

PRVENSTVENA KONCESIJA U LUKAMA OTVORENIM ZA JAVNI PROMET I VLADAVINA PRAVA

Prof. dr. sc. DRAGAN BOLANČA*

UDK 656.615:347.741
656.071.4:35.078.6
Pregledni znanstveni članak
Primljeno: 29.6.2015.
Prihvaćeno za tisak: 17.2.2016.

U ovom radu autor opisuje prvenstvenu koncesiju kao posebnu vrstu koncesije u lukama otvorenim za javni promet. Prikazuje zakonodavna rješenja (Zakon o morskim lukama iz 1995. i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003.), mišljenje pomorskopravne teorije, te se konačno osvrće i na različitu sudsku praksu Upravnog suda RH, Vrhovnog suda RH i Ustavnog suda RH. Takva sudska praksa nesumnjivo ne doprinosi vladavini prava u pomorskom poduzetništvu.

Ključne riječi: luke otvorene za javni promet; prvenstvena koncesija; vladavina prava.

I. UVOD

More je jedinstven i širok plovidbeni put, a gradnja i održavanje luka predstavlja značajan ulog u općem učinku njegovih prednosti. Naime, morske luke su *conditio sine qua non* uspješnog pomorstva neke pomorske države, pa tako i Republike Hrvatske, jer predstavljaju ključne podsustave u prometnom sustavu pomoću kojih je prometni i gospodarski sustav jedne zemlje povezan u prometni gospodarski sustav svijeta¹ i jedan su od bitnih elemenata za uklapanje Republike Hrvatske u europsku prometnu politiku.² S novim državnim ustrojem Republike Hrvatske dobili smo i novu podjelu luka prema njihovoj namjeni, veličini i značaju. Prvi zakonski tekst koji se kao *lex specialis* bavio razvrstajem luka bio je **Zakon o morskim lukama** (dalje – ZML)³

* Dr. sc. Dragan Bolanča, redoviti profesor (u trajnom zvanju) Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, 21000 Split; e-mail; Dragan.Bolanca@pravst.hr

¹ Tako **Dragan Bolanča**: Lučka (pomorska) politika Republike Hrvatske i pravna stečevina Europske unije, *Zbornik radova "Ustavne promjene Republike Hrvatske i Europska unija"*, Split, 2010., str. 196.–197., **Ivan Miloš**: Model pretvorbe i privatizacije luka javnog prometa s posebnim osvrtom na "Luku" Rijeka, *Naše more*, Dubrovnik, br. 3–6, 1998., str. 141.

² O tome vidi **Dražen Topolnik – Silvestar Perše – Janko Presečki**: Croatian traffic policy from the aspect of integration into the European transport system, *Proceedings "2nd International Conference on Traffic Science"*, Trst – Patras, 1998., str. 38.

³ Vidi "Narodne novine", br. 108/95., 6/96. i 97/00. O zakonu detaljnije vidi **Dragan Bolanča**: *Pravni status morskih luka kao pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet, Split, 2003, str. 65.–107.

koji je prestao važiti dana 15. listopada 2003. god. kada je stupio na snagu novi *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama* (dalje – ZPDML).⁴

II. PRVENSTVENA KONCESIJA U ZAKONODAVNIM RJEŠENJIMA I POMORSKOPRAVNOJ TEORIJI

1. Prvenstvena koncesija i ZML

ZML '95. je predviđao više vrsta koncesija u lukama otvorenim za javni promet.⁵

Prva grupa koncesija bile su one iz odredbe čl. 10. ZML-a (koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti) gdje je bio sadržan i postupak koncesioniranja.⁶ Lučke djelatnosti obavljaju trgovačka društva na temelju koncesije (st. 1.), dok pravne osobe koje na temelju posebnog zakona obavljaju djelatnost koja se odnosi na sigurnost plovidbe na moru, mogu ovu djelatnost obavljati na lučkom području bez koncesije (st. 2.). Koncesiju radi obavljanja određene djelatnosti iz čl. 9. ZML-a može dobiti samo trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću koje ima

⁴ Vidi "Narodne novine", br. 158/03., 100/04., 141/06. i 38/09. Opširnije o tom zakonu **Dragan Bolanča**: Osnovne značajke Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1–2, 2004., str. 55.–85., **Branko Kundih**: *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Hrvatski hidrografski institut, Rijeka, 2005., str. 7.–267., **Iva Tuhtan-Grgić**: Pravo vlasništva na objektima izgrađenima na pomorskom dobru, *Zbornik radova sa savjetovanja "Pomorsko dobro u fokusu znanosti i pragme"*, Rijeka, 2005., str. 137.–155., **Snježana Frković**: Stečena prava na pomorskom dobru, *Zbornik radova sa savjetovanja "Nekretnine kao objekti imovinskih prava"*, Zagreb, 2004., str. 131.–181., **Željko Mišić**: Otvorena pitanja u primjeni Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s osvrtom na prijedlog izmjena i dopuna, *Poredbeno pomorsko pravo*, Zagreb, 2005., br. 159, str. 69.–81., **Snježana Frković – Jadranko Jug**: Još o spornim pitanjima i što bi mogla donijeti izmjena Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, *Zbornik radova sa savjetovanja "Pomorsko dobro"*, Zagreb, 2006., str. 1.–28., **Ivo Grabovac – Ranka Petrinović**: *Pomorsko pravo (pomorsko javno, upravno i radno pravo)*, Pomorski fakultet, Split, 2006., str. 46.–48., **Desa Sarvan – Mladen Žuvela**: *Koncesije u pravnom sustavu Republike Hrvatske*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 55.–63. i str. 185.–186., **Snježana Frković**: Pomorsko dobro danas i neke aktualnosti iz prakse, *Zbornik radova sa savjetovanja "Nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i opća dobra"*, Zagreb, 2007., str. 69.–137., **Nina Perko**: Izmjene i dopune Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, *Zbornik radova sa savjetovanja "Nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i opća dobra"*, Zagreb, 2007., str. 138.–144., **Branko Kundih**: Pomorsko dobro sutra de lege ferenda, *Zbornik radova sa savjetovanja "Nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i opća dobra"*, Zagreb, 2007., str. 145.–175., **Jadranko Jug**: Subjektivna prava glede mora, morske obale i otoka, *Informator*, Zagreb, br. 5697, 2008., str. 1.–3. i str. 15.–17., **Dragan Bolanča**: Koncesije na pomorskom dobru – novine u hrvatskom zakonodavstvu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1, 2009., str. 71.–84.

⁵ **Luka otvorena za javni promet** jest morska luka koju, pod jednakim uvjetima, može upotrebljavati svaka fizička i pravna osoba sukladno njenoj namjeni i u granicama raspoloživih kapaciteta (čl. 2., toč. 2. ZML-a).

⁶ Poblize o tome **Ivo Borković**: Koncesije s posebnim osvrtom na Zakon o morskim lukama Republike Hrvatske, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, br. XIV, 2001., str. 24 i dalje, **Draško Lambaša**: *Provedba koncesijskog sustava u morskim lukama*, Informator, Zagreb, br. 4613, 1998., str. 5.–7.

minimalni kapital 60.000 kuna ili dioničko društvo koje ima minimalni kapital 200.000 kuna i registrirano je za obavljanje odnosne djelatnosti (st. 3.).⁷ Koncesija za obavljanje lučke djelatnosti daje se na temelju javnog natječaja koji raspisuje lučka uprava i objavljuje u “Narodnim novinama” (st. 4.).⁸ Lučka uprava u **pravilu** daje trgovačkom društvu koncesiju za obavljanje jedne lučke djelatnosti, a jednom trgovačkom društvu ne može se dati koncesija za obavljanje svih lučkih djelatnosti (st. 5.).⁹ Izraz “u pravilu” nas upućuje na zaključak da koncesionar može dobiti koncesiju i za obavljanje više lučkih djelatnosti. Trgovačka društva koja dobiju koncesiju za obavljanje lučkih djelatnosti, upisuju se u posebni upisnik koji vodi lučka uprava (čl. 18., st. 1.). Koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti daje se na razdoblje do 10 godina (st. 6.). Taj se rok određuje ovisno o planu i programu rada trgovačkog društva koje traži koncesiju, vodeći u svakom slučaju računa da rok ne bude kraći negoli je potrebno za amortizaciju vrijednosti planom predviđenih ulaganja na lučkom području (čl. 13., st. 1.).¹⁰

⁷ Jasno je da lučke djelatnosti ne mogu obavljati sva trgovačka društva, već samo trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću ili dioničko društvo. Nadalje, nije moguće da lučke djelatnosti obavljaju sva trgovačka društva u tim oblicima, jer zakonodavac postavlja i dodatne uvjete. Naime, trgovačko društvo s ograničenom odgovornošću mora imati minimalni kapital od 60.000 kuna i mora biti registrirano za obavljanje odnosne djelatnosti. Što se tiče dioničkog društva, ono mora imati minimalni kapital 200.000 kuna i mora biti registrirano za obavljanje lučke djelatnosti za koju se traži koncesija. Dakle, gramatičkim tumačenjem odredbe čl. 10., st. 3., jasno proizlazi da gore navedena trgovačka društva moraju raspolagati minimalnim kapitalom u navedenim iznosima u trenutku podnošenja zahtjeva za dodjelu lučke koncesije, što je vidljivo iz izvotka sudskog registra. Naravno, iz sudskog registra mora biti vidljivo i da je podnositelj zahtjeva registriran baš za onu djelatnost čije obavljanje traži. Sudska registracija je neophodna u natječajnom postupku i mora biti priložena uz zahtjev (ponudu) za dodjelu koncesije. Iz svega navedenog proizlazi da ona društva s ograničenom odgovornošću odnosno dionička društva koja ispunjavaju sve zakonske uvjete iz čl. 10., st. 4. ZML-a, u trenutku podnošenja zahtjeva za dodjelu koncesije u natječaju, ne moraju imati na svom žiro računu iznos od 60.000 odnosno 200.000 kuna – tako **Dragan Bolanča**: Za dodjelu koncesije na treba imati na žiro-računu 60.000 odnosno 200.000 kuna, *Poslovni tjednik*, Zagreb, br. 66, 2003., rubrika “Poslovni savjetnik”, str. 70.

⁸ **Mario Meštrović**: Uporedni prikaz sustava upravljanja lukama otvorenim za javni promet i lukama za posebne namjene u hrvatskom zakonodavstvu, referat iz zbornika “*Pravni problemi instituta pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na luke otvorene za javni promet*”, Split, 1998., str. 53. misli da su relativno strogi uvjeti propisani za obavljanje lučkih djelatnosti (naročito u pogledu kapitala) možda opravdani u većim i gospodarski značajnijim lukama, no neprimjereni su malim lukama županijskog i lokalnog značaja u kojima se ne ostvaruje nikakav putnički ili teretni promet. Naime, u manjim mjestima koja imaju otvorenu luku često i nema registriranog trgovačkog društva, naročito takvog koje bi imalo propisani kapital i ispunjavalo druge tražene uvjete, pa se autor pita zbog čega određene lučke djelatnosti ne bi mogle obavljati i fizičke osobe, student servisi, razne udruge i sl.

⁹ Unatoč opravdanoj antimonopolnoj orijentaciji, nije jasan smisao ove odredbe, posebice u manjim lukama u kojima se osim priveza i odveza brodova, te ukrcaja i iskrcaja putnika, ne obavljaju nikakve druge djelatnosti (*ibid*, str. 54.).

¹⁰ Koncesija za obavljanje lučke djelatnosti daje se na osnovi ocjene plana i operativnog programa rada ovlaštenika koncesije, uključujući i program ulaganja u održavanje luke (čl. 11., st. 1.).

Druga vrsta koncesija bile su one koje je lučka uprava mogla dodijeliti za obavljanje lučkih djelatnosti koje obuhvaćaju korištenje postojećih lučkih objekata infrastrukture i suprastrukture (čl. 11., st. 2.).¹¹ Takve se koncesije, po širini ovlaštenja koja se priznaju ovlašteniku koncesije, izjednačuju s prvenstvenom koncesijom.¹²

Treća vrsta koncesija odnosila se na korištenje lučkih objekata infrastrukture i suprastrukture radi obavljanja lučkih djelatnosti čija se izgradnja i održavanje osigurava putem lučke uprave i s drugim sredstvima iz državnog ili županijskog proračuna (čl. 21., st. 2.).¹³ Koncedent je lučka uprava, a postupak se provodi prema odredbama čl. 10.–čl. 15. ZML-a (čl. 21., st. 2).

Četvrta vrsta koncesija bile su koncesije za izgradnju i korištenje novih objekata infrastrukture i suprastrukture, a daju se na način i pod uvjetima iz čl. 10., st. 3. i 4., u skladu s desetogodišnjim planom razvoja lučkog sustava Republike Hrvatske i dvogodišnjim planom razvoja luke (čl. 21., st. 3.). Davatelj koncesije može biti lučka uprava (za razdoblje do 12 godina), Vlada Republike Hrvatske (za razdoblje od 12 do 33 godine) i Hrvatski sabor (za razdoblje od 33 do 99 godina) – čl. 21., st. 4. Iznimno, lučka uprava na zahtjev ovlaštenika (uz suglasnost ministra pomorstva, prometa i veza) može produžiti razdoblje koncesije na ukupno 32 godine, te sukladno tome izmijeniti i ostale uvjete iz odluke i ugovora o koncesiji. Uvjet za takvo postupanje je procjena da nove investicije to gospodarski opravdavaju ili je nastupila viša sila ili promijenjene okolnosti zbog kojih se u razdoblju koncesije ne mogu ostvariti koncesijski ciljevi (čl. 21., st. 8.).

Prvenstvena koncesija je peta vrsta koncesije koja se može dodijeliti na lučkom području. Trgovačko društvo nastalo pretvorbom društvenog poduzeća luke *dužno je u roku od 30 dana od upisa u trgovački registar podnijeti zahtjev za dodjelu prvenstvene koncesije* iz čl. 62. ZML-a (čl. 61., st. 2.). Lučka uprava će trgovačkom društvu za obavljanje lučke djelatnosti iz čl. 9. ZML-a koje nastane pretvorbom predviđenom u čl. 60. ZML-a, dodijeliti koncesiju za obavljanje djelatnosti iz čl. 9. ZML-a i korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture na lučkom području na osnovi njihovog pismenog zahtjeva (*prvenstvena koncesija*), na vrijeme od 12 godina (čl. 62.). Ovdje je neophodna raščlamba odredbe čl. 62. koja se nalazi među prijelaznim i završnim odredbama ZML-a, a prvi put (i jedini) navodi pojam prvenstvene koncesije, međutim bez pobližeg sadržajnog obrazloženja tog pojma.¹⁴ Lučka uprava kao davatelj prven-

¹¹ To znači da koncesija za obavljanje lučke djelatnosti ne sadrži implicitno u sebi i pravo na korištenje i održavanje postojećih objekata infrastrukture i suprastrukture – **Borković**, *op. cit.*, str. 25.

¹² *Ibid*, str. 26.

¹³ “Izgradnja i održavanje objekata lučke infrastrukture i suprastrukture osigurava se putem lučke uprave, sukladno ovom Zakonu i s drugim sredstvima iz državnog i županijskog proračuna” (čl. 21., st. 1.).

¹⁴ Sama činjenica da je norma koja predviđa dodjeljivanje prvenstvene koncesije sadržana u prijelaznim i završnim odredbama ZML-a (a ne u temeljnim odredbama o koncesiji u čl. 10.–čl. 21.) govori da je prvenstvena koncesija izuzetak od ostalih koncesija.

stvene koncesije *obvezna je dodijeliti* tu koncesiju za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture na lučkom području na osnovi pisanog zahtjeva ovlaštenika koncesije, na vrijeme od 12 godina. Ovlaštenik prvenstvene koncesije točno je određen, jer to može biti samo trgovačko društvo za obavljanje lučkih djelatnosti koje je nastalo pretvorbom društvenog poduzeća luka. Novo trgovačko društvo *dužno je podnijeti zahtjev* u prekluzivnom zakonskom roku (čl. 61., st. 2.), jer ako trgovačko društvo ne podnese zahtjev u roku od 30 dana od upisa u trgovački registar, lučka uprava će u daljnjem roku od 30 dana raspisati javni natječaj za davanje koncesije za obavljanje djelatnosti iz čl. 9. ZML-a (čl. 61., st. 3.). *Dovoljan je pisani zahtjev* trgovačkog društva da bi taj novi pravni subjekt dobio prvenstvenu koncesiju. Taj zahtjev može sadržavati obavljanje lučkih djelatnosti iz čl. 9. ZML-a, kao i korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture na lučkom području.¹⁵ Tumačenjem odredaba čl. 61., čl. 62. i čl. 63. ZML-a aksiološkom, gramatičkom, lingvističkom i teleološkom metodom zaključujemo da je prvenstvena koncesija prva koncesija koja se mora dodijeliti trgovačkom društvu nastalom pretvorbom društvenog poduzeća luka, bez javnog natječaja,¹⁶ samo na osnovi njegova pisanog zahtjeva. Već unaprijed određenom ovlašteniku koji je ispunio materijalni (čl. 60.) i formalni preduvjet (čl. 61., st. 2.) pripada prioritetno pravo obavljanja lučkih djelatnosti i korištenja objekata lučke infrastrukture i suprastrukture. *To se prioritetno pravo odnosi samo na one lučke djelatnosti koje je društveno poduzeće luka obavljalo do trenutka pretvorbe odnosno samo na one postojeće objekte koje je već koristilo do tog trenutka.*¹⁷ Ovakav zaključak proizlazi iz suštine prvenstvene koncesije koja predstavlja nastavak korištenja lučkog područja i objekata infrastrukture i suprastrukture na njemu, te nastavak obavljanja lučkih djelatnosti od strane trgovačkog društva nastalog pretvorbom društvenog poduzeća luka. Sve druge lučke djelatnosti koje ne obavlja društveno poduzeće luka ili svi drugi postojeći objekti podgradnje i nadgradnje koje ne koristi ta pravna osoba, ne mogu biti

¹⁵ Usporedi **Dragan Bolanča**: Prvenstvena koncesija, referat iz zbornika "Pravni problemi instituta pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj s posebnim osortom na luke otvorene za javni promet", Split, 1998., str. 64.

¹⁶ Vidi **Dragan Bolanča**: Bez javnog natječaja do povlaštene koncesije, *Poslovni tjednik*, Zagreb, br. 1, 2002, rubrika "Poslovni savjetnik", str. 55.–56.

¹⁷ Tako **Dragan Bolanča**: Pravni režim luka otvorenih za javni promet u hrvatskom pomorskom zakonodavstvu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 3–4, 1999., str. 480.–481., **Draško Lambaša**: Prvenstvena koncesija iz Zakona o morskim lukama, *Informator*, Zagreb, br. 4645, 1998., str. 7. Suprotno **Borković** (*op. cit.*, str. 27) koji misli da ta koncesija sadržajno obuhvaća obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje objekata infrastrukture i suprastrukture kao jedinstveno pravo na čitavom lučkom području. Međutim, iz suštine prvenstvene koncesije je vidljivo da se ona obavlja samo na dijelu lučkog područja i to onoga na kojem je budući prvenstveni koncesionar obavljao lučke djelatnosti odnosno koristio lučke objekte do trenutka pretvorbe. Naravno, ako je društveno poduzeće luka prije pretvorbe obavljalo sve lučke djelatnosti odnosno koristilo sve lučke objekte, onda će kao prvenstveni koncesionar to i dalje raditi na cijelom lučkom području.

predmet prvenstvene koncesije. Prvenstveni koncesionar ih može dobiti samo u uobičajenom postupku koncesioniranja tj. na temelju javnog natječaja. U odnosu na postupak koncesioniranja iz čl. 10.–čl. 19., prvenstvena koncesija se bitno razlikuje u još jednoj činjenici. Naime, kako je njen rok unaprijed određen na 12 godina, njeno trajanje ne može ovisiti o kvaliteti predloženih planova, programa rada i drugih dokaza iz čl. 12., niti je bitna ocjena tih planova i programa iz čl. 11., st. 1. Stoga, uz pisani zahtjev za dodjelu prvenstvene koncesije nije neophodna navedena dokumentacija, jer je lučka uprava dužna dodijeliti tu koncesiju već na temelju podnesenog zahtjeva.

2. Prvenstvena koncesija i ZPDML

U lukama otvorenim za javni promet¹⁸ obavljaju se lučke djelatnosti nabrojane u čl. 65. ZPDML-a¹⁹. Pravo na obavljanje lučkih djelatnosti, korištenje postojeće podgradnje i nadgradnje, te gradnje novih građevina i drugih objekata nadgradnje i podgradnje stječe se na temelju koncesije (čl. 66., st. 1.). Bitna je razlika prema ZML-u u ovlašteniku koncesije koji može biti pravna ili fizička osoba registrirana za obavljanje obrta, a ispunjava uvjete propisane čl. 17., st. 3. i 4. ZPDML-a (čl. 66., st. 2., čl. 68., st. 1.). Dakle, koncesionari više nisu samo određena trgovačka

¹⁸ Prema ZPDML-u **luka otvorena za javni promet** jest morska luka koju, pod jednakim uvjetima, može upotrebljavati svaka fizička i pravna osoba sukladno njenoj namjeni i u granicama raspoloživih kapaciteta (čl. 2., st. 1., toč. 2.). **Lučka podgradnja (infrastruktura)** jesu operativne obale i druge lučke zemljišne površine, lukobrani i drugi objekti infrastrukture (npr. lučke cestovne i željezničke prometnice, vodovodna, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža, objekti za sigurnost plovidbe u luci i sl.) – čl. 2., st. 1., toč. 7. **Lučka nadgradnja (suprastruktura)** jesu građevine izgrađene na lučkom području (upravne zgrade, skladišta, silosi, rezervoari i sl.) – čl. 2., st. 1., toč. 8. Bitna novost uvedena Zakonom o izmjenama i dopunama ZPDML-a ("Narodne novine", br. 141/06), koji je stupio na snagu dana 4. siječnja 2007. god. jest uvođenje pojma **prekrcajne opreme** koja ne čini pomorsko dobro. U prekrcajnu opremu spadaju pojedinačni uređaji, strojevi, procesne instalacije, lučke dizalice i drugi proizvodi od kojih se sastoji postrojenje ili su samostalno ugrađeni u građevinu i služe tehnološkom procesu u luci (čl. 2., st. 1., toč. 9.). Dakle, lučke dizalice više nisu lučka suprastruktura tj. pomorsko dobro. Stoga je zakonodavac odlučio da sve lučke dizalice koje su stalno učvršćene na lučko područje u lukama za otvoreni promet (od stupanja na snagu ovog Zakona) postaju vlasništvo Republike Hrvatske (čl. 118. a, st. 1.), a ona ih prenosi na upravljanje nadležnoj lučkoj upravi, koja ih pak daje na korištenje ovlašteniku koncesije prema uvjetima iz ugovora o koncesiji (čl. 118., st. 2.).

¹⁹ Lučke djelatnosti su: 1. privez i odvez brodova, jahti, ribarskih, sportskih i drugih brodica i plutajućih objekata; 2. ukrcaj, iskrcaj, prekrcaj, prijenos i skladištenje roba i drugih materijala; 3. prihvat i usmjeravanje vozila u svrhu ukrcaja ili iskrcaja vozila s uređenih lučkih površina; 4. ukrcaj i iskrcaj putnika uz upotrebu lučke prekrcajne opreme; 5. ostale gospodarske djelatnosti koje su u funkciji razvoja pomorskog prometa i djelatnosti iz toč. 1. do 4. (npr. opskrba brodova, pružanje usluga putnicima, tegljenje, servisi lučke mehanizacije i ostale servisne usluge, poslovi zastupanja u carinskom postupku, poslovi kontrole kakvoće robe i dr.) – čl. 65., st. 1. Poslovi pomorske agencije i otpremnički poslovi obavljaju se na temelju odobrenja nadležne lučke uprave – čl. 65., st. 3.

društva (dionička društva ili društva s ograničenom odgovornošću).²⁰ ZPDML (čl. 66., st. 5.) predviđa **četiri vrste koncesija**:²¹

1. koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti, koja ne zahtijeva korištenje postojećih niti gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području;
2. koncesija za obavljanje ostalih gospodarskih djelatnosti iz čl. 65., st. 1., toč. 5. ZPDML-a, koje ne zahtijevaju korištenje postojećih niti gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području;
3. koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti, koja zahtijeva korištenje postojećih i/ili gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području;
4. koncesija za obavljanje ostalih gospodarskih djelatnosti koja zahtijeva korištenje postojećih i/ili gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području. Davatelj svih koncesija je lučka uprava na rok do 10 godina povodom zahtjeva tražitelja koncesija iz toč. 1. i 2. (čl. 67., st. 2.)²² odnosno na rok do 99 godina temeljem javnog prikupljanja ponuda za koncesije iz toč. 3. i 4. (čl. 67., st. 3.).²³ Za ove

²⁰ Razlog za ovu promjenu je jasan, jer u manjim mjestima koja imaju otvorenu luku često i nema registriranog trgovačkog društva, naročito takvog koje bi imalo propisani kapital i ispunjavalo druge tražene uvjete iz ZML-a.

²¹ **Vanja Seršić**: *Koncesije na pomorskom dobru*, Informator, Zagreb, 2011., str. 168.–175., **Dragan Bolanča**: *Koncesije na pomorskom dobru – novine u hrvatskom zakonodavstvu*, *Zbornik radova "Pravo i vrednovanje javnih dobara"*, Split, 2008., str. 268. i dalje, **Dragan Bolanča**: *The Legal Status of the Seaports Open to Public Traffic in the Republic of Croatia*, *Megatrend revija*, Beograd, br. 1, 2013., str. 315.–316.

²² Podnositelj zahtjeva za koncesiju iz čl. 66., st. 5., toč. 1. i 2. dužan je uz zahtjev za davanje koncesije priložiti: 1. prijedlog o vrsti i opsegu obavljanja lučke djelatnosti; 2. dokaz da raspolaže odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima za obavljanje lučke djelatnosti za koju traži koncesiju; 3. dokaz da je pravna osoba registrirana za obavljanje lučkih djelatnosti; 4. dokaz da je fizička osoba (obrtnik) registriran za obavljanje lučkih djelatnosti (čl. 68., st. 2).

²³ Odluka o javnom prikupljanju ponuda za koncesiju iz čl. 66., st. 5., toč. 3. i 4. obvezno treba sadržavati podatke iz čl. 18., st. 2. ZPDML-a, te i druge potrebne podatke za određenu koncesiju (čl. 68., st. 3.). Uz ponudu za dobivanje koncesije iz čl. 66., st. 5., toč. 3. i 4., podnositelj prilaže: 1. plan i operativni godišnji program rada i investicija uz prikaz utjecaja koji će to imati na rast prometa, zaposlenost i razvoj luke; 2. dokaz da raspolaže odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima koje zadovoljavaju potrebe proizvodnog i radnog ciklusa kako s obzirom na vlastiti interes tako i interes trećih; 3. dokaz da raspolaže potrebnim brojem i djelatnicima odgovarajuće stručnosti za ostvarenje operativnog programa rada u luci; 4. dokaz i jamstvo da raspolaže potrebnim financijskim sredstvima ili izvorima sredstava za ostvarenje plana i programa rada i investicija; 5. dokaz o ispunjavanju uvjeta iz čl. 68., st. 2., toč. 3. i 4. (čl. 68., st. 4.).

koncesije potrebna je prethodna suglasnost Vlade Republike Hrvatske (na rok od 30 do 50 godina) odnosno Hrvatskog sabora (na rok preko 50 godina) – čl. 67., st. 4. Kod određivanja dužine roka na koji se daje koncesija uzimaju se u obzir kriteriji iz čl. 20., st. 6. ZPDML-a, vodeći u svakom slučaju računa da rok ne bude kraći negoli je potrebno za amortizaciju vrijednosti planom predviđenih ulaganja na lučkom području (čl. 67., st. 5.). Koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti, korištenje postojeće podgradnje i nadgradnje, te građenje novih građevina i drugih objekata nadgradnje i podgradnje daje se na rok do 99 godina (čl. 67., st. 1.).

ZPDML izričito spominje prvenstvenu koncesiju na dva mjesta. Prvo, pod određenim uvjetima njeno se trajanje može produžiti do 50 godina (čl. 67., st. 4.)²⁴ Drugo, postupci za davanje prvenstvene koncesije iz čl. 62. ZML-a započeti do stupanja na snagu ZPDML-a, dovršit će se prema odredbama ZML-a (čl. 118., st. 12.). Ni ZPDML ne daje sadržajno tumačenje prvenstvene koncesije.

III. PRVENSTVENA KONCESIJA U SUDSKOJ PRAKSI

1. Dana 18. siječnja 2000. god. trgovačko društvo Trajektna luka Split d.d., Gat Sv. Duje 1 (dalje – TLS), Split podnijelo je Lučkoj upravi Split (dalje – LUS) zahtjev za dodjelu prvenstvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje lučkih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području luke Split (dana 10. travnja 2001. godine taj je zahtjev nadopunjen i pojašnjen na traženje LUS-a). Na temelju utvrđenog činjeničnog stanja²⁵ LUS je kao davatelj prvenstvene koncesije svojom *Odlukom o dodjeli prvenstvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje i održavanje postojećih lučkih objekata podgradnje i nadgradnje na*

²⁴ Lučka uprava može iznimno, na zahtjev ovlaštenika, uz prethodnu suglasnost Vlade Republike Hrvatske, za koncesiju iz članka 66. stavka 5. točke 3. i 4. ovoga Zakona i za **prvenstvenu koncesiju** produžiti rok trajanja koncesije do ukupno 50 godina, za određena područja i odgovarajuće djelatnosti, te sukladno tome izmijeniti i ostale uvjete iz odluke i ugovora o koncesiji u slučajevima: ako nove investicije to gospodarski opravdavaju, ako nastupi viša sila (čl. 67., st. 6.). Ministar će donijeti akt kojim se propisuju kriteriji za produženje roka trajanja ovih koncesija (čl. 65., st. 4.). Ministar mora, turizma, prometa i razvitka postupio je u skladu s navedenom zakonskom odredbom te je donio *Pravilnik o kriterijima za produženje roka trajanja koncesije* ("Narodne novine", br. 112/07) koji je stupio na snagu dana 8. studenog 2007. god.

²⁵ U toku postupka utvrđene su sljedeće činjenice: naprijed navedeno trgovačko društvo pravni je sljednik društvenog poduzeća ODRŽAVANJE I IZGRADNJA LUKA Split p.o., pretvorba je izvršena u skladu s odgovarajućim Zakonom, temeljem rješenja Trgovačkog suda u Splitu posl. broj Tt-99/2784-4 od 20. prosinca 1999. godine to je trgovačko društvo upisano u sudski registar kao dioničko društvo za obavljanje lučkih i drugih djelatnosti, trgovačko društvo je u roku od 30 dana od dana upisa u sudski registar, bez natječaja pisanim zahtjevom zatražilo dodjelu prvenstvene koncesije za obavljanje određenih lučkih djelatnosti i korištenje određenih lučkih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području luke Split.

lučkom području luke Split br. 1352 dana 25. travnja 2003. god. zaključio da podnositelj zahtjeva ima status prvenstvenog koncesionara, jer je ispunio materijalni (čl. 60.) i formalni uvjet (čl. 61., st. 2.) iz ZML-a. Slijedom iznijetoga, ovlašteniku prvenstvene koncesije dodijelio je prvenstvenu koncesiju za obavljanje onih lučkih djelatnosti i korištenje onih lučkih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području luke Split koje je njegov pravni prethodnik obavljao odnosno koristio do trenutka pretvorbe.²⁶

Protiv Odluke LUS-a br. 1352 od 25. travnja 2003. god. TLS dana 24. lipnja 2003. god. podnosi zahtjev Ministarstvu pomorstva, prometa i veza RH (dalje – Ministarstvo) tražeći preinačenje prvostupanjske odluke odnosno njeno poništenje i vraćanje na ponovno odlučivanje, smatrajući da je podnositelju zahtjeva dodijeljena tzv. krnja prvenstvena koncesija. Ministarstvo je svojim rješenjem (Klasa: UO/I-342-01/03-02/02, Ur. broj: 530-03-03-2) od 7. srpnja 2003. god. odbilo zahtjev TLS-a s obrazloženjem da je prvostupanjska odluka zakonita i pravilna.

Protiv drugostupanjskog rješenja TLS pokreće upravni spor pred Upravnim sudom RH koji svojom presudom broj: Us-7076/2003-6 dana 19. veljače 2004. god. uvažava tužbu i poništava rješenje Ministarstva i to zbog formalnog nedostatka.²⁷

2. U ponovljenom postupku dana 21. lipnja 2004. god. LUS kao davatelj prvenstvene koncesije donosi novu *Odluku o dodjeli prvenstvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje i održavanje postojećih lučkih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području luke Split* br. 2176. I u ovoj odluci LUS slijedi svoje pravno shvaćanje da je za prvenstvenog koncesionara bitno što je njegov pravni prethodnik

²⁶ Prvenstvena koncesija se daje za obavljanje slijedećih lučkih djelatnosti:

1. Privez i odvez brodova, jahti, ribarskih, sportskih i drugih brodice i plutajućih objekata (bazeni Gradska luka, vranjički, solinski i kaštelanski);
2. ukrcaj i iskrcaj putnika i vozila (bazen Gradska luka);
3. ostale gospodarske djelatnosti za koje se daje prvenstvena koncesija na lučkom području su:
 - davanje vode brodovima i brodicama (bazen Gradska luka),
 - lučki iskopi (bazeni gradska luka, vranjički, solinski i kaštelanski).

Popis objekata lučke podgradnje za čije se korištenje dodjeljuje prvenstvena koncesija: 1. vodovodna mreža (bazen Gradska luka).

Popis objekata lučke nadgradnje za čije se korištenje dodjeljuje prvenstvena koncesija: 1. poslovni prostor Upravne zgrade na adresi Gat Sv. Duje 1, Split (u prizemlju – soba privezivača, soba za alat, na I.-om katu – kancelarije koje sada koristi Trajektna luka) – bazen Gradska luka (čl. 3. Odluke).

²⁷ Sud je utvrdio da je ista osoba potpisala i prvostupanjsku Odluku LUS-a br. 1352 od 25. travnja 2003. god. u svojstvu predsjednika Upravnog vijeća i drugostupanjsku Odluku Ministarstva od 7. srpnja 2003. god. u svojstvu pomoćnika ministra tuženog tijela, čime je povrijeđen zakon na štetu tužitelja. Dakle, sud nije ulazio u ocjenu merituma upravnog spora tj. koje lučke djelatnosti i koje lučke objekte obuhvaća prvenstvena koncesija.

obavljao odnosno koristio do trenutka pretvorbe.²⁸ Protiv ove odluke TLS podnosi žalbu Ministarstvu dana 23. srpnja 2004. god. ističući da mu na cijelom lučkom području u okviru prvenstvene koncesije pripada pravo na obavljanje svih lučkih djelatnosti i pravo korištenja svih lučkih objekata. Međutim, Ministarstvo je novim rješenjem (Klasa: UP/II-342-01/04-01/176, Ur. broj: 530-04-04-3) od 29. studenog 2004. god. samo djelomično usvojilo žalbu TLS-a, jer je prvostupanjsku odluku preinačilo u dijelu koji se odnosi na obavljanje lučke djelatnosti davanja električne energije brodovima i brodicama i to na bazenu Gradska luka.²⁹

TLS podnosi tužbu³⁰ Upravnom sudu RH koji dana 30. studenog 2005. god. presudom broj: Us-10744/2044-6 uvažava tužbu i poništava rješenje Ministarstva od 29. studenog 2004. god. (toč. I) i uvažava žalbu, te poništava odluku LUS-a br. 2176 od 21. lipnja 2004. god. (toč. II). Po mišljenju Suda odredbe ZML-a koje reguliraju prvenstvenu koncesiju jasne su i određene, pa u konkretnom slučaju nije trebalo zvati u pomoć pravnu teoriju radi rješavanja tužiteljevog zahtjeva za dodjelu te koncesije.³¹ Zakonske odredbe nigdje ne ograničavaju dodjelu prvenstvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje lučkih objekata, pa je trebalo odlučiti o dodjeli prvenstvene koncesije prema pismenom zahtjevu tužitelja *bez ograničenja*.³²

Državno odvjetništvo RH dana 18. siječnja 2006. god. podnosi zahtjev za zaštitu zakonitosti (broj Uz-do-56/05) protiv presude Upravnog suda RH broj: Us-10744/2044-6 od 30. studenog 2005. god. zbog pogrešne primjene materijalnog prava i bitne povrede Zakona o upravnom sporu.³³

²⁸ U odnosu na prvu odluku (vidi bilješku br. 26) u odredbi čl. 3. proširuje se krug lučkih djelatnosti prvenstvene koncesije, jer se ona daje i za parkirališnu djelatnost koja je u funkciji ukrcaja i iskrcaja putnika i vozila (bazen Gradska luka), za davanje vode (bazen Gradska luka) i električne energije brodovima i brodicama (Gat sv. Nikole i Obale lazareta u bazenu Gradska luka), te za lučke iskope (bazeni Gradska luka, Vranjički, Solinski i Kaštelanski). Ujedno se proširuje i popis objekata lučke podgradnje na ormariće za opskrbu brodova i brodica vodom i električnom strujom (Gat sv. Nikole i Obale lazareta u bazenu Gradska luka).

²⁹ Pošto je u međuvremenu zaključen i *Ugovor o prvenstvenoj koncesiji* dana 6. rujna 2004. god., ova je izmjena unesena Anexom navedenog ugovora.

³⁰ U tužbi se navodi da tužitelj "*posebno ukazuje da se tijekom drugog stupnja učestalo poziva na pravna mišljenja pravnih stručnjaka (npr. prof. Bolanče, prof. Grabovca, dipl. pravnik Lambaše i dr.), ali da ta mišljenja po važećim propisima nisu i ne mogu biti izvor prava*".

³¹ Vidi str. 6. obrazloženja.

³² Vidi str. 7. obrazloženja.

³³ Napominjemo da je LUS postupajući po presudi Upravnog suda RH od 30. studenog 2005. god. donijela (treću) Odluku o dodjeli prvenstvene koncesije br. 594 dana 23. veljače 2006. god. Stoga je Ministarstvo, zbog podignutog zahtjeva za zaštitu zakonitosti, dana 12. lipnja 2006. god. donijelo zaključak (Klasa: UP/II-342-01/06-01/31, Ur. broj: 530-04-04-2) o prekidu upravnog postupka do odluke Vrhovnog suda RH o zahtjevu za zaštitu zakonitosti.

Vrhovni sud RH dana 16. svibnja 2006. god. donosi rješenje broj: Uzz 3/06-8 kojim uvažava zahtjev za zaštitu zakonitosti, ukida presudu Upravnog suda RH broj Us-10744/2044-6 od 30. studenog 2005. god. i predmet vraća tom sudu na ponovno odlučivanje. Naime, po ocjeni Vrhovnog suda sadržaj citiranih zakonskih odredaba (čl. 9., čl. 60., čl. 61. i čl. 62. ZML-a), kao niti cjelina odredaba kojima je uređeno pravo odnosno dodjela prvenstvene koncesije ne daju osnova za zaključak u pogledu obveze LUS-a da u cijelosti postupi po zahtjevu tužitelja, bez ograničenja, kako se to izričito naglašava u pobijanoj presudi.³⁴ Kod dodjele koncesije (pa tako i prvenstvene koncesije), u svakom konkretnom slučaju treba ocijeniti da li određena (zatražena) gospodarska djelatnost ispunjava pretpostavke u smislu citiranih zakonskih odredaba kako glede vrste tako i glede obujma obavljanja navedene djelatnosti, jer je zakonodavac predvidio također i pravo i obvezu nadležnog tijela (lučke uprave) da ocijeni i odluči o nizu okolnosti koje su od nesumnjivog utjecaja za odlučivanje o zahtjevu za dodjelu prvenstvene koncesije.³⁵

U ponovljenom postupku, što je i logično, Upravni sud RH svojom presudom broj: Us-8033/2006-20 dana 30. kolovoza 2006. god. odbija tužbu TLS-a kao tužitelja protiv rješenja tuženog Ministarstva od 29. studenog 2004. god., čime je *prima facie* postupio po nalogu Vrhovnog suda RH.³⁶ Ono što nije logično u ovom slučaju jest novo obrazloženje presude Upravnog suda RH od 30. kolovoza 2006. god. Gledajući strukturu tog obrazloženja, vidljivo je da je Sud doslovno prepisao dio svoje presude od 30. studenog 2005. god. (str. 1.–3.), da je zatim ponovio zaključke Vrhovnog suda RH (str. 4.–5.), a tek na kraju iznosi jedinu svoju originalnu rečenicu.³⁷

3. Neminovna posljedica nepravilnog postupanja Upravnog suda RH očitovale se u podnošenju tužbe Ustavnom sudu RH od strane TLS-a dana 8. lipnja 2006. god. Naime, TLS smatra da su joj navedenom presudom povrijeđena ustavna prava zajamčena Ustavom RH³⁸ i to baš pravo jednakosti svih pred

³⁴ Vidi str. 2. obrazloženja.

³⁵ Vidi str. 3. obrazloženja. Detaljnije **Ante Vuković**: Stečena prava na pomorskom dobru, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2, 2009., str. 386.–387.

³⁶ To je značilo da je Odluka o dodjeli prvenstvene koncesije LUS-a br. 2176 od 21. lipnja 2004. god. zakonita i pravilna, pa je Ministarstvo rješenjem (Klasa: UP/II-342-01/06-01/31, Ur. broj: 530-04-04-3) dana 11. prosinca 2006. god. poništilo Odluku o dodjeli prvenstvene koncesije br. 594 od 23. veljače 2006. god. (vidi bilješku br. 33).

³⁷ "Imajući u vidu pravno stajalište Vrhovnog suda RH i njegove primjedbe iznijete u rješenju od 16. svibnja 2006. godine, ovaj Sud je ponovo razmotrio činjenice utvrdene u upravnom postupku, pa je ocijenio da osporenim rješenjem Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka Republike Hrvatske od 29. studenog 2004. godine zakon nije povrijeđen na štetu tužitelja" (str. 5. obrazloženja).

³⁸ Vidi "Narodne novine", br. 41/01.

zakonom (čl. 14., st. 2.), pravo na žalbu (čl. 18., st. 1.), pravo na jednak pravni položaj (čl. 26.), pravo na pravično suđenje (čl. 29., st. 1.) i pravo na poduzetničku i tržišnu slobodu (čl. 49., st. 1.).³⁹

Odlukom Ustavnog suda RH broj: U-III-3579/06. od 27. listopada 2010. god. ustavna tužba je usvojena, pa je ukinuta presuda Upravnog suda RH od 30. kolovoza 2006. god. i predmet vraćen tom sudu na ponovni postupak.⁴⁰ Ustavni sud RH je utvrdio da se iz obrazloženja osporene presude Upravnog suda RH ne može utvrditi ono što je bit prijepora, te da ona ne sadrži primjereno obrazloženje razloga na kojima se temelji (Upravni sud RH je naime jednostavno reproducirao pravno shvaćanje Vrhovnog suda i promijenio odluku, bez pozivanja na relevantne činjenice i bez njihove analize). Time je proizvoljnom primjenom mjerodavnog prava podnositelju ustavne tužbe povrijeđeno pravo na pravično suđenje, ali istodobno i pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti.⁴¹ Međutim, u pogledu merituma spora Ustavni sud RH je izričito zaključio da se prvenstvena koncesija odnosi na one lučke djelatnosti koje je trgovačko društvo obavljalo i prije pretvorbe te da se to pravo proteže na one objekte infrastrukture i suprastrukture unutar lučkog područja na kojima ih je obavljalo i prije pretvorbe.⁴² Nadalje, Ustavni sud RH podsjeća da je takvo stajalište jedino logično i razumno, pa ga je zauzela pravna teorija, nadležna upravna tijela, Vrhovni sud RH, pa čak i Upravni sud RH u obrazloženju osporene odluke.⁴³

U ponovljenom postupku, usprkos jasno iznesenom pravnom shvaćanju kao i uputama Ustavnog suda RH, dana 5. siječnja 2011. god. Upravni sud RH donosi presudu broj: Us-12056/2010-3 kojom uvažava tužbu i poništava rješenje Ministarstva od 29. studenog 2004. god. (toč. I) i uvažava žalbu, te poništava odluku LUS-a br. 2176 od 21. lipnja 2004. god. (toč. II).⁴⁴ Dakle, *prima facie* vidljivo je da je dispozitiv ove presude identičnog sadržaja kao i ranije ukinuta presuda broj: Us-10744/2044-6 od 30. studenog 2005. god.⁴⁵ Apsurdnost situacije proizlazi iz

³⁹ Poblize **Ante Vuković**: Ustavni sud Republike Hrvatske o pravima na pomorskom dobru, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1, 2011., str. 126.

⁴⁰ Vidi "Narodne novine", br. 128/10.

⁴¹ Vidi str. 14.–15. obrazloženja. *Ibid*, str. 127.–128.

⁴² Vidi str. 13. obrazloženja.

⁴³ Vidi str. 14. obrazloženja.

⁴⁴ Slijedeći svoje pogrešno stajalište iz ove presude, Upravni sud RH je drugom presudom broj: Us-2006/2007-4 dana 8. lipnja 2011. god. odlučio da se tužba uvažava i poništava rješenje Ministarstva od 11. prosinca 2006. god. (toč. I), te da se žalba uvažava i poništava odluka LUS-a br. 594 od 23. veljače 2006. god. (toč. II.) – vidi bilješku br. 36.

⁴⁵ Vidi *supra* III. 2.

činjenice da je iz obrazloženja odluke Ustavnog suda RH od 27. listopada 2010. god. posve jasno da presuda Upravnog suda od 30. kolovoza 2006. god. nije ukinuta zbog pravnog stajališta što ga je Upravni sud RH u toj presudi usvojio na temelju pravnog shvaćanja Vrhovnog suda RH, već zbog toga što ona nije bila valjano obrazložena. Dakle, očekivani rezultat ponovljenog postupka pred Upravnim sudom RH trebao je biti taj da se upravna tužba odbija, s time da se ta odluka valjano obrazloži.

Iz navedenih razloga, ovog puta LUS podnosi ustavnu tužbu Ustavnom sudu RH dana 2. ožujka 2011. god.⁴⁶ smatrajući da su joj povrijeđena određena ustavna prava.⁴⁷ Ujedno je podnesen i prijedlog za odgodu ovrhe na temelju čl. 67., st. 2. *Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH* (dalje – UZUS).⁴⁸ Ustavni sud RH rješenjem br. U-III-1202/2011 dana 25. svibnja 2011. god. privremeno je odgodio ovrhu presude Upravnog suda RH broj: Us-12056/2010-3 od 5. siječnja 2011. god. (toč. I.), s time da odgoda ostaje na snazi do donošenja odluke o ustavnoj tužbi (toč. II.). Ustavni sud RH ističe kompleksnost predmeta s obzirom na postojanje prethodnih, različitih stajališta i odluka Ustavnog suda RH, Vrhovnog suda RH i Upravnog suda RH u istom predmetu,⁴⁹ ali naglašava da Upravni sud RH nije proveo odluku Ustavnog suda RH, iako je bio dužan donijeti novu odluku i obrazložiti je na način kako je navedeno u odluci Ustavnog suda RH od 27. listopada 2010. god.⁵⁰

4. Ustavni sud RH je svojom odlukom broj: U-III-1202/2011. od 13. studenoga 2014. god. usvojio ustavnu tužbu LUS-a (toč. I.), ukinuo presudu Upravnog suda RH od 5. siječnja 2011. god. (toč. II.) i predmet vratio Visokom upravnom sudu RH na ponovni postupak (toč. III.).⁵¹ Normalno, danom donošenja te odluke

⁴⁶ LUS je podnijela još jednu ustavnu tužbu dana 27. veljače 2014. god. protiv presude Upravnog suda broj: Us-2006/2007-4 od 8. lipnja 2011. god. – vidi bilješku br. 44.

⁴⁷ U pitanju su pravo jednakosti svih pred zakonom (čl. 14., st. 2.), pravo na pravično suđenje (čl. 29., st. 1.) i pravo na sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti (čl. 19., st. 2.) Ustava RH.

⁴⁸ Vidi "Narodne novine", br. 99/99., 29/02., 49/02. "Na prijedlog podnositelja ustavne tužbe Ustavni sud može odgoditi ovrhu do donošenja odluke, ako bi ovrha prouzročila podnositelju tužbe štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odgoda nije suprotna javnom interesu, niti bi se odgodom nanijela nekome veća šteta" (čl. 67., st. 2.).

⁴⁹ Vidi str. 4. obrazloženja.

⁵⁰ Vidi str. 3. obrazloženja.

⁵¹ U toj istoj odluci od 13. studenoga 2014. god. (ali pod brojem U-III-969/2014) Ustavni sud RH usvojio je i drugu ustavnu tužbu LUS-a (toč. I.), ukinuo presudu Upravnog suda RH broj: Us-2006/2007-4 od 8. lipnja 2011. god. (toč. II.) i predmet vratio Visokom upravnom sudu RH na ponovni postupak (toč. III.) - vidi bilješku br. 46. Naime, Ustavni sud RH je navedena dva predmeta koji su rezultirali dvjema osporenim presudama Upravnog suda odlučio ocjenjivati u zajedničkom ustavnosudskom postupku, budući da se radi o postupcima koji su bili povezani, proizlaze iz jedinstvenog spora i istog činjeničnog supstrata, te stoga čine pravno-sudsku cjelinu (vidi str. 16. obrazloženja).

prestalo je važiti rješenje Ustavnog suda RH br. U-III-1202/2011 od 25. svibnja 2011. god. kojom je privremeno odgođena ovrha presude Upravnog suda RH od 5. siječnja 2011. god. (toč. V.). Ustavni sud RH usporedio je obrazloženje presude Upravnog suda sa stajalištima Ustavnog suda od 27. listopada 2010. god. i Vrhovnog suda od 16. svibnja 2006. god., te je zaključio da je očito da Upravni sud nije poštovao ta pravna stajališta, niti je dao razloge kojima bi argumentirano obrazložio zašto ostaje kod svog stajališta. Time je Upravni sud pokazao ne samo neprihvatljivo ignoriranje citiranih stajališta Ustavnog i Vrhovnog suda u rješavanju ovog slučaja, već je pridonio i tome da se dugotrajni postupak (koji traje već 14 godina) vraća na početak bez jasne upute podnositeljici o opsegu prvenstvene koncesije o kojoj mora odlučiti.⁵² Stoga je u ponovnom postupku Visoki upravni sud RH dužan cijeli slučaj sagledati u svjetlu pravnih stajališta izraženih u ovoj odluci Ustavnog suda RH, njegovoj odluci od 27. listopada 2010. god. i odluci Vrhovnog suda od 16. svibnja 2006. god., te postupiti na način koji će, u okvirima njegove nadležnosti, primjenu mjerodavnog zakona uskladiti sa zahtjevima koji proizlaze iz načela vladavine prava, pravne sigurnosti i pravičnog suđenja.⁵³

5. Visoki upravni sud RH svojom presudom broj: Uss-120/14-17 dana 29. siječnja 2015. god. odbija tužbu TLS-a kao tužitelja protiv rješenja tuženog Ministarstva od 29. studenog 2004. god.⁵⁴ Po mišljenju suda, imajući u vidu utvrđeno činjenično stanje u postupku, kao i izraženo pravno stajalište Ustavnog suda koje nije dovedeno u dvojbu ni rješenjem Vrhovnog suda RH od 16. svibnja 2006. god., tuženo tijelo je donijelo zakonitu odluku o žalbi tužitelja na način kako je to pobliže navedeno u izreci osporenog rješenja.⁵⁵ U konkretnom slučaju tužitelju je sukladno čl. 62. ZML-a dodijeljena prvenstvena koncesija koja se odnosi na one lučke djelatnosti iz čl. 9. ZML-a koje je tužitelj obavljao i prije pretvorbe, kao i na onom području unutar lučkog područja na kojem je te djelatnosti obavljao, uključujući i parkirališnu djelatnost koja je u funkciji ukrcaja i iskrcaja putnika

⁵² Vidi str. 21. obrazloženja.

⁵³ Vidi str. 22. obrazloženja.

⁵⁴ Istovremeno Visoki upravni sud RH je presudom broj Uss-119/14-14 dana 29. siječnja 2015. god. odbio tužbu TLS-a kao tužitelja protiv rješenja tuženog Ministarstva od 11. prosinca 2006. god. (vidi bilješke br. 36, 44, 46 i 51). Sud je zaključio da je tuženo tijelo pravilno poništilo odluku o prvenstvenoj koncesiji iz 2006. god., jer je u međuvremenu postala pravomoćna odluka o prvenstvenoj koncesiji iz 2004. god., pa nije postojala zakonska mogućnost da se o zahtjevu tužitelja za dodjelu prvenstvene koncesije još jedanput ponovno odlučuje (vidi str. 6. obrazloženja).

⁵⁵ Vidi str. 8. obrazloženja.

i vozila.⁵⁶ Dakle, Visoki upravni sud je u ponovnom postupku donio presudu kojom je odbio tužbu tužitelja i ocijenio zakonitim osporeni akt tuženog tijela, poštujući pravna stajališta Ustavnog suda izražena u odluci kojom je ukinuta ranija presuda Upravnog suda RH od 5. siječnja 2011. god., čime je ujedno postupao u skladu s relevantnim odredbama UZUS-a.⁵⁷

IV. ZAKLJUČAK

Postupak dodjele prvenstvene koncesije u splitskoj Gradskoj luci trgovačkom društvu TLS d.d. pokrenut je u siječnju 2000. god., kada je započeo i pravni spor između LUS-a kao davatelja prvenstvene koncesije i TLS-a kao prvenstvenog koncesionara (ovlaštenika prvenstvene koncesije).⁵⁸ Spor se vodio oko pitanja opsega prvenstvene koncesije, jer je TLS tražila prvenstvenu koncesiju za sve lučke djelatnosti navedene u svom zahtjevu za dodjelu te koncesije, te na svim lučkim objektima bez ograničenja, dok je LUS smatrala da prvenstvenom koncesionaru pripada koncesija samo za one lučke djelatnosti koje je pravni prednik TLS-a obavljao i samo na onim objektima koje je za te djelatnosti koristio prije pretvorbe (a ona je prethodila podnošenju zahtjeva za prvenstvenu koncesiju). LUS kao upravno tijelo u prvostupanjskom postupku, donijela je tri odluke o dodjeli prvenstvene koncesije i to dana 25. travnja 2003. god. (br. 1352), dana 21. lipnja 2004. god. (br. 2176) i dana 23. veljače 2006. god. (br. 594). Sve tri odluke u svom meritumu sadrže identično obrazloženje pravnog stava LUS-a.⁵⁹

⁵⁶ Vidi str. 10. obrazloženja. *Inter alia*, sud navodi da u trenutku podnošenja zahtjeva za dobivanje prvenstvene koncesije, tužitelj nije bio registriran za obavljanje agencijske i špediterske djelatnosti, te parkirališne djelatnosti (osim one koja je u funkciji ukrcaja i iskrcaja putnika i vozila), niti je obavljao te djelatnosti prije pretvorbe (str. 8.–9.). Za poslove čišćenja u luci, tužitelj je bio registriran, ali ih nije obavljao prije pretvorbe, jer ih je prepustio drugoj pravnoj osobi (str. 9.). Što se tiče korištenja objekata lučke nadgradnje, tužitelj je potpisivanjem diobene bilance prepustio korištenje predmetnih poslovnih prostora LUS-u, čime je izgubio pravo tražiti iste prostore u prvenstvenu koncesiju (str. 10.).

⁵⁷ Prema odredbama čl. 31. UZUS-a "odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba" (st. 1.), a "sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda" (st. 2.). Nadalje, odredbom čl. 77., st. 1. propisano je da kada ustavnu tužbu usvoji i osporeni akt ukinu, Ustavni sud u obrazloženju navodi koje je ustavno pravo povrijeđeno i u čemu se povreda sastoji. U st. 2. istog članka navedeno je da pri donošenju novog akta, **nadležno sudbeno** ili upravno **tijelo**, tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravna osoba s javnim ovlastima **obvezni su poštivati pravna stajališta Ustavnog suda** izražena u odluci kojom se ukida akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo podnositelja ustavne tužbe.

⁵⁸ Detaljnije Dragan Bolanča: Prvenstvena koncesija u lukama otvorenim za javni promet – res judicata? *Zbornik radova "In memoriam prof. dr. sc. Vjekoslav Šmid"*, Rab 2013., str. 11.–24.

⁵⁹ Vidi *supra* 2.

Drugostupanjski upravni organ (Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture RH) u sve tri situacije jasno je potvrdio stav LUS-a kao ispravan. U tijeku postupka Vrhovni sud RH (jedanput) i Ustavni sud RH (tri puta) zauzimaju iste stavove kao LUS i Ministarstvo (a s njima se slaže i pomorska pravna teorija). Ipak, glavnu ulogu preuzima Upravni sud RH (Visoki upravni sud RH) koji je u ovom postupku bio uključen šest puta, pri čemu je čak tri puta zauzimao stav TLS-a (jedanput prije suprotnog rješenja Vrhovnog suda RH iz 2006. god., a dvaput (apsurdno!) nakon drugačije odluke Ustavnog suda iz 2011. god.). Ova, u suštini jednostavna priča, završena je nakon punih 14 godina donošenjem presude Visokog upravnog suda RH u siječnju 2015. god., čime je prvostupanjska odluka LUS-a o dodjeli prvenstvene koncesije iz 2004. god. postala konačna i pravomoćna. Jasno uočljiva činjenica jest da su u cijelom postupku Ustavni sud RH, Vrhovni sud RH, Ministarstvo i LUS zastupali identičan pravni stav, dok je Upravni sud RH (Visoki upravni sud RH) dugo vremena mislio suprotno. Upravo ignorirajući odluku Ustavnog suda i njegova pravna stajališta, taj sud kao nadležno sudbeno tijelo nije uskladio primjenu mjerodavnog zakona sa zahtjevima koji proizlaze iz načela vladavine prava⁶⁰, pravne sigurnosti i pravičnog suđenja, upravo onih ustavnih načela za koja bi se morao zauzimati u svakom sudskom sporu. Svojom arbitrarnošću, Visoki upravni sud RH ugrozio je najviše vrednote ustavnog poretka i ona načela koja su presudna za izgradnju povjerenja u sudski sustav.

⁶⁰ Opširnije o vladavini prava **Jadranko Crnić**: *Vladavina ustava (zaštita sloboda i prava čovjeka i građanina)*, Zagreb, 1994., str. 2.–6., **Arsen Bačić**: *Leksikon Ustava Republike Hrvatske*, Split, 2000., str. 398.–400., **Petar Bačić**: *The Rule of Law in Croatia and the Role of Constitutional Court, Book of proceedings "Rule of Law, Human Rights and European Union"*, Skopje, 2012., pp. 67.–95., **Dragan Bolanča**: *Vladavina prava i pomorsko pravo u eri globalizacije, Zbornik radova "Vladavina prava i pravna država u regionu"*, Istočno Sarajevo, 2014., str. 378.–385.

Summary:

**PRIORITY CONCESSION IN THE SEA PORTS OPEN FOR
PUBLIC TRAFFIC AND THE RULE OF LAW**

In this article the author describes priority concession as a special kind of concession in the ports open for public traffic. He presents legislation solutions (Sea Ports Act of 1995 and Maritime Demesne and Sea Ports Act of 2003) and the interpretation thereof in the maritime jurisprudence. Finally, he points out different court practice of superior Croatian courts (Administrative Court, Supreme Court and Constitutional Court). The mentioned court practice does undoubtedly not contribute to the rule of law in maritime enterprises.

Keywords: *ports open to public traffic; priority concession; rule of law.*

