja financijsnoga u**

(5) Treba se, nastavljajući se na dosadašnja izlaganja o **'koncesijskoj nadoknadi'**, istaknuti da u svezi s **'obvezom na plaćanje nadoknade'** Zakon izrijekom propisuje ovo :

(a) da **'nadoknada za koncesiju'** jest **'nadoknada što ju koncesionar plaća na temelju ugovora o koncesiji'**, s tim što **'koncesionar'** jest **'pojedinaac ili pravna osoba s kojom davatelj koncesije potpiše ugovor o koncesiji'** ;

(b) da jednom od **'pripremnih radnji za davanje koncesije'** jest **'procjena vrijednosti koncesije'**, što znači i **'procjenu o tomu što se daje iz koncesioniranja izbiti'** ;

(c) da se na procjenu vrijednosti koncesioniranja **'općega ili drugog dobra'** primijenjuje propise s kojima se uređuje pojedinu vrst koncesije, a na procjenu vrijednosti koncesioniranja **'javnih radova'** i **'javnih uslugâ'** – primijenjuje se propise s kojima se uređuje **'javnu nabavu'**, a ugovor o potonjoj jest, baš kao što su takvih obziri nazočni i u koncesioniranju **'općega ili drugog dobra'**, ugovor s **'financijskim interesom'** ;

(d) da već **'obavijest o namjeri davanja koncesije'** mora sadržavati i podatke o **'kriterijima što će ih primijeniti za odabir najpovoljnijega ponuditelja'**, a takvima smju biti ili **'ekonomski najpovoljnija ponuda'** – koja, međutim, kao počelo sadržava i **'visinu nadoknade'**, ili **'najviša ponudjena nadoknada za koncesiju'** ; to znači da vodeći se koliko toliko zdravim tumačenjem koncesijskoga Zakona **'nadoknada za koncesiju'** figurira kao **'cijena što ju se mora platiti radi dobivanja koncesije'**, i, što još važnijim, da je ta cijena veličinom koja je neodvisnom o financijskim i drugim sličnim interesima koji proizlaze iz **'javno-privatnoga uortačivanja'** u svezi s **'koncesioniranjem'** ;

(e) da **'odluka o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** mora osim svega sadržavati **'iznos nadoknade za koncesiju ili osnovicu za utvrđivanje iznosa nadoknade koju će koncesionar plaćati'** ;

(f) da **'ugovor o koncesiji'** mora biti sastavljenim u skladu s **'dokumentacijom**

koncesioniranju – G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif* ... , supra, tom 2., str. 777. – 785. ; et B. Babac, *Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa* ... , supra, str. 719. – 723. (podtoč. (5) – (8)) ; (c) izostajanje obveze na plaćanje koncesijske nadoknade kada to nije **'ekonomski opravdanim'** – u stavku 1. članka 28. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 4. članka 2., člankom 10., toč. 5. stavka 2. članka 18., stavkom 1. članka 21., toč. 7. stavka 1. članka 24., te s člancima 40. – 43. toga Zakona ; (d) zabranu **'nejednakosti postupanja i samovoljnoga vršenja ovlasti'** – P. Moor, *Droit administratif* ... , supra, tom I., str. 439. – 491. ; et B. Babac, *Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa* ... , supra, str. 268. – 292. ; (e) izradbu **'studije o ekonomskoj opravdanosti davanja koncesije'** – u podstavku 2. stavka 2. članka 9. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 10. i 11. toga Zakona ; (f) **'javnoga interesa'** kao veličine epoznate motrišta ustavno-pravnoga, a sroču **'interesa Republike Hrvatske'** – u stavku 2. članka 3. i članku 4., te u članku 35. Z.Vls.Stv., supra, u svezi s člankom 50. Us.R.Hr.-Proč., supra (dopustivost ograničenja ili oduzimanja vlasništva, te ograničenjâ na poduzetničku i tržišnu slobodu), kao i u stavku 4. članka 35. i stavku 2. članka 3. Z.Vls.Stv., supra, u svezi s člankom 52. Us.R.Hr.-Proč., supra (**'dobra od interesa za Republiku Hrvatsku'**) ; s odnosnoga motrišta figurira čak i **'opće dobro'** – isp. u stavku 2. članka 48. Us.R.Hr.-Proč., supra (dužnost nositelja vlasničkoga prava i njihovih korisnikâ pridonositi **'općem dobru'**, ali to nije, očitim je, istovjetnim onim **'općim dobrima'** iz stavka 2. članka 3. Z.Vls.Stv., supra, naime **'dobra koje ne smiju biti ni u čijem vlasništvu i koja su na porabu svih'**) ; (g) koncepciju **'održivoga razvoja'** – npr. u toč. 21. članka 3. Ž.Zšt.Prr., supra ; et N. Carter, *Strategije zaštite okoliša* ... , supra, str. 213. – 244. ...

za nadmetanje' (ne bi li trebalo da dokumentacija za nadmetanje bude 'sastojnim dijelom ugovora', a ne da se potonjega mora s tom listinom 'uskladjivati'), s 'svim podacima iz obavijesti o namjeri davanja koncesije', s 'odabranom ponudom', te s 'odlukom o izboru najpovoljnijega ponuditelja', s tim, međutim, da ugovor s kojim se uredjuje prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara mora biti u skladu s 'odredbama Zakona te posebnih propisâ s kojima se uredjuje pojedinu koncesiju' ; to postavlja, što je očitim, pitanje odnosa tih dviju 'usuglašenosti' – jedne koja se odnosi na gore naznačene listine, i druge koja se odnosi na sâme propise ;

(g) da 'novčana nadoknada za koncesiju' smije biti ugovorenom kao 'stalni jednaki iznos' ili kao 'varijabilni iznos', ovisno o 'posebnostima pojedine koncesije', s tim : (I.) što se 'visinu nadoknade za koncesiju' određuje ovisno o 'vrsti djelatnosti', 'roku trajanja koncesije', 'poslovnom riziku i očekivanom dobitku', 'opremljenosti i površini općega, dotično javnoga dobra' ; kao i s tim (II.) što se smije ugovorom o koncesioniranju predvijeti 'promjenu visine nadoknade za koncesiju' u određenom vremenskom razdoblju, za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji, što se mora u dokumentaciji za nadmetanje naznačiti ; te konačno i s tim (III.) što za vrijeme trajanja ugovora o koncesioniranju davatelj koncesije ne smije s koncesionarom niti propisivati niti ugovarati bilo kakvoga 'oblika prijeboja kao nadomjestak za plaćanje nadoknade za koncesiju'.

Međutim, unatoč tim i takvim odredbenicama, s Zakonom se propisuje da koncesionar jest dužan plaćati 'novčanu nadoknadu za koncesiju', u iznosu i na način kako je to određeno ugovorom o koncesiji, osim ako to ne bi bilo 'ekonomski opravdanim'. S drugim riječima, u svim slučajevima 'ekonomske neopravdanosti' prestala bi takva obveza koncesionara, i to neodvisno o bilo kakvim drugim okolnostima ili ograničenjima, što bi ih postavljali Zakon, zasebni zakoni i propisi i ugovor o koncesioniranju.

Zanimljivim je, pri tomu, da Zakon ne propisuje ništa o mjestu, vremenu i drugim okolnostima 'utvrđivanja ekonomske neopravdanosti', premda 'neplaćanje koncesijske nadoknade' može u bitnosti utjecati na 'prihode državnoga proračuna', dotično 'prihode proračuna jedinica lokalne ili regionalne samouprave', ovdje ostavljajući zasada po strani dužnosti i prava koncesionara u svezi s 'zaštitom i promicanjem opće-društvenih vr'jednotâ' tjerajući gospodarske i/ili druge djelatnosti u sklopu koncesioniranja³².

³² Isp. za, i to : (1) zakonske odredbenice 'nadoknade za koncesiju' (toč. (a), supra) – u toč. 4. članka 2. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 1. i 2. stavka 1. članka 21., toč. 7. stavka 1. članka 24., člankom 28. toga Zakona ; (2) 'procjenu vrijednosti koncesije' kao jednu od 'pripremnih radnji za davanje koncesije' (toč. (b), supra) – u podstavku 1. članka 9. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 10. toga Zakona ; (3) propise koje se primjenjuje na procjenu vrijednosti koncesija (toč. (c), supra), i to : (a) pojedine vrsti 'općega ili drugog dobra' – u stavku 2. članka 10. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 134. – 147. Z.Zšt.Pr., supra, te s člancima 43-a. – 43-k. Z.Zšt.Klt., supra ; (b) 'javnih radova' i 'javnih usluga' – u stavku 1. članka 10. Z.Knc.-08, supra, u svezi s odredbenicama Z.Jav.Nab.-07, supra ; (4) 'obavijest o namjeri davanja koncesije' (toč. (d), supra) – u članku 18. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 9. i 10. toga Zakona ; 'kriterije što će ih se primijeniti na odabir najpovoljnijega ponuditelja' (toč. (d), supra) – u toč. 1. i 2. stavka 1. članka 21. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 9. i 10. toga Zakona ; (5) uglavka

(6) U svakom slučaju, s obzirom na **'obvezu plaćanja koncesijske nadoknade'** kao bitno počelo koncesioniranja kao naročitoga postupka privodjenja **'opće-društvenih dobara'** obavljanju gospodarskih i drugih društveno-korisnih radinosti, te s obzirom na **'visinu koncesijske nadoknade'** kao kriterija, ili kao jednoga od kriterijâ, **'odabira najpovoljnijega ponuditelja'** za dodjelu koncesije, kao i s obzirom na okolnost da **'ugovor o koncesioniranju'** imade biti usukladjenim s **'dokumentacijom za nadmetanje'**, **'svim podacima iz obavijesti o namjeri davanja koncesije'**, s **'odabranom ponudom'**, te s **'odlukom o izboru najpovoljnijega ponuditelja'**, dakle s svim onim što upućuje ne samo na **'ekonomsku opravdanost kao nužnost'**, već i na **'nužnost odklanjanja izloženosti opće-društvenih dobara, radova i djelatnosti rizicima'** koji bi ih mogli pogoditi u tijeku **'koncesioniranja'**, teško se oteti dojmu da odredba Zakona o **'ekonomskoj opravdanosti'** kao preduvjetu izvršivanja **'obveze na plaćanje koncesijske nadoknade'** znači zapravo prikriveno zaobilaženje svih naredjenjâ i zabranâ kako takve proizlaze iz zasebnih propisâ, a pogotovo **'strategijâ'** (zaštite okoliša, prirode, kulturne baštine, etc.).

To bi moralo s tim više važiti zbog toga što **'koncesija'** sada figurira kao **'ugovorni odnošaj'**, što koncesionaru daje prigodu da već od samoga podpisivanja ugovora poradi na **'utvrđivanju ekonomske neopravdanosti'**, i to kao ravnopravna ugovorna strana, što znači da zapravo uvelike o sâmom koncesionaru ovisi hoće ili ne će li koncesijsku nadoknadu plaćati, a i druge obveze iz Zakona i ugovora izvršivati.

Ne bi trebalo zasebno ni spominjati da prijepletavanje **'javno-privatnoga ortaštva'** s **'koncesioniranjem'** pruža iznimno dobre prigode da se privatnoga ortaka oslobodi od njegove obveze pod izlikom **'ekonomske neopravdanosti plaćanja nadoknade za koncesiju'** izmakne takvoj obvezi. Nameće se, onda, s tim u svezi, pitanje da li bi se uopće smjelo s **'postupkom davanja koncesije'** nastaviti ako bi **'studija o opravdanosti davanja koncesije'** iskazivala nepovoljnu gospodarsku (pr)ocjenu **'koncesioniranja'** u pitanju ³³.

(7) Ali, uza sve narečene i druge prigovore, nešto drugo je puno važnijim,

o koncesijskoj nadoknadi u **'odluci o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** (toč. (e), supra) – u toč. 7. stavka 1. članka 24. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 4. članka 2. toga Zakona ; (6) usuglašenost ugovora o koncesioniranju s **'dokumentacijom za nadmetanje'**, **'svim podacima iz obavijesti o namjeri davanja koncesije'**, **'odabranom ponudom'** te **'odlukom o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** (toč. (f) – u stavku 6. članka 26. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 14., 18., 21. i 22. toga Zakona ; usuglašenost ugovora s odredbenicama zakona i drugih propisa s kojim je uređena pojedina koncesija (toč. (f) supra)) – u stavku 1. članka 27. Z.Knc.-08, supra, u svezi s stavkom 2. članka 10. Z.Knc.-08, supra, s člancima 134. – 147. Z.Zšt.Prr., supra, te s člancima 43-a. – 43-k. Z.Zšt.Klt., supra ; (7) određivanje **'novčane nadoknade za koncesiju'**, uz zabranu prijeboja - u stavcima 2. – 4. te u stavku 7. članka 28. Z.Knc.-08, supra, , u svezi s člankom 14., 18., 21. i 22. toga Zakona ; (8) utjecaj plaćanja koncesijske nadoknade na državnoga i lokalno-regionalne proračune – u stavcima 5. i 6. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 14., 18., 21. i 22. toga Zakona ; (9) **'ekonomsku opravdanost'** kao kriterij odlučivanja od strane javnih vlasti – P. A. Samuelson a. W. Nordhaus, *Economics*, McGraw-Hill, N. Y., 1995. (1948.), str. 30. – 37., 261. – 377., posebice str. 276. – 299., 338. – 358. ; et M. Friedman, *Lerner on the Economics of Control*, u M. Friedman, *Essays in Positive Economics*, Un. of Chicago Press, 1953., str. 301. – 319. ; D. Juričić, *Ekonomija javno-privatnoga partnerstva* ... , supra, str. 452. – 468. ...

³³ Isp. u bilješkama br. 29. – 32., supra ...

a to je koncepcija i praxis 'javne službe'. Ne bi se smjelo ni s kakvom idejom i praxisom 'ugovora s financijskim interesom' nadomješćivati shvaćanje i praxis 'javne službe' kao skupa 'javno-pravno oblikovanih i sukladno društveno verificiranih ali iz razvoja civilizacije proizlazećim potrebama ustrojenih društveno-opće-korisnih djelatnosti'.

Već u sâmomu postavljanju odredjenicâ koncesije, dotično koncesioniranja, provlači se razdvajanje 'korištenja općega dobra' od, s jedne strane, 'izvođenja javnih radova' te, s druge strane, od 'pružanja javnih uslugâ'. Glasom sada važećega Zakona, za razliku od ranijega, ova tri instituta ne povezuje ideja o 'javnjoj službi' – koja bi tu figurirala kao neki 'zajednički nazivnik', a isto tako ni 'interes Republike Hrvatske' kao neka ustavno naredjena djelotvorbena veličina u prosudjivanju promicanja 'opće-društvenih vr'jednotâ', dotično dobara u kojima su utjelovljenim.

Glasom ranijega Zakona (Z.Knc.-92), ovaj potonji interes figurirao je kao zajedničko počelo kako 'korištenju dobara od interesa za Republiku Hrvatsku', tako i 'obavljanju radova i djelatnostî od interesa za Republiku Hrvatsku'. Zapravo, baš zbog toga što su glasom zasebnih propisâ takvima bili proglašenim, i jesu mogli figurirati kao nešto što imade karakter ili barem neka počela 'javno-pravnosti'. Glasom sada važećega Zakona (Z.Knc.-08), ne daje se nikako razvidjeti *raison d'être* da su neki radovi 'javnim radovima', a da je obavljanje neke djelatnosti 'pružanjem javnih uslugâ'. Zbog toga se onda i ne postavlja ni pitanje 'ravnovjesja financijskoga u koncesioniranju' : 'financije' i 'financiranje', kako se to treba, inače, ispravno shvatiti, obuhvaćaju prikupljanje i trošenje prihoda za neke namjene, dotično svrhe, a 'javno financiranje' - namjene, dotično svrhe koje proizlaze iz 'interesa Republike Hrvatske', pak ono na što se treba, i mora, svakako usredotočiti, jesu 'dobra, radovi i djelatnosti što ih se s pomoću koncesioniranja privodi gospodarskom iskorištavanju' baš zbog toga što bi to moglo u svezi s 'interesom Republike Hrvatske' bivati, dotično što bi se moglo s potonjim opravdati³⁴.

³⁴ Isp. za, i to : (a) klasične zasade naučavanja i praxisa u koncesioniranju – u odsj. br. 1. i u tamo naznačenim bilješkama ; (b) 'obdržavanje ravnovjesja financijskoga' kao pretpostavke za održivost 'koncesioniranja' – G. Vedel – P. Delvolvé, *Droit administratif* ... , supra, sv. 2., str. 778. – 785. ; (c) 'procjenu vrijednosti koncesije' – u članku 10. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 55. – 70. Z.Jav.Nab.-07, supra (kada se koncesioniranje odnosi na javne radove ili javne usluge), dotično u svezi s člancima 134. – 147. Z.Zšt.Prr., supra, te s člancima 43-a. – 43-k. Z.Zšt.Kllt., supra (kada je riječ o koncesioniranju općih i drugih dobara) ; (d) studiju o 'opravdanosti davanja koncesije' – u članku 11. Z.Knc.-08, supra, u svezi s podstavkom 2. stavka 2. članka 9. toga Zakona ; (e) 'politiku koncesioniranja' – u člancima 40. – 44. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 1. i 2. toga Zakona ; (f) ideju o 'javnjoj službi' kao podlozi odnosnih upravnih ugovorâ (koncesioniranje, etc.) – L. Duguit, *Les transformations du droit public*, A. Colin, Paris, 1925., str. ix. – xix., 33. – 72., 279. – 281., pravno 'operacionalizirano' u G. Vedel – P. Delvolvé, op. cit., tom 1., str. 31. – 34. ; J. Chevalier, *Le service public*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994. (1987.), str. 18. – 32. ; M. Klarić, *Novo europsko shvaćanje javnih službi*, dokt. diss., Pravni fakultet Sveuč. u Zagrebu, Zagreb, 2008., str. 69. – 110. ; (g) važenje i značenje načela 'predostrožnosti' – u članku 9. Z.Zšt.Okl., supra ; N. Carter, *Strategije zaštite okoliša* ... , supra, str. 213. – 244. ; (h) 'interes Republike Hrvatske' kao veličina u prosudjivanju općih interesâ u javnom ugovaranju : (1) D. Aviani, *Sudska zaštita u postupku dodjele javnih ugovora – harmonizacija hrvatskoga prava s acquis communautaire* ... , supra ; (2) D. Aviani, *Privatno korištenje dobara od javnoga interesa u Hrvatskoj – dometi i ograničenja*, Zbornik radova s Hrvatsko-francuskog pravnog simpozija, Split, 2008., str. 213. – 240. ; B. Babac,

(8) Kao neku predostrožnost, a to je, zapravo, nadomjestak za mehanizam **'ravnovesja financijalnoga u koncesioniranju'**, predviđa se obvezu davatelja koncesije odrediti, definirati i, prigodom procjene opravdanosti davanja koncesije, primijeniti i kriterije određene posebnim propisima koji ukazuju na **'dugoročnu održivost ponuditelja za vrijeme provedbe koncesije u predviđenom razdoblju'**.

Medjutim, opetoma se imade posla s još nekim daljnjim **'diskrecionarnim varijablama'**, a to je s tim što se :

a/ za slučaj da **'posebni propisi'** ne predvide, dotično ne predviđaju, ononarečene kriterije, s Zakonom ništa ne predviđa a kamoli razrješava : nijedan od zakonâ koji se odnose zaštitu i promicanje **'opće-društvenih vr'jednotâ'** ne propisuje kriterije koji bi se odnosili na **'dugoročnu održivost ponuditelja'**, npr. Zakon o zaštiti prirode, etc. ;

b/ ne predviđa obvezu davatelja koncesije izjasniti se o takvim kriterijima u **'dokumentaciji za nadmetanje'**, u **'postavljanju kriterijâ za odabir najpovoljnije ponude'**, u **'obavijesti o namjeri davanja koncesije'**, te u **'odluci o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'**, dakle u onomu što bi moralo najviše utjecati na sadržaj **'ugovora o koncesioniranju'** ;

c/ za **'sadržaj ugovora o koncesiji'** kao sastojinu ne predviđa naznačiti ononarečene kriterije, kao i obveze, jamstva i druge mjere što ih je koncesionar dužan ispunjavati, davati i provoditi da se **'dugoročnu održivost ponuditelja za vrijeme provedbe koncesije u predviđenom razdoblju'** uistinu i obdrži, dotično osigura ;

d/ **'rok za kojega se daje koncesiju'** ne određuje, osim svega i, s obzirom na procjenu **'dugoročne održivosti ponuditelja za vrijeme provedbe koncesije u predviđenom razdoblju'**.

U sklopu propitljivosti (ne)plaćanja **'koncesijske nadoknade'** nameće se i razmatranje zakonskih odredbenicâ o **'dodatnim radovima'**, odredbenicâ koje bi se moglo smatrati **'biserom'** u uređivanju **'koncesioniranja'**. Naime, za slučajeve **'koncesije za javne radove'**, predviđa se **'dodjeljivanje dodatnih radova koncesionarima'**, i to po kriteriju da bude riječ o **'radovima koji nisu bili uključeni u početno razmatrani projekt koncesije ili u osnovni ugovor o koncesiji, a koji su zbog nepredviđenih okolnosti postali nužnim za izvedbu radova tamo opisanih'**, dakle pogodovanje raznih propustâ u provodjenju postupka za dodjeljivanje koncesije ; davatelj koncesije je ovlaštenim **'dodatne radove'** dodijeliti **'bez provodjenja novoga postupka davanja koncesije'**, s tim da (c) takvi radovi nisu bili uključeni u **'početno razmatranoga projekta koncesije'** ili u **'osnovnoga ugovora o koncesiji'** – moglo bi se potonje varijable smatrati ne samo **'diskrecionarnim'**, već nepostojećim – zakon iz nigdje drugdje ne spominje niti im pravno značenje određuje, dakle, nisu ni pravno ni stvarno

Vrjednovanje javnih dobara – O protutočjima i proturječjima hrvatskoga pojma 'dobara od interesa za Republiku Hrvatsku', vrelo kao za (2) D. Aviani, supra, str. 25. – 75. ...

određenim, a to je nešto što iziskuje zasebnoga osvrta³⁵.

(9) Prvo, glasom Zakona dopuštenim je bez provođenja novoga postupka koncesioniranja čak i **49 %** radova dodijeliti, pak se postavlja pitanje nije li takva odredbenica smišljena isključivo zato da se ispod uređenja koncesioniranja iznimi u očekivaano velikom broju slučajeva više nego značajne radove, tako da odpadaju sve ograde što ih, ma koliko oslabljeno, odnosno uređenje postavlja.

Drugo, '**nepredvidjene okolnosti**' mogu, koliko se to znade, biti razlogom za promjenu ugovora zbog nastupa promijenjenih, '**nepredvidjenih okolnosti**' (*théorie d'imprévision ; Unvorsehrtheitstheorie*), ali nikako razlogom za zaobilazanje koncesioniranja kao zasebnoga pravnog uređenja.

Treće, morati će se puno truda uložiti u to da se spozna zakonske distinkcije, kao što su to '**stroga nužnost**' (da se neke radove obavi), odnos '**dodatnih**' i '**početnih**' radova?, uz još i to da '**tehnička i gospodarska (ne)odvojivost radova**' nikako ne može biti nekom nepoznanicom s obzirom na obvezu izradbe '**studije o opravdanosti davanja koncesije**', dotično '**odobrenoga projekta javno-privatnoga ortaštva**' – kada takvo uključuje '**davanje koncesije**', etc.³⁶.

5. ÉPILOGUE : KONCESIONIRANJE I UPRAVNO UGOVARANJE

(1) Glasom pravilâ novoga općeg upravnog postupnika (Z.U.P.-09), '**javno-pravno tijelo i stranka sklopiti će upravnoga ugovora o izvršenju pravâ i obvezâ utvrđenih u rješenju s kojim je rješena upravna stvar, ako je s zakonom propisano sklapanje takvoga ugovora**'.

Iziskuje se, međjutim, da upravni ugovor :

(a) ne smije biti protivnim '**izreci rješenja**', '**prinudnim propisima**', '**javnom interesu**', niti smije biti '**sklopljenim na štetu trećih osobâ**' ;

(b) kada imade pravnoga učinka na prava trećih osobâ jest pravno valjanim samo uz '**pisani pristanak takvih osobâ**' ;

(c) mora u '**pisanom obliku**' biti sklopljenim ;

(d) biva ništetnim ako je protivan rješenju radi izvršenja kojega je i sklopljenim, zatim iz svih razlogâ glasom zakona o obveznim odnošajima ;

³⁵ Za '**dugoročnu održivost ponuditelja za vrijeme provedbe koncesije u predviđenom razdoblju**' – isp. u stavku 3. članka 21. Z.Knc.-08, supra, u svezi s podstavkom 2. stavka 2. članka 9. te s člankaom 11. toga Zakona. Isp. za, i to : (a) nepredvidjenost kriterijâ '**dugoročne održivosti ponuditelja**' u zakonima koji uređuju koncesioniranje '**opće-društvenih dobara**' (podtoč. a/, supra) – u člancima 134. – 147. Z.Zšt. Prt., supra, te s člancima 43-a. – 43-k. Z.Zšt.Klt., supra ; (b) kriterije '**dugoročne održivosti ponuditelja**' u svezi s '**dokumentacijom za nadmetanje**', kriterijima za '**odabira najpovoljnije ponude**', '**obavijesti o namjeri davanja koncesije**', te s odlukom o '**odabiru najpovoljnijega ponuditelja**' (podtoč. b/, supra) – u člancima 14., 18. i 21. Z.Knc.-08, supra ; (c) kriterije '**dugoročne održivosti ponuditelja**' u svezi s '**ugovorom o koncesiji**' (podtoč. c/, supra) – u člancima 26. – 31. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 1. i 24. toga Zakona ; (d) određivanje roka za davanje koncesije (podtoč. d/, supra) – u toč. 5. stavka 1. članka 24. Z.Knc.-08, supra, u svezi s odredbenicama zasebnih zakonâ s kojima se suređuje pojedinu vrst koncesije ; (e) propitljivost odredbenicâ o '**dodatnim radovima**' – u članku 31. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 9. – 25. toga Zakona. ...

³⁶ Isp. u bilješkama br. 33. – 35., supra ...

(e) kada je ništetnim ne proizvodi '**nikakve pravne učinke**'.

Važnim je i to naglasiti da '**ništetnost upravnoga ugovora**' smije samo '**sud nadležan za upravne prijepore**' utvrditi, i to na podlozi tužbe stranke ili nadležnoga javno-pravnog tijela, kao i to da i o svim drugim stvarima iz '**upravnoga ugovaranja**' odlučuje isključivo neko '**upravno sudište**', ili kako se to izrijekom kaže u Zakonu o upravnim sporovima (Z.U.S.-10), upravno sudište '**ocjenjuje zakonitost sklapanja, raskidanja i izvršivanja upravnoga ugovora**'³⁷.

(2) Glasom sârnoga Zakona, dakle, pretpostavkama da bi se smjelo upravnoga ugovora sklopiti bile bi, i to :

a/ da je u pitanju '**upravna stvar**' ;

b/ da je u odnosnoj upravnoj stvari (podtoč. a/, supra) riješeno o '**pravima i obvezama neke stranke**' ;

c/ da predmetkom upravnoga ugovora smije samo i jedino biti '**izvršivanje pravâ i obvezâ**' utvrdjenih u odnosnom rješenju (podtoč. b/, supra) ;

d/ da se takvoga upravnog ugovora onda smije sklopiti '**kada je to s zakonom propisano**' ;

e/ da upravnoga ugovora smiju samo stranka i javno-pravno tijelo sklopiti.

Opet glasom sârnoga Zakona, '**upravnom stvarju**' smatra se '**svaku stvar u kojoj javno-pravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinca ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primijenjujući propise i druge opće akte s kojima se uređuje stanovito upravno područje**', kao i '**svaka stvar koju se s zakonom odredi da je upravnom stvarju**'. Naravno, o '**upravnoj stvari**' odlučuje se s '**rješenjem**', premda se za '**pravnoga akta s kojime se riješilo upravnu stvar**' dopušta i druge nazive, npr. '**dozvola**', '**odobrenje**', etc. Zakon je strogim i u određivanju '**predmetka upravnoga ugovaranja**', dakle to smije samo '**izvršivanje pravâ i obvezâ**' utvrdjenih u odnosnom rješenju bivati (podtoč. b/, supra), što znači da tamo gdje se ne bi moglo '**izvršbe**' ili '**ovrhe**' imati, ne će biti dopuštenim ni sklapanje upravnoga ugovora ; npr. '**rješenje o razrezu poreza**' iziskuje ili '**dragovoljno ispunjenje porezne obveze**' ili pak '**prinudno naplaćivanje poreza**', ako ono predhodno izostane ; '**dozvola gradjevinska**' ne iziskuje načelno nikakvu '**izvršbu**' ili '**ovrhu**', osim '**gubitka prava na gradjenje**' - ako se s gradjenjem ne bi u za to ostavljenom roku započelo.

U svezi s postavljanjem odredjenicâ '**upravne stvari**' i '**pravnoga akta s kojime se riješilo upravnu stvar**' jest smislenim smatrati da smiju strankama

³⁷ Isp. za, i to : (a) opće odredbenice o '**upravnom ugovaranju**' – u člancima 150. – 154. Z.U.P.-09, supra, u svezi s odredbenicama Zakona o upravnim sporovima, Narodne Novine br. 20/10 (Z.U.S.-10) ; (c) obvezatnost '**pisanoga oblika**' za sklapanje '**upravnoga ugovora**' – u stavku 4. članka 150. Z.U.P.-09, supra ; (b) '**ništetnost upravnoga ugovora**' – u članku 151. Z.U.P.-09, supra, u svezi s člancima 160. – 246., 247. – 375. Zakona o obveznim odnosima, Narodne Novine br. 35/05 (Z.Obv.Odn.) ; (d) nadležnost '**upravnoga sudišta**' – u stavku 4. članka 151. Z.U.P.-09, supra, u svezi s toč. 4. stavka 1. članka 3. Z.U.S.-10, supra ; B. Ljubanović, *Upravni ugovori i upravno sudovanje*, Zbornik radova Pravnoga fakulteta Sveuč. u Splitu, Split, 2010, 1/10, str. 37. – 52. ...

u 'upravnom ugovaranju' bivati samo stranka iz upravnoga postupka u sklopu kojega se upravnu stvar riješilo i javno-pravno tijelo koje je odnosnu upravnu stvar rješavalo, osim ako s zakonom ne bi bilo što drugo odredjenim, npr. da za izvršenje upravnoga rješenje donijetog od strane Parlamenta bude nadležnom Vlada (isp. podtoč. d/, supra)³⁸.

(3) U sklopu klasičnoga 'koncesioniranja' središnjim upravnim odlučanjem figuriralo je 'rješenje o dodjeli koncesije', s tim što je odlučivanju nadležnoga javno-pravnog tijela, dotično 'davatelja koncesije' ('koncedenta'), o tomu predhodio bilo postupak 'javnoga nadmetanja' (*voie de concours (d'adjudication)*; *by auctioning*), ili pak 'javnoga prikupljanja ponudâ' (*appel d'offres*; *invitation to tender*), ili 'pregovaranja' (*négociation*; *negotiations*), kadkada i pod imenom 'na zahtjev' (*à la demande*; *on application*) zainteresirane osobe, a zapravo je bila riječ o 'slobodnom nahodjenju' (*procédé du gré à gré*; *on one's own accord*) nadležnoga javno-pravnoga tijela.

Postupak 'javnoga nadmetanja', ili 'javnoga prikupljanja ponudâ' ili 'pregovaranja' provodilo je za to zasebno nadležno javno-pravno tijelo, na podlozi čijeg je 'prijedloga odluke o davanju koncesije' nadležno tijelo donosilo 'rješenje o dodjeli koncesije'. Onaj 'prijedlog odluke o dodjeljivanju koncesije' nije, naravno, imao svojstvo upravnoga akta, već je takvim figuriralo 'rješenje o dodjeli koncesije', a s tim se rješenjem i rješavalo o pravima i obvezama u koncesioniranja 'dobra, djelatnosti ili radova od interesa za Republiku Hrvatsku'. Bilo je i zakonâ u kojima se sâmo 'pravo na korištenje općega dobra ili javnoga dobra u općoj porabi ili pravo na obavljanje kakve gospodarske djelatnosti' nazivalo 'koncesijom', npr. u ranijemu Zakonu o vodma (1995.), a to i jest bilo u duhu ovdje porabljena naziva 'koncesioniranje'.

Na podlozi odnosnoga rješenja sklapalo se zasebnoga ugovora – 'ugovora o koncesiji' (*contrat de concession*; *concession contract*), a to je bio ugovor građanskoga prava s kojim se pobliže uređivalo prava i obveze između 'davatelja koncesije' (*autorité concédante*; *granting authority*), a u ranijemu uređenju 'koncesioniranja' to je uvijek bilo neko 'javno-pravno tijelo' (*corps juridico-public*; *public law body*), i 'korisnika koncesije' (*bénéficiaire de la concession*; *utility company*), s tim što se samo u pojedinim zakonima porabilo i izričaja 'koncesionar' (*cessionnaire*; *concessionary*)³⁹.

³⁸ Isp. za, i to: (a) 'uvjete za sklapanje' i 'predmet upravnoga ugovora' – u stavicama 1. i 3. članka 150. Z.U.P.-09, supra; (b) 'upravnu stvar' (podtoč. (a), supra) – u članku 2. Z.U.P.-09, supra, u svezi s člankom 1. toga Zakona; (c) odlučivanje o 'pravicama i obvezama' kao svrhu 'upravnoga postupanja' (podtoč. (b), supra) – u članku 1. Z.U.P.-09, supra, u svezi s člancima 2. i 13. toga Zakona; (d) prinudno ispunjenje u sklopu upravnoga postupka (podtoč. (c), supra) – u člancima 133. – 149. Z.U.P.-09, supra; (e) 'stranka' i 'javno-pravno tijelo' kao 'stranke upravnoga ugovora' (podtoč. (e), supra) – arg. iz stavka 1. članka 150. Z.U.P.-09, supra; (f) 'upravna akta s kojim se riješilo upravnu stvar' ('rješenje') – u člancima 96. – 104. Z.U.P.-09, supra, u svezi s člankom 1. i 13. toga Zakona ...

³⁹ Isp. za, i to: (a) 'klasičnoga koncesioniranja' – u izlaganjima u odsj. 1. ovoga ogleđa, te posebice u tamošnjim bilj. br. 1. i 5. (b) ranije propise o koncesijama - Zakon o koncesijama, Narodne Novine br. 89/92 (Z.Knc., posebice članak 1.), zakon koji je *lex generalis* naspram svim drugim zakonima koji su *leges speciales*, i to: Zakon o rudarstvu, Narodne Novine br. 35/95 (Z.Rud.), članci 9. - 11.; Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne Novine br. 158/03, 141/06, 38/09, članci 16. - 39., 66. - 73., članak

(4) Ranije hrvatsko uređenje koncesioniranja (1992. – 2008.) odgovaralo bi u cijelosti **'modelu upravnoga ugovaranja'** glasom novoga Zakona o općemu upravnom postupku (2009.), s tim što je, kako se to čini, ranije uređenje **'koncesioniranja'** (1992.) u tom smislu riječi figuralo kao neki **'uzoriti primjer'** (*modèle exemplaire ; exemplary model*), a uzoritim primjermom za sve uzorite primjere služilo je tada **'koncesioniranje dobra pomorskoga'** (*concesssion du bien maritime ; maritime goods concession*).

Kako to i jest bilo uređenim, bilo da je riječ o **'koncesioniranju'**, ili nekomu drugom upravnom ugovoru, donosilo se najprije **'pravnoga akta s kojim se rješavalo sâmu upravnu stvar'**, npr. **'dodjelu koncesije'**, a zatim se u izvršenju pravâ i obvezâ uređenih s takvim aktom sklapalo zasebnoga ugovora, npr. **'ugovora o koncesiji'**, dotično **'koncesioniranju'**.

Isto tako, ranije **'koncesioniranje'** bilo je u cijelosti **'javno-pravnom stvarju'** (*affaire juridico-publique ; public law affair*), dotično **'upravno-pravnom stvarju'** (*affaire juridico-administrative ; administrative law affair*), a **'privatno-pravne sastojine koncesioniranja'** bile su samo jednom od **'su-odnosnicâ javno-pravnosti'** (*une des implications de la publico-juridicité ; one of public juridicity implications*), jednom nuzgrednošću nužnom radi dovršetka procesa privodjenja gospodarskom iskorištavanju nekoga **'dobra ili djelatnosti ili radova od interesa za Republiku Hrvatsku'**. Imalo se, pri tomu, uvijek na umu da je riječ o nečemu što se u ovom ili onomu obliku i sadržaju smatra izražajem **'javne službe'** (*service public ; public utility service*)⁴⁰.

(5) U svjetlu takvih iskazivanja postavlja se pitanje pravne naravi nekih akata iz sadašnjega uređenja **'koncesioniranja'**, dotično **'postupka davanja koncesije'**, s tim što se treba, ne uzimajući zasada u obzir moguću **'zapletenost koncesioniranja s javno-privatnim uortačivanjem'**, usredotočiti na **'odluku o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** te na **'ugovor o koncesiji'** (u daljnjemu kao i dosada : **'ugovor o koncesioniranju'**).

Za **'odluku o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** kaže se, zakonski, da je to **'upravni akt kojega donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnoga povjerenstva za koncesioniranje, a nakon ocjene pristiglih ponudâ za davanje koncesije, i u skladu s 'dokumentacijom za nadmetanje i 'kriterijima za odabir najpovoljnije ponude'**. Za **'ugovor o koncesioniranju'** kaže se, opet zakonski, da je to **'ugovor kojega potpišu davatelj koncesije s jedne strane, te koncesionar s druge strane, koji sadrži odredbe o međusobnim pravima i**

79. u svezi s predhodno spomenutim člancima ; Zakon o poljoprivrednomu zemljištu, Narodne Novine br. 66/01, 87/02 (Z..Po.Zm.), članci 43. - 49.; Zakon o lovu, Narodne Novine br. 10/94, 29/99, 14/02 (Z.Lov.), članci 20. - 26.; Zakon o javnim cestama, Narodne Novine br. 100/96, 76/98, 27/01, 114/01, 65/02 (Z.Jav. Ces.), članci 35. - 43.; Zakon o vodama, Narodne Novine br. 107/95 (Z.Vod.), članci 142. - 155.; u svezi s vodama i Uredbu o uvjetima i postupku za dodjelu koncesija na vodama i javnomu vodnom dobru, Narodne Novine br. 99/96, 11/98; Zakon o telekomunikacijama, Narodne Novine br. 122/03 (Z.Tlk.), članci 29., 30.; naravno, odnosno zakone i druge propise naznačuje se primjera radi ; (c) pomorske koncesije – u člancima 16. – 39., 65. – 73. . . .

⁴⁰ Isp. u bilj. br. 37. – 39., kao i u izlaganjima u odsj. 1. ovoga ogleđa, posebice u tamošnjim bilj. br. 1. i 5.

obvezama u svezi s korištenjem dane koncesije'.

Medjutim, ono što je najvažnijim a kaziva ga se isto tako zakonski, jest to da se koncesiju smatra **'ugovorno uredjenim pravnim odnošajem'**, na kojega se po načelu podrednosti u svemu primijenjuje pravila o građanskim obvezama, s tim što, prvo, ne mora uvijek **'davateljem koncesije'** bivati neko **'javno-pravno tijelo'**, kao i, drugo, da njegove **'predmete'**, dotično **'predmete koncesioniranja'**, ne povezuje neka zajednička ideja, naima ona o **'javnoj službi'** (*idée de service public ; idea of public utility service*), te, treće, što dva od odnosnih **'predmetâ koncesioniranja'**, a to su **'javni radovi'** (*travaux publics ; civil engineering*) i **'javne usluge'** (*offices d'utilité publique ; public utility offices*) figuriraju jednako tako i kao **'predmeti javne nabave'** (*objets des marchés publics ; object of procurement contract*). Dade se zbog toga, kao i iz razlogâ što ih se već iznijelo (ods. 2.), zaključiti da kako po svojoj sklopljenosti, obliku, i sadržaju, a isto tako i po pretpostavkama pravne zaštite, **'koncesioniranje'** ne ispada ničim drugim do li zasebnim slučajem **'javne nabave'**, a posebice u situacijama kada **'projekt davanja koncesije'** imade obilježja **'projekta javno-privatnoga uortačivanja'**⁴¹.

(6) Ono što je u klasičnom uredjenju **'koncesioniranja'** bilo središnjim, a to je **'upravno rješenje o podjeljivanju koncesije'**, pretvoreno je u **'ugovor o koncesioniranju'** – jer se prava koja iz toga proistječu u novomu uredjenju koncesioniranja ne stječu na podlozi nekoga upravnog akta već ugovora privatnoga prava, a ono što je u ranijemu uredjenju koncesioniranja bilo preradnjama u svrhu **'podjeljivanja koncesije'** – **'javno nadmetanje'**, **'javno prikupljanje ponudâ'**, **'pregovaranje'** – rezultira sada s nečim što je postalo upravnim aktom, a to je **'odluka o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'**.

Dakle, po sâmom Zakonu, **'odluka o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** proglašena je **'upravnim aktom'**; medjutim taj i takav upravni akt rješava samo jednu ali ne neku upravnu stvar, a to je **'odabir su-ugovaratelja u koncesioniranju'**, dakle ni o kakvoj stvari koja bi se mogla smatrati pravom i obvezom iz neke **'upravne stvari'**. Taj i takav upravni akt ne obvezuje čak ni na sklapanje ugovora (o **'koncesioniranju'**), tako da se daje iz svega zaključiti da je **'koncesioniranje'**, baš kao i **'javna nabava'**, u cijelosti **'privatiziranim'**. U tom smislu, **'ugovor o koncesioniranju'**, baš kao ni **'ugovor o javnoj nabavi'** ni **'ugovor o javno-privatnom uortačivanju'**, nisu **'upravnim ugovorima'** u

⁴¹ Isp. za, i to : (a) **'koncesiju'** kao **'ugovornoga pravnog odnošaja'** – u stavku 2. članka 1. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 3. članka 2., te s člancima 26. – 31. toga Zakona ; (b) **'odluku o odabiru najpovoljnijega ponuditelja'** kao odluke s svojstvom **'upravnoga akta'** – u toč. 6. članka 2. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 22. – 24. toga Zakona ; (c) **'ugovora o koncesioniranju'** – u toč. 3. članka 2. Z.knc.-08, supra, u svezi s člancima 26. – 31. toga Zakona ; (d) ideju **'javnoj službi'** – L. Duguiit, *Les transformations du droit public* ... , supra, str. IX. – XIX., 34. – 72., 279. – 281. ; J. Chevallier, *Le service public* ... , supra, str. 18. – 32. ; M. Klarić, *Novo europsko shvaćanje javnih službi* ... , str., posebice, 234. – 255., 281. – 287. ; (e) **'javne radove'** i **'javne usluge'** kao predmete **'javne nabave'** – u toč. 22. i 23. članka 2. Z.Jav.Nab.-07, supra ; (f) **'projekte davanja koncesije'** koji imadu obilježja **'projekta javno-privatnoga ortaštva'** – u toč. 4. stavka 5. članka 12. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 13., stavkom 3. članka 26., stavkom 3. članka 27. toga Zakona ...

smislu pravilâ novoga općega upravnog postupnika koja takve ugovore uređuju, osim onih odlučena o koncesioniranju, kao što su, npr., ona o pomorskim koncesijama, koja se, još zasada, ravnaju po ranijem modelu (od god. 1992.), dotično sadašnjem modelu u općemu upravnom postupniku (od god. 2009.).

Ipak, okolnost da se kako glasom Zakona o javno-privatnom partnerstvu, tako i glasom Zakona o koncesijama, a posebice glaom Zakona o javnoj nabavi, puno ističe da su to **'ugovori s financijskim interesom'**, upozorava na to da se propita značenja nečega što se tamo puno spomnije, a to su različite **'studije'**, a da se pri tomu u sâmim tim zakonima nimalo ne specificira njihovo značenje za sâmo **'upravno ugovaranje'**, a isto tako i tzv. **'politika koncesijâ'** – koju se uredilo u svezi s upravnim i ispekijskim nadziranjem **'koncesioniranja'** ili stvarâ u svezi s **'koncesioniranjem'**⁴².

(7) Kao što je to već bilo analiziranim (ods. 4.), imade se u **'postupku davanja koncesije'**, u sklopu tzv. **'pripremnih radnjâ za davanje koncesije'**, izraditi dvije studije, a to su **'procjena vrijednosti koncesije'** i **'studija o opravdanosti davanja koncesije'**. Isto tako, tamo je bilo istaknutim da izradba odnosnih studijâ imade smisao nekoga nadomjestka za **'obdržavanje ravnovjesja financijsnoga u koncesioniranju'**.

Kao što se to odavno znade, potonjega se instituta oko dvije ideje izgrađuje, dvije ideje o ravnovjesju koje čitavu teoriju o koncesioniranju konstituiraju, a te su : (i) **'ideja o javnoj službi'** koja mora u općemu interesu i pod auktoritetom državne uprave i drugih javno-pravnih tijelâ funkcionirati ; (ii) **'ideja o poduzeću kapitalističkomu'** gospodari kojega su u svojemu djelovanju usmjereni prije svega s mogućnostima polučenja maximuma profita.

Ako je tomu tako, što je pokazano i dokazano osobito u francuskomu pravnom naučavanju i sudbenom praxisu, ne dade se nekoga drugog kriterija za osiguranje **'kakvoće koncesioniranja'** izmisliti, već je to **'obdržavanje ravnovjesja financijsnoga u koncesioniranju'**, e da bi se moglo urediti i odrediti **'nagradjivanje i obeštećivanje koncesionara'** u sklopu obavljanja djelatnostî **'javne službe'**, dotično djelatnostî **'gospodarskoga korištenja općega dobra ili javnog dobra u općoj porabi'**, djelatnostî **'izvodjenja javnih radova'** i djelatnostî **'pružanja javnih uslugâ'**.

Umjesto **'obdržavanja ravnovjesja financijsnoga u koncesioniranju'** kao kriterija, hrvatski zakonodavac pribjegao je kriterijima koje je pravno teško, ako nije i nemogućim, formalizirati, a to su : **'ekonomska opravdanost davanja koncesije'** i **'procjenjena vrijednosti koncesije'** – koje se formalizira samo s pomoću narečenih **'studijâ'**, studijâ u kojima će, baš kao i u sklopu bilo čega što je oslonjenim na **'javnu nabavu'**, prevladati ideologija o sjevlasti **'interesa financijsnoga'**, a da se čak ni u sâmim propisima ne iskazuje njihovu smjerodavnost u tomu nahodećim **'postupanjima radi davanja koncesije'**, radi **'okončanja postupka koncesioniranja'** (*pertinence des études susmentionnées à la terminaison du*

⁴² Isp. u bilj. br. 39. – 41., supra ...

procédé de concession ; relevance of the above mentioned studies to the ending of concession proceedings). Za razliku od toga, posvema drugčije stoji stvar s 'studijom ekonomske opravdanosti davanja pomorske koncesije' – takvu se studiju radi utvrdjenja koncesijeke nadoknade utvrđuje kao (zakonskoga) 'dokaza o profitabilnosti korištenja pomorskoga dobra'⁴³.

(8) Kao što je to već i zdravo-razumski shvatljivim, u izočnosti odredaba o njihovomu pravnom i dokaznom značenju, nikakva studija, pa ni 'studija o ekonomskoj opravdanosti', dotično 'studija o procjeni vrijednosti koncesije', ne mogu pa ma kako minuciozno bile sastavljenim, nadomjesti 'mjerjenje dinamike odvijanja djelatnosti podvrgnute uredjenju koncesioniranja', dinamike sproču koje onda ugovorne stranke – koncesionar i davatelj koncesije – moraju svoje djelovanje podešavati te na takav način privatne interese u opći interes uklopiti.

Naravno, takvo podešavanje i uskladjivanje ne može nikako bivati na način kako je to možebitno rečenim u onim studijama već na način kako to kazivaju 'podatci o stvarnim kretanjima' - koja bi, predmnijevano, bili izražajem ispunjavanja pravâ i obvezâ iz 'ugovora o koncesioniranju', te 'podatci proizlazeći iz upravnih i drugih nadziranjâ što ih se poduzme u svezi s odvijanjem koncesioniranja' – koji bi, predmnijevano, bili izražajem nadziranjâ poduzetim u sklopu 'politike koncesijâ', a posebice 'podatci o promicanju opće-društvenih vr'jednotâ u koncesioniranju' – koji bi, predmnijevano, bili izražajem ukupnosti djelovanjâ što ih se u svezi s potonjim poduzima glasom 'načela predostrožnosti' (*principe de précaution ; precaution principle*).

Nije se ni u dosadašnjemu hrvatskom uredjenju 'koncesioniranja' (1992.) propitkivalo 'obdržavanje ravnovjesja financijalnoga u koncesioniranju', ali se imalo jednoga nadomjestka, i to puno smislenijeg nego što je to slučajem glasom pravilâ sadašnjega uredjenja (2008.), a to je bilo odredjivanje koncesijske nadoknade na podlozi 'zemljišne rente' (*rente foncière ; land rent (annuity)*), tako što se u gospodarskom smislu nastojalo – a stvarju je zasebnih istraživanjâ koliko se u tomu i uspijevalo – obuhvatiti iznos 'zemljišne rente' kao onoga 'viška što ga se ostvaruje na podlozi nekoga monopola na tržištu', ovdje : državnoga monopola nad općim dobrima i javnim dobrima u općoj porabi, djelatnostima i radovima od interesa za Republiku Hrvatsku, skupno s 'obuhvatom dijela profita što ga se imade naročitim pogodnostima korištenjem odnosnih dobara, djelatnosti ili radova' zahvaliti. Dašto, polučenje takvih iznosâ, rente i dijela profita, od strane države i drugih osobâ javnoga prava, ovisnim je, caeteris paribus , o potražnji za zemljištima, dotično za 'općim dobrima i javnim dobrima u općoj porabi, za djelatnostima i uslugama od inteesa za Republiku Hrvatsku', povezano s 'profitabilnošću korištenja', kao što se to posvema dosljedno i kaže u propisima o koncesijama na

⁴³ Isp. za, i to : (a) 'procjenu vrijednosti koncesije' – u podstavku 1. stavka 2. članka 9. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 10. toga Zakona ; (b) 'studiju o opravdanosti davanja koncesije' - u podstavku 2. članka 9. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 11. toga Zakona ; (c) 'obdržavanje ravnovjesja financijalnoga u koncesioniranju' – u izlaganjima u odsječku br. 1. ovoga ogleđa, kao i u tamošnjim bilješkama ...

dobru pomorskomu⁴⁴.

(9) Posebnim je pitanjem tzv. '**politika koncesijâ**', politika koja bi se glasom Zakona odnosila na '**sve mjere i djelatnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitoga sustava davanja koncesijâ, te ustroj i vođenje Registra koncesijâ**', s tim da se ni u kakvoj suvislosti ne ukazuje da bi to bilo u funkciji '**promicanja interesa Republike Hrvatske u davanju koncesijâ**' i u sklopu toga '**provodjenja nadzornih i drugih upravnih mjerâ u takvu svrhu**'. Proizlazi da odredbenice o tzv. '**politici koncesijâ**' ili nadomješćuju ono što se posvema ispravno shvaća i prakticira kao '**upravni nadzor**', '**inspekcijski nadzor**', etc., ili su pak odredbenice o vođenju politike koncesioniranja smiješane s odredbicama o upravnom i inspekcijskom nadzoru, s tim što se potonji gube u onoj '**politici koncesioniranja**'. Tako, nadomješćivanje usustavljenoga postupka nadziranja s nekom '**politikom**' znači unaprijedno zajamčenje da odstupanja od inače s zakonom naredjenih kriterijâ ne će biti sankcioniranim.

Ako se i kada se '**politiku**' shvaća kao '**donošenje važnih društvenih odlukâ**' (B. Horvat), u ovom slučaju o '**koncesioniranju općih dobara i javnih dobara u općoj porabi, javnih radova i javnih usluga u interesu Republike Hrvatske**', to će se teško moći prihvatiti da odredbenice Zakona o '**politici koncesijâ**' znače neku '**politiku**'. Prije će, kao što je to već natuknutim, biti da je riječ o smiješanim (možda i smiješnim?) odredbicama o nečemu što bi se i tako i tako moralo predmnijevati, a to je, prije svega, provodjenje zakonitoga, pravodobnog i učinkovitog upravnog nadziranja, uključujući tu, dašto, i nadziranje financijsko, propisivanje i provodjenje upravnih mjerâ – u svezi s kakvima propisi sve više otvaraju vrata tomu da se to svede ili svodi na '**dogovaranje**', a ne na izricanje zabranâ, izdavanje naredaba, etc., a i praćenje odvijanja '**koncesioniranja**' s motrišta da se udovolji kriterijima kroz kakve se izražava '**interes Republike Hrvatske**' kao države. Medjutim, o nekomu provodjenju zakonitoga, pravodobnog i učinkovitog upravnog nadziranja teško da može biti riječi kraj nepostojanja čvrstih i sigurnih kriterijâ nadziranja, tako da odredbenice o '**politici koncesija**'

⁴⁴ Isp. za, i to : (1) zakonske odredbenice '**nadoknade za koncesiju**' (toč. (a), supra) – u toč. 4. članka 2. Z.Knc.-08, supra, u svezi s toč. 1. i 2. stavka 1. članka 21., toč. 7. stavka 1. članka 24., člankom 28. togaa Zakona ; (2) '**procjenu vrijednosti koncesije**' kao jednu od '**pripremnih radnji za davanje koncesije**' (toč. (b), supra) – u podstavku 1. članka 9. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 10. toga Zakona ; (3) propise koje se primijenjuje na procjenu vrijednosti koncesija (toč. (c), supra), i to : (a) pojedine vrsti '**općega ili drugog dobra**' – u stavku 2. članka 10. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člancima 134. – 147. Z.Zšt.Pr., supra, te s člancima 43-a. – 43-k. Z.Zšt.Klt., supra ; (b) '**javnih radova**' i '**javnih usluga**' – u stavku 1. članka 10. Z.Knc.-08, supra, u svezi s odredbicama Z.Jav.Nab.-07, supra ; (4) odredjivanje '**novčane nadoknade za koncesiju**', uz zabranu prijeloja - u stavcima 2. – 4. te u stavku 7. članka 28. Z.Knc.-08, supra, , u svezi s člankom 14., 18., 21. i 22. toga Zakona ; (8) utjecaj plaćanja koncesijske nadoknade na državnoa i lokalno-regionalne proračune – u stavcima 5. i 6. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 14., 18., 21. i 22. toga Zakona ; (5) '**ekonomsku opravdanost**' kao kriterij odlučivanja od strane javno-pravnih tijelâ – u P. A. Samuelson a. W. Nordhaus, op. cit., supra, str. 30. – 37., 276. – 299., 338. 358., te M. Friedman, op. cit., supra, str. 301. – 319. ; (6) rentu kao '**cijenu korištenja komada zemljišta u nekomu vremenskom razdoblju**' - P. A. Samuelson a. W. Nordhaus, op. cit. supra, str. 242. – 245. ; za neke primisli o tomu – R. Miklaušić, *Koncesijska nadoknada s posebnim osvrtom na komunalnu nadoknadu* , Zbornik radova Pravnoga fakulteta Sveuč. u Splitu, Split, 2001.,2 – 3/01, str. 149. – 162. ; (7) '**profitabilnost korištenja**' kao kriterij – u stavku 2. članka 28. Z.Pom. Lu., supra (medjutim, uz '**procijenjenoga stupnja ugroženosti prirode, ljudskoga okoliša i zdavalja ljudi, te zaštite interesâ i sigurnosti Repblike Hrvatske**') ...

više govore o 'planovima davanja koncesija' i 'vodjenju registra koncesija', nego o tomu kako da se u sklopu državne politike osigura 'koncesioniranje' kakvo bi, u konačnici, bilo sukladnim životnim nacionalnim interesima.

S druge strane, jačina pritisaka u smjeru da se u koncesioniranju po nekome računu 'ravnovesja financijskoga' zahvati iznose zemljišne rente i dijela profita ostvarenje kojega se imade naročitim pogodnostima u svezi s korištenjem 'dobara, djelatnosti i radova od interesa za Republiku Hrvatsku' zahvaliti, ovisi o 'politici kao donošenju važnih društvenih odlukâ' (B. Horvat). A u tomu i jest sva propitljivost odnosnih nastojanja : sadašnje uređenje 'koncesioniranja', posebice u sugledu zakonskih pravila o 'politici koncesija' (i 'javnih nabava' te 'javno-privatnoga ortaštva') manje otvara vrata razvijanju takvih nastojanja a više otvara vrata 'transakcionalizaciji javnoga poslovanja', dotično 'moralnom hazardiranju', u sklopu kakoga se može bitno kriju ozbiljnije opasnosti da nad 'plaćanjima osobama javnoga prava' (*payements aux personnes du droit public ; payments to the public power persons*) prevladaju 'pokrajnja davanja' (*se faire de l'argent au noir ; to make money on the side*)⁴⁵.

VRELA :

a/ Literatura :

xx. John ALDER, **Constitutional and Administrative Law**, Macmillan, London, 1994. (1989.).

xx. Jean-Mary AUBY et al., **Droit administratif des biens**, Dalloz, Paris, 2003.

xx. Damir AVIANI, **Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora**, Zbornik radova : Prema suvremenoj javnoj upravi – Tradicija i tranzicija – Djelo i utjecaj francuskoga Državnog savjeta, Split, 2007., str. 225. – 244.

xx. Damir AVIANI, **Zasebno korištenje opće-uporabljivih dobara u Hrvatskoj : Dometi i ograničenja**, Zbornik radova Pravnoga fakulteta Sveuč. u Splitu, Split, 2009., 1/09, str. 123. – 150.

xx. Branko BABAC, **Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i**

⁴⁵ Isp. za, i to : (a) razvidnost 'politike' kao nadomjestka za 'upravno nadziranje' – u člancima 40. – 44. Z.Knc.-08, supra, u svezi s člankom 1. i 2. toga Zakona ; (b) 'politiku' kao donošenje 'važnih društvenih odlukâ' – B. Horvat, *Politička ekonomija socijalizma*, Globus, Zagreb, 1983., str., posebice, 235. – 269. ; (c) razmatranje 'nepredvidjenih okolnosti' u svezi s koncesioniranjem – isp. u G. Vedel et P. Delvolvé, *Droit administratif* ... , supra, tom 2., str. 781. et s., kao i u izlaganjima u sklopu odsj. 1. (o temeljima klasičnoga naučavanja o koncesioniranju) ; (d) kriterije valjanoga 'upravnog nadziranja' – E. Pusić, *Nauka o upravi*, Pravni fakultet Sveuč. u Zagrebu, Zagreb, 2002. (1961., 1993.), toč. 105. i 106. ; (e) 'transakcionalizacija poslovanja' – O. E. Williamson : (a) *Markets and Hierarchies – Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, N. Y., 1. – 19., 203. – 205., 248. – 263. ; (b) *Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, N. Y., 1987. (1983.), str. 15. – 42. ; 47. – 51., 388. – 389., 385. – 408. Et B. Babac, *O 'činidbi javne službe' kao kategoriji* ... , etc., supra. Et D. Juričić, *Ekonomija javno-privatnoga partnerstva* ... , supra, str. 452. – 468. ...

praxisa , Pravni fakultet Sveučilišta Josipa J. Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2004.

xx. Branko BABAC : **O "činidbi javne službe" kao kategoriji – Neka paradigmatička razmatranja s motrišta rekonstrukcije "javne funkcije"** , Pravni vjesnik, Osijek, 1998., 1 – 4/98, str. 3. – 26.

xx. Branko BABAC, **Problemiziranje 'javno-privatnoga ortaštva' u suvislosti uredjivanja 'javne nabave' i 'koncesioniranja'** , Zbornik radova Pravnoga fakulteta Sveuč. u Splitu, Split, 2008., 1/08, str. 197. – 247.

xx. Jakša BARBIĆ, **Pojavni oblici ortaštva – Zajednički podhvat (Joint Venture)** , Pravo i porezi, Zagreb, 2003., 3/03, str. 7. – 13.

xx. Neil CARTER, **Strategije zaštite okoliša** , hrvatski prijevod, Barbat, Zagreb, 2004.

xx. Jacques CHEVALLIER, **Le service public** , Presses Universitaires de France, Paris, 1994. (1987.).

xx. Michel CROZIER, **Le phénomène bureaucratique** , Ed. du Seuil, Paris, 1963.

xx. Marija CVRLJE, **Javna nabava – Odabir najpovoljnije ponude** , Računovodstvo i financije, 5/05, str. 85. - 90. –

xx. Leon DUGUIT, **Les transformations du droit public** , F. Alcan, Paris, 1925. (1913.).

xx. Hans-Uwe ERICHSEN, **Verwaltungshandeln** , in H.-U. Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, W. de Gruyter, Berlin, 1995., str. 207. – 414.

xx. Gerard FARJAT, **Ordre public économique** , R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1963.

xx. Jean-Michel de FORGE, **Droit administratif** , Presses Universitaires de France, Paris, 1995. (1991.).

xx. Milton FRIEDMAN, **Lerner on Economics of Control** , in M. Friedman, Essays in Positive Economics, The University of Chicago Press, Chicago, 1953., str. 301. – 319. .

x. Nikola GAVELLA et al., **Stvarno pravo** , Informator, Zagreb, 1999.

xx. Yves GAUDEMET, **Le partenariat public-privé en France** , Zbornik radova s Hrvatsko-francuskog pravnog simpozija, Split, 22. – 23. listopada 2007., str. 147. – 169.

xx. Branko HORVAT, **Politička ekonomija socializma** , Globus, Zagreb, 1986.

xx. Božidar JELČIĆ, **Financijsko pravo i financijska znanost** , Birotehnika, Zagreb, 1994.

xx. Damir JURIČIĆ, **Ekonomija javno-privatnoga partnerstva** , Ekonomski pregled, Zagreb, 2008., 7. – 8/08, str. 452. – 468.

xx. Mirko KLARIĆ, **Novo europsko shvaćanje javnih službi**, doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveuč. u Zagrebu, Zagreb, 2008.

xx. Ivo KRBEK, **Upravno pravo**, J. Š., Zagreb, 1929., knj. I., 1932., knj. II.

xx. Boris LJUBANOVIĆ, **Upravni ugovori i upravno sudovanje**, Zbornik radova Pravnoga fakulteta Sveuč. u Splitu, Split, 2010., 1/10, str. 37. – 52.

xx. Boris LJUBANOVIĆ, **Vrednovanje javnih dobara – koncesije na "kulturnim dobrima" kao "dobra od interesa za Republiku Hrvatsku", s posebnim naglaskom na posebnostima tih koncesija**, Zbornik radova Pravnoga fakulteta Sveuč. u Splitu, Split, 2009., 1/09, str. 189. – 199.

xx. Jean MASSOT – Neven ŠIMAC, **Les concessions d'autoroutes en France et en Croatie**, Zbornik radova Pravnoga fakulteta Sveuč. u Splitu, Split, 2009., 1/09, str. 1. – 10.

xx. Dragan MEDVEDOVIĆ – Ivan ŠPRAJC, **Postupak javnih nabavki i pravna zaštita sudionika**,

Pravo u gospodarstvu, 2003., 4/03, str. 163. et s. –

xx. Nikola MIJATOVIĆ, **O javno-privatnom partnerstvu – Stav EU i hrvatsko rješenje**, Zbornik radova : Aktualnosti gradjanskoga i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Pravni fakultet Sveuč. u Mostaru, Mostar, 2009., str. 148. – 161.

xx. Ratko MIKLAUŠIĆ, **Koncesijska nadoknada s posebnim osvrtom na komunalnu nadoknadu**, Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu, Split, 2001., 2 – 3/01, str. 149. – 162.

xx. Pierre MOOR, **Droit administratif**, Staempfli, Berne, 1991. – 1994., t. I. (1994.), t. II. (1991.), t. III. (1992.).

xx. Jože PERIĆ – Daniel DRAGIČEVIĆ, **Partnerstvo javnoga i privatnog sektora**, Finatrade – Tours, Rijeka, 2006.

xx. Silvija PETRIĆ, **Odgovornost za nepoštivanje koncesijskoga ugovora koji se odnosi na korištenje javnih dobara**, Zbornik radova Pravnoga fakulteta Sveuč. u Splitu, Split, 2009., 1/09, str.97. – 121.

xx. Eugen PUSIĆ, **Nauka o upravi**, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1993. (1961.).

xx. Hugues RABAULT, **La notion de droit public en droit administratif allemand**, in Revue de droit public, 1/97, pp. 111. - 142.

xx. Gustav RADBRUCH, **Rechtsphilosophie**, Koehler, Stuttgart, 1973. (1932.).

xx. Jürgen. SALZWEDEL, **Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen**, in H.-U. Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, W. de Gruyter, Berlin, 1995., str 521. – 579.

xx. Paul A. SAMUELSON and William D. NORHAUS, **Economics**, Wiley, N. Y., 1995.

xx. Gerd SCHWARTZ – Ana CORBACHO – Katja FUNKE, **Public Investment and Public Private Partnership** , Palgrave-Macmillan, London, 2008.

xx. Jure ŠIMOVIĆ et al. : **Javno-privatno partnerstvo kao nefiskalni instrument financiranja javnih interesa** , Hrvatska javna uprava, Zagreb, 2007., 1/07, str. 171. – 201.

x. Ivan ŠPRAJC, **Temeljna načela postupaka javne nabave** , Suvremeno poduzetništvo, Zagreb, 2003., 8/03, str. 94. - 98.

xx. Ivan ŠVERKO : **Upravljanje nekreditnim rizicima u hrvatskim financijskim institucijama** , Hrvatski institut za osiguranje i bankarstvo, Zagreb, 2007.

xx. Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, **Droit administratif** , t. 1. et 2., Presses Universitaires de France, Paris, 1992. (1958.).

xx. Martin VEDRIŠ i Petar KLARIĆ : **Gradjansko pravo** , NN, Zagreb, 2004.

xx. Max WEBER, **Wirtschaft und Gesellschaft - Grundriss der verstehenden Soziologie** , J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1976.(1922.).

xx. Oliver E. WILLIAMSON, **Markets and Hierarchies – Analysis and Antitrust Implications** , The Free Press, N. Y., 1983. (1975.).

x. Oliver E. WILLIAMSON, **Economic Institutions of Capitalism** , The Free Press, N. Y., 1985.

b/ Propisi (važniji)

xx. **Ustav Republike Hrvatske** , Narodne Novine br. 56/90, 135/97, 8/98 (proč. tekst), 113/00, 124/00 (proč. tekst), 28/01, 41/01 (proč. tekst), 55/01 (ispr. proč. teksta), 76/10, 85/0 (proč. tekst) (Us.R.Hr.-Proč.)

xx. **Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima** , Narodne Novine br. 91/96, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01 (Z.Vls.Stv.).

xx. **Zakon o javnoj nabavi** , Narodne novine br. 110/07, 125/08 (Z.Jav.Nab.-07).

xx. **Zakon o javno-privatnom partnerstvu** , Narodne novine br. 129/08. (Z.Jpr.Prt.).

xx. **Zakon o koncesijama** , Narodne novine br. 125/08 (Z.Knc.-08).

xx. Vlada Republike Hrvatske : **Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnoga partnerstva (JPP)** , Narodne Novine br. 98/06.

xx. **Zakon o zaštiti okoliša** , Narodne Novine br. 110/07 (Zšt.Okl.).

xx. **Zakon o zaštiti prirode** , Narodne Novine br. 70/05, 139/08 (Zšt.Prr.).

xx. **Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara** , Narodne Novine br. 69/99,

151/03, 157/03, 87/09 88/10 (Z.Zšt.Klt.).

xx. **Zakon o koncesijama** , Narodne Novine br.89/92. (Z.Knc.-92).

xx. **Zakon o rudarstvu** , Narodne Novine br. 35/95, 114/01, 190/03, 100/04 (Z.Rud.).

xx. **Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama** , Narodne Novine br. 158/03, 100/04, 141/06 (Z.Po.Lu.).

xx. **Zakon o poljoprivrednomu zemljištu** , Narodne Novine br. 66/01, 87/02 (Z..Plj.Zem.).

xx. **Zakon o lovu** , Narodne Novine br. 140/05 (Z.Lov.).

xx. **Zakon o javnim cestama** , Narodne Novine br. 138/06 (Z.Jav.Cst.).

xx. **Zakon o vodama** , Narodne Novine br. 153/09 (raniji : 107/95, 150/05) (Z.Vod.).

xx. **Zakon o telekomunikacijama** , Narodne Novine br. 122/03, 158/03 (ispr.), 60/04, 70/05 (Z.Tlk.).

xx. **Zakon o općemu upravnom postupku** , Narodne Novine br. 47/09 (Z.U.P.).

xx. **Zakon o upravnim sporovima**, Narodne Novine br. 20/10 (Z.U.S.).

xx. **Zakon o prostornom uređenju i gradnji** , Narodne Novine br. (Z.Prs. Grd.).

c/ Smjernice Europskih zajednicâ, i slično :

xx. **Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** , Narodne Novine – Medjunarodni ugovori, br. 14/01.

xx. **Smjernice Vijeća br. 89/665 od 21. prosinca 1989. o uskladjivanju zakonâ, propisâ i upravnih odredbâ koje se odnose na primjenu postupaka revizije kod dodjele ugovorâ o javnim nabavama i javnim radovima –**

xx. **Smjernice Vijeća br. 92/13 od 25. velječe 1992. o uskladjivanju zakonâ, propisâ i upravnih odredbâ koje se odnose na primjenu pravilâ Zajednice o postupku nabave subjekata koji djeluju na području vodoopskrbe, energije, prijevoza i telekomunikacija –**

xx. **Smjernice Vijeća br. 92/50 od 18. lipnja 1992. o uskladjivanju postupaka dodjele ugovorâ o javnim uslugama .**

xx. **Smjernice Vijeća br. 93/36 od 14. lipnja 1993. o uskladjivanju postupaka dodjele ugovorâ o javnim nabavama –**

xx. **Smjernice Vijeća br. 93/37 od 14. lipnja 1993. o uskladjivanju postupaka dodjele ugovorâ o javnim radovima –**

xx. **Smjernice Vijeća br. 93/38 od 14. lipnja 1993. o koordiniranju postupaka nabave od strane subjekata koji djeluju u sektorima vdogospodarstva,**

energetike, prijevoza i telekomunikacija

xx. European Commission : (aa) **Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concessions** , COM (2004), Bruxelles 2004. ; (bb) **Guidelines for Successful Public-Private Partnership** , COM (2003), Bruxelles, 2006.

ON THE CROATIAN COPERNICAN TWIST IN THE REGULATION OF CONCESSIONSHIP BY THE LAW OF THE 2008

Of the three specific regulations of public-private cooperation: public procurement, public-private partnership and the concession, attention was focused on the latter and, in particular, on the complexity of concessionship with public-private partnership. Contradictions in the regulation of concession with the proclamation of the Act of 2008 were uncovered as opposed to traditional regulation as was expressed by the law to date with a special emphasis on the procedure of granting approval as "given concessions to project that have characteristics of a "public private partnership project" which is only one of the expressions of the "complexity of concessionship with public-private partnership". An attempt was also made to reveal certain discrepancies and grey areas in the perspective of "public interest" and the "interests of the Republic of Croatia". Severe criticism was particularly directed at one of the new legal (?) "institutions" which is the "non-payment of concession fees that is not economically justifiable" as some kind of substitute for essential administrative and inspection supervision in and upon concessionship, precisely as some kind of guarantee in advance that straying from regulated criteria will be not appropriately sanctioned.

Key words: *administrative contracts, Copernican twist, concessionship, public-private partnership, public procurement, concession*