

Dr. sc. Boris Ljubanović, docent
Pravnog fakulteta Sveučilišta Osijeku

VREDNOVANJE JAVNIH DOBARA - KONCESIJE NA "KULTURNIM DOBRIMA" KAO "DOBRIMA OD INTERESA ZA REPUBLIKU HRVATSKU", S POSEBNIM NAGLASKOM NA POSEBNOSTI TIH KONCESIJA

UDK: 351. 853. (497.5)

Primljeno: 10. 01. 2009.

Pregledni rad

Za razliku od hrvatskog prava koje koncesiju povezuje, prije svega, s gospodarskim korištenjem javnih dobara od strane pojedinaca ili pravnih osoba, francusko pravo i praksa koncesiju povezuju s povjeravanjem obavljanja javnih radova ili s povjeravanjem kakve javne službe privatnom poduzetniku, koncesionaru. Francuski pisci govore i o koncesioniranju javne službe – to je postupanje kojim izvjesna javna vlast povjerava koncesionaru upravljanje i gospodarenje određenom javnom službom, pod kontrolom javne vlasti, uz nagradu koja se, u pravilu, sastoji u davanjima korisnika službe.

Prema hrvatskom pravu, kulturna dobra su od interesa za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu posebnu zaštitu. Svojstvo kulturnog dobra, na temelju stručnog vrednovanja, utvrđuje Ministarstvo kulture. Vlasništvo nad kulturnim dobrom može se suglasno zakonu ograničiti, i to u pogledu posjeda, uporabe i prometa kulturnim dobrom. Hrvatsko pravo posebno normira koncesije na kulturnim dobrima. U usporedbi s koncesijom na nekim drugim «dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku», koncesije na kulturnim dobrima imaju niz posebnosti.

Ključne riječi: *kulturno dobro, koncesija, koncesioniranje*

OPĆENITO O KONCESIJAMA PO HRVATSKOM I FRANCUSKOM PRAVU

S obzirom na temu ovih hrvatsko-francuskih pravnih dana možemo, prije svega, istaknuti da je vrednovanje javnih dobara od strane javno-pravnih tijela povezano, prije svega, s privođenjem tih dobara gospodarskoj svrsi, s tim da je u hrvatskom upravnom pravu prevladavajući instrument za to institut koncesija, a ponešto i zakup (potonje npr. za poljoprivredno zemljište i lov).

Unatoč tome, hrvatski se upravnopравни pisci pobliže ne bave teorijskim i praktičnim pitanjima koncesija. Tek su ponešto o toj temi pisali prof. Krbek i prof. Ivančević, nešto više prof. Borković, a tek u novije vrijeme najviše prof. Babac¹.

¹ Za opće naučavanje hrvatskih autora o koncesijama isp. Branko Babac, Upravno pravo – Odabrana poglavlja iz teorije i praksa, Pravni fakultet Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Osijek, 2004., str.

Možda je razlog tomu činjenica što institut koncesija nije bio sukladan političkom i gospodarskom sustavu bivše socijalističke Republike Hrvatske, te je kao takav bio prihvatljiv jedino u slučaju gospodarskih odnosa s inozemstvom.

Ali je zato francuska književnost bogata tekstovima o koncesijama i koncesioniranju.²

Institut koncesija predviđen je u Republici Hrvatskoj, prvi put, Zakonom o koncesijama iz 1990. godine.³ Ali je već 1992. donesen novi Zakon o koncesijama, koji je na snazi i danas.⁴ Osim u potonjem tzv. općem zakonu o koncesijama, odredbe o koncesijama sadržane su i u drugim brojnim hrvatskim zakonima (to su tzv. posebni propisi o koncesijama), kao što su npr. Zakon o javnim cestama, Zakon o lovu, Zakon o rudarstvu, Zakon o telekomunikacijama, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o vodama, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama te, što je poseban predmet naših razmatranja, Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara iz 1999. godine (tzv. posebni zakoni). Pritom se odredbe općeg zakona primjenjuju ako u nekom posebnom zakonu nije što drugo propisano (tzv. načelo podređenosti).

Prema važećem hrvatskom pravu, koncesiju možemo definirati kao akt javne vlasti kojim se određenoj fizičkoj ili pravnoj osobi, domaćoj ili stranoj, na određeno vrijeme, uz naplatu na temelju koncesijskog ugovora, dopušta stjecanje prava gospodarskog korištenja prirodnih bogatstava te drugih dobara za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, ili prava obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku, kao i prava izgradnje i korištenja objekata i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti.⁵

Vidimo da hrvatsko pravo koncesiju povezuje, prije svega, s gospodarskim korištenjem javnih dobara od strane pojedinaca ili pravnih osoba, pri čemu se pojam javna služba i ne spominje. Francuska pak koncesiju (*concession*) povezuje, teorijski, normativno i praktički, s povjeravanjem obavljanja javnih radova, ili s povjeravanjem obavljanja kakve javne službe i gospodarenje tom službom od strane poslovođe (koncesionara) koji nije državno niti kakvo javno-pravno tijelo.⁶ Francuski pisci govore i o koncesioniranju javne službe (*concession de service public*): to je postupanje s pomoću kojeg izvjesna javna osoba (javna vlast)

711.-735., posebice 725.-731.; Ivo Krbeč, *Upravno pravo*, J. Š., Zagreb, 1932., str. 59.-92., posebice str. 59.-64., 68.-92.; Ivo Borković, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb., 1995., str. 25.-38., posebice str. 25.-32.

² Za francusku književnost v. *Piere Moor, Droit administratif*, Éd. Staempfli, Berne, 1992.; *Georges Vedel, Droit administratif*. Presses Universitaires de France, Paris, 1976; *Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit administratif*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

³ Prema tomu Zakonu («Narodne novine», br. 18/90., 61/91.) strani je ulagač mogao dobiti koncesiju za korištenje određenog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj uporabi, a pored toga stranoj se osobi moglo odobriti da na određeno vrijeme podigne, vodi ili koristi kakav objekt, postrojenje ili pogon.

⁴ Taj je Zakon objavljen u «Narodnim novinama», br. 89/92.

⁵ Usp. čl. 1. st. 1. Zakona o koncesijama iz 1992.

⁶ Istaknuta razlika postoji stoga što hrvatsko pravo, za određene djelatnosti od šireg značenja, koje su u Francuskoj predmetom javne službe, ustrojava javne ustanove kojima povjerava obavljanje odnosnih javnih ovlasti.

povjerava drugoj osobi, pojedincu ili pravnoj osobi (koncesionaru), brigu da u javnom interesu upravlja i gospodari određenom javnom službom, pod kontrolom prepuštajuće vlasti, uz određenu nagradu koja se najčešće sastoji u davanjima što ih koncesionar prima od korisnika službe. Za francusko poimanje koncesioniranja javne službe u čistom obliku karakteristično je upravo potonje spomenuto, naime da koncesionar nagradu ostvaruje plaćanjem od strane korisnika odnosno javne službe, a ne plaćanjem od strane prepuštajuće vlasti. Prema jednom gledištu Državnog vijeća (Conseil d'Etat), kao francuskog vrhovnog upravnog sudišta, o koncesioniranju javne službe može se govoriti samo pod uvjetom da suugovarač ostvaruje sredstva od korisnika javne službe.⁷

Inače, francusko koncesioniranje javne službe povezano je s pojavom novih javnih službi (u XIX. stoljeću), čije je obavljanje pretpostavljalo izvođenje velikih javnih radova (npr. izgradnja autoceste, distribuiranje električne energije). S gledišta općeg interesa, bilo je najprihvatljivije sklopiti ugovor s pojedincem ili pravnom osobom, prema kojem im se prepušta izvođenje takvih javnih radova, ali i ostvarivanje davanja od korisnika javne službe zbog koje su javni radovi obavljani. Iz rečenoga proizlazi da se francusko koncesioniranje javne službe ponekad svodi na koncesioniranje javnih radova, s tim da se koncesionar obvezuje izvesti radove koji su neophodni za funkcioniranje određene javne službe.⁸

Koncesioniranje o kojem je riječ polazi, s jedne strane, od shvaćanja da se javna služba mora uredno obavljati prema predviđenim uvjetima za njezino funkcioniranje te, s druge strane, od shvaćanja da koncesionar – privatni poduzetnik ostvaruje određenu korist, odnosno profit. Stoga ugovor o koncesiji, čije su stranke «vlast prepuštajuća» tj. državno ili drugo javno-pravno tijelo koje dodjeljuje koncesiju te koncesionar kao pojedinac ili pravna osoba koja je ishodila koncesiju, sadrži odredbe koje su karakteristične za ugovor građanskog prava (nagrađivanje koncesionara, vrijeme trajanja koncesije, način prestanka koncesije i dr.), ali i odredbe koje se tiču propisanih uvjeta za obavljanje odnosno javne službe (npr. sigurnosne mjere kod prijevoza). Pritom koncesijom prepuštena javna služba ostaje i dalje javnom službom, a koncesionar i dalje ostaje privatni poduzetnik, koji ne stječe svojstvo javnog djelatnika, dakako ni javnog službenika. Koncesionar preuzima, u općem interesu, određene obveze koje se u pravilu mogu modificirati, ali i stječe pravo na očekivanje koristi za sebe po načelu povjerenja u javne vlasti.

Koncesionar preuzima rizik, jer mu se ugovornom o koncesiji ne jamči ostvarivanje prihoda koje očekuje, a određuju mu se tarife sukladno kojima mora utvrditi davanja korisnika službe. No koncesionar snosi samo tzv. «normalni rizik». Ima pravo na obeštećenje od prepuštajuće vlasti u slučaju povrede tzv. načela financijske ravnoteže (ravnovjesja), npr. jer je državna uprava pooštrila uvjete vršenja službe, ili su povišeni porezi, ili su promijenjene gospodarske

⁷ Usp. Georges Vedel et Pierre Delvolvé, cit. djelo, str. 755. i sl., 766. i sl.

⁸ Usp. Pierre Moor, cit. djelo, str. 119. i sl.

okolnosti zbog čega koncesionar ulazi u gubitke.⁹ Načelo tzv. financijske ravnoteže prihvaćeno je zbog interesa obavljanja javne službe, naime ako državna uprava ne bi pokrila barem dio manjkova koncesionara, on bi bio prisiljen obustaviti službu.¹⁰

Državna uprava slobodno bira koncesionara, uz stanovita ograničenja predviđena propisima (npr. jedinice lokalne samouprave imaju prednost u dobivanju određenih koncesija, tako za plaže). Koncesionar je dužan osigurati uredno obavljanje javne službe. Ako ne ispunjava ovu svoju obvezu, državna uprava mu ima ovlast izricati sankcije, pa čak i oduzimanje koncesije ako je to predviđeno ugovorom o koncesiji. U suprotnom, odluku o oduzimanju koncesije donosi upravni sudac. Taj sudac odlučuje i u slučaju sporova između državne uprave i koncesionara, osobito kada potonji ne izvršava svoje obveze iz ugovora o koncesiji.¹¹

Prema hrvatskom Zakonu o koncesijama iz 1992., odluku o koncesiji donosi Hrvatski sabor, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. No Hrvatski sabor može ovlastiti Vladu RH da donosi odluku o koncesiji. Prijedlog za donošenje odluke o koncesiji podnosi Vlada RH, nakon pribavljenog mišljenja općine, grada ili županije na čijem se području stječe pravo gospodarskog korištenja dobara na koje se koncesija odnosi. Odluka o koncesiji donosi se na temelju provedenog javnog natječaja ili javnog prikupljanja ponuda ili na zahtjev ako je to predviđeno posebnim zakonom. Prilikom pripreme prijedloga odluke o koncesiji Vlada RH prosuđuje osobito poslovni ugled podnositelja ponude, sposobnost za ostvarivanje koncesije, povoljnost ponude, te utjecaj na očuvanje i zaštitu prirodnog okoliša. Nakon donošenja odluke o koncesiji sklapa se ugovor o koncesiji između podnositelja ponude, odnosno zahtjeva i Vlade RH, odnosno nadležnog ministarstva, ili poglavarstva županije ili grada. Tim se ugovorom moraju osigurati odgovarajuća jamstva za ostvarivanje gospodarske svrhe koncesije u skladu s interesima Republike Hrvatske. Potonju zakonsku formulaciju valja tumačiti u smislu da se ugovorom moraju pružiti jamstva da će se ostvarivanjem gospodarske svrhe koncesije promicati interes Republike Hrvatske (za razliku od izdavanja koncesije za izgradnju npr. zgrade ili druge građevine na javnom dobru, koja odnosnom interesu ne smije biti oprečna). Prema izričitoj zakonskoj odredbi koncesija se ne može dati na neka dobra u vlasništvu države, i to šumska dobra, te druga dobra utvrđena posebnim zakonom. Koncesija se može dati najdulje na vrijeme od 99 godina. Ugovorena naknada za koncesiju prihod je proračuna Republike Hrvatske ili proračuna županije, odnosno grada. Ugovori o koncesiji upisuju se u jedinstveni registar koncesija koji vodi Ministarstvo financija.¹²

⁹ U tome se slučaju primjenjuje tzv. teorija nepredvidljivosti (*théorie de l'imprévision*). Npr. zbog povećanja cijene goriva koncesionar ima manjkove u poslovanju.

¹⁰ U pokrivanju manjka ima sudjelovati i koncesionar, i to 5% do 10% izvan ugovornih tereta (prema stanovištu upravnog sudišta).

¹¹ Usp. detaljno Georges Vedel st Pierre Delvolvé, cit djelo, str. 766.-788., Georges Vedel, cit. djelo, str. 651., 652., Pierre Moor, cit. djelo., str. 119.-137.

¹² Usp. čl. 1. st. 2. i čl. 2. – 8. Zakona o koncesijama iz 1992.

Treba istaknuti da ugovorom o koncesiji ne nastaje stvarnopravni odnos, već karakterističan javno-pravni ugovorni odnos, koji međutim može imati i pojedinačne stvarnopravne učinke. Tako npr. kada koncesionar na temelju koncesije izgradi građevinu na javnom dobru, ta je građevina odvojena od javnoga dobra dok koncesija traje, te se na njoj mogu imati stvarna prava. No prestankom koncesije odnosna građevina gubi svoju samostalnost i postaje dio javnoga dobra.

Pravna podloga za sklapanje ugovora o koncesiji je odluka javne vlasti o dodjeli koncesije. Ta je odluka pojedinačni akt koji ima karakter upravnog akta. Takvo je gledište prihvatio i Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj odluci od 2. travnja 1997. kojom je odbacio ustavnu tužbu «Neovisne televizije» d.d. sa sjedištem u Zagrebu, podnesenu protiv odluke Vijeća za telekomunikacije o dodjeli koncesije za obavljanje televizijske djelatnosti na razini Grada Zagreba.¹³

2. "KULTURNA DOBRA" KAO "DOBRA OD INTERESA ZA REPUBLIKU HRVATSKU"

Ustav Republike Hrvatske ustanovljuje posebnu vrstu dobara, tzv. «dobra od interesa za Republiku Hrvatsku». Čine ih more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva. No dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku mogu se zakonom proglasiti i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja. Dobra od interesa za Republiku Hrvatsku uživaju njezinu osobitu zaštitu. Ona imaju poseban pravni režim. Zakonom se, naime, određuje način na koji ih mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.¹⁴

Među brojnim zakonima kojima su proglašena dobra od interesa za Republiku Hrvatsku navodimo npr. Zakon o vodama iz 1995. po kojemu su regulacijske i zaštitne vodne građevine dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, Zakon o zaštiti okoliša iz 1994. po kojem je okoliš dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, Pomorski zakonik iz 1994. prema kojem je pomorsko dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, Zakon o lovu iz 1994. po kojem je divljač dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, Zakon o morskom ribarstvu iz 1994. po kojem su ribe i drugi morski organizmi u ribolovnom moru od interesa za Republiku Hrvatsku, Zakon o poljoprivrednom zemljištu iz 1994. prema kojem je poljoprivredno zemljište dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.

Za temu ovog rada posebnu važnost ima Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara iz 1999. (noveliran je 2003.). Prema čl. 2. st. 1. toga Zakona kulturna su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu.

¹³ V. «Narodne novine», br. 41/07.

¹⁴ Usp. čl. 52. Ustava Republike Hrvatske.

Sukladno Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima iz 1996., treba razlikovati stvari koje su od interesa za Republiku Hrvatsku koje su i opća dobra, od ostalih stvari za koje je na temelju Ustava Republike Hrvatske posebnim zakonom određeno da su od interesa za nju pa imaju osobitu zaštitu. Za razliku od prvonavedenih stvari (opća dobra) koje ne mogu biti objekti ničijih stvarnih prava, nego služe zajedničkim potrebama svih ljudi (zrak u Zemljinoj atmosferi kao cjelini, rijeke, jezera i more kao cjeline, morska obala kao cjelina), ostale stvari koje su zakonom proglašene dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku (v. supra) sposobne su biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Vlasnici i ovlaštenici drugih prava na potonje navedenim stvarima smiju se služiti tim svojim pravima u skladu sa zakonom određenim načinom uporabe i iskorištavanja tih stvari, s tim što im za ograničenja kojima su podvrgnuti pripada pravo na naknadu određenu zakonom.¹⁵

Što se tiče kulturnih dobara, prema već spomenutom Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (dalje: Zakon) kulturna dobra su:

- pokretne i nepokretne stvari od umjetničkoga, povijesnoga, paleontološkoga, arheološkoga, antropološkoga i znanstvenoga značenja
- arheološka nalazišta i arheološke zone, krajolici i njihovi dijelovi koji svjedoče o čovjekovoj nazočnosti u prostoru, a imaju umjetničku, povijesnu i antropološku vrijednost
- nematerijalni oblici i pojave čovjekovoga duhovnog stvaralaštva u prošlosti, kao i dokumentacija i bibliografska baština
- zgrade, odnosno prostori u kojima se trajno čuvaju ili izlažu kulturna dobra i dokumentacija o njima.

Osim što nabraja i potom pobliže normira vrste kulturnih dobara, Zakon uređuje zaštitu na kulturnim dobrima, obveze i prava vlasnika kulturnoga dobra, mjere zaštite i očuvanja kulturnih dobara, obavljanje poslova na zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, financiranje zaštite i očuvanja kulturnih dobara, te ustanovljuje Hrvatsko vijeće za kulturna dobra sa zadaćom da prati i unapređuje stanja kulturnih dobara.

U svojim općim odredbama Zakon određuje da kulturna dobra, bez obzira na vlasništvo, preventivnu zaštitu i registraciju, uživaju zaštitu prema odredbama toga Zakona. Propisuje da su vlasnici i nositelji prava na kulturnom dobru, te drugi imatelji kulturnog dobra odgovorni za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara. Utvrđuje dužnost svih građana da skrbe o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, kao i da prijave nadležnom tijelu dobro za koje se predmijeva da ima svojstvo kulturnog dobra. Nabraja svrhu zaštite kulturnih dobara, a ta je: zaštita i očuvanje kulturnih dobara u neokrnjenom i izvornom stanju, te prenošenje kulturnih dobara budućim naraštajima; stvaranje povoljnih uvjeta za opstanak kulturnih dobara i poduzimanje mjera potrebnih za njihovo redovito održavanje; sprječavanje svake radnje kojom bi se izravno ili neizravno mogla promijeniti svojstva, oblik i izgled kulturnog

¹⁵ Usp. čl. 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima iz 1996.

dobra i na taj način ugroziti njegova vrijednost; sprječavanje protupravnog postupanja i protupravnog prometa kulturnim dobrima, te nadzor nad iznošenjem i uvozom kulturnih dobara; uspostavljanje uvjeta da kulturna dobra prema svojoj namjeni i značenju služe potrebama pojedinaca i općem interesu.¹⁶

Svojestvo kulturnog dobra, na temelju stručnog vrednovanja, utvrđuje Ministarstvo kulture, i to rješenjem koje se dostavlja nadležnom katastru i sudu radi zabilježbe u zemljišnim knjigama. Kulturna se dobra upisuju i u Registar koji vodi Ministarstvo kulture i koji je javna knjiga. Registar se sastoji od tri liste, i to: Liste zaštićenih kulturnih dobara, Liste kulturnih dobara nacionalnog značenja i Liste preventivno zaštićenih dobara. Ako kulturno dobro izgubi svojstva radi kojih je zaštićeno, Ministarstvo kulture donosi rješenje o prestanku svojstava kulturnog dobra, na temelju kojeg se kulturno dobro briše iz Registra i zemljišnih knjiga.

Za svako kulturno dobro, pokretno i nepokretno, mora biti utvrđen vlasnik. Ako kulturno dobro nema vlasnika ili se on ne može utvrditi, vlasnikom postaje Republika Hrvatska. Među obvezama vlasnika kulturnog dobra, Zakon propisuje i obvezu postupanja s kulturnim dobrom dužnom pažnjom, a osobito ga čuvati i redovito održavati, te provoditi mjere zaštite utvrđene propisima. Vlasništvo nad kulturnim dobrom može se suglasno zakonu ograničiti i to glede posjeda, uporabe i prometa kulturnim dobrom. Na kulturnom se dobru može provesti izvlaštenje i uspostaviti založno pravo. Što se tiče ograničenja u prometu kulturnih dobara, vlasnik je dužan najprije istodobno ponuditi ga Republici Hrvatskoj, županiji, Gradu Zagrebu, gradu ili općini na čijem se području, odnosno kulturno dobro nalazi, uz navođenje cijene i drugih uvjeta prodaje. Prvenstvo u ostvarenju prava prvokupa ima grad ili općina u odnosu na županiju i Grad Zagreb, pa Republika Hrvatska. Oni se moraju očitovati o ponudi u roku od 60 dana od dana primitka pisane ponude. Nakon isteka toga roka, pod uvjetom da se nitko ne koristi svojim pravom prvokupa, vlasnik može kulturno dobro prodati drugoj osobi, uz cijenu koja ne može biti niža od cijene navedene u ponudi i pod uvjetima koji za kupca nisu povoljniji od onih sadržanih u ponudi.¹⁷

3. KONCESIJE NA "KULTURNIM DOBRIMA"

Zakon posebno normira koncesije na kulturnim dobrima.¹⁸ Za pitanja koja nisu uređena Zakonom primjenjuju se «posebni propisi», ako nisu u suprotnosti sa Zakonom. Koncesijom se stječe pravo na gospodarsko korištenje nepokretnoga kulturnog dobra ili pravo obavljanja gospodarskih djelatnosti u vezi s nepokretnim kulturnim dobrom koje je u vlasništvu Republike Hrvatske, županije, Grada Zagreba, grada ili općine.

¹⁶ Usp. čl. 3., čl. 4., st. 1. i 3., te čl. 5. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara iz 1999.

¹⁷ Usp. čl. 12., čl. 14., čl. 15., čl. 18., čl. 20., čl. 21. i čl. 36. – 40. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara iz 1999.

¹⁸ Usp. čl. 43.a – 43.k Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara iz 1999., nakon njegove novele iz 2003.

3.1. Postupak javnog natječaja

Koncesija se dodjeljuje na temelju javnog natječaja što ga raspisuje vlasnik kulturnog dobra. Kada su kulturna dobra u vlasništvu Republike Hrvatske natječaj raspisuje Ministarstvo kulture. Javni natječaj mora sadržavati uvjete zaštite i očuvanje kulturnih dobara koje utvrđuje nadležno tijelo. Na druge uvjete natječaja obvezna je prethodna suglasnost nadležnog tijela.

3.2. Rok na koji se dodjeljuje koncesija

Koncesija se dodjeljuje na određeno vrijeme, ali ne dulje od 30 godina.

3.3. Odluka o dodjeli koncesije

Odluka o dodjeli koncesije donosi vlasnik kulturnog dobra u skladu s uvjetima iz javnog natječaja. Tom se odlukom utvrđuje osobito: kulturno dobro na koje se koncesija odnosi; korisnik koncesije; uvjeti zaštite i očuvanja kulturnog dobra koje je utvrdilo nadležno tijelo, namjena i vrijeme trajanja koncesije uz prethodno pribavljenu suglasnost nadležnog tijela, te visina naknade ili osnova za određivanje visine naknade..

3.4. Ugovor o koncesiji

Ugovor o koncesiji sklapa se na temelju odluke o dodjeli koncesije. Stoga odredbe toga ugovora ne smiju biti u suprotnosti s odlukom o dodjeli koncesije. One odredbe ugovora o koncesiji koje su u suprotnosti s odlukom o dodjeli koncesije su ništave. Sukladno s odlukom o dodjeli koncesije ugovorom o koncesiji se obvezno utvrđuju: namjene i vrijeme trajanja koncesije; uvjeti zaštite i očuvanje kulturnog dobra, te način njihove provedbe od strane korisnika koncesije; visina, uvjeti i način plaćanja naknade za koncesiju; jamstva korisnika koncesije; druga prava i obveze korisnika i davatelja koncesije; razlozi za raskid ugovora o koncesiji prije isteka roka na koji je koncesija dodijeljena.

Aneksom ugovora o koncesiji mogu se, za vrijeme trajanja koncesije, uz suglasnost nadležnog tijela, promijeniti uvjeti i namjena koncesije.

Prava i obveze korisnika koncesije, koje su utvrđene ugovorom o koncesiji, mogu se prenijeti na drugu osobu, ali je za to potrebna pisana suglasnost davatelja koncesije i nadležnog tijela.

3.5. Raskid ugovora o koncesiji

Ugovor o koncesiji smatra se raskinutim u sljedećim slučajevima: istekom vremena na koje je koncesija dodijeljena; smrću fizičke ili prestankom pravne

osobe korisnika koncesije, pod uvjetom da se prava i obveze iz ugovora o koncesiji ne prenesu na drugu osobu u roku od 30 dana, sukladno odredbama Zakona; ako nadležno tijelo utvrdi da korisnik koncesije ne provodi mjere zaštite i očuvanja kulturnog dobra koje je utvrdilo nadležno tijelo, ili postupka suprotno tim uvjetima; ako je korisniku koncesije pravomoćnom odlukom suda ili upravnoga tijela zabranjeno obavljanje djelatnosti za koju je koncesija dodijeljena; sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji.

Zakon propisuje i razloge zbog kojih se ugovor o koncesiji može raskinuti prije isteka vremena na koje je koncesija dodijeljena. To su ovi razlozi: ako korisnik koncesije nije u roku započeo, odnosno dovršio radove na zaštiti i očuvanju kulturnog dobra u skladu s ugovorom o koncesiji; ako korisnik koncesije prestane kontinuirano obavljati djelatnost za koju je koncesija dodijeljena, a prava i obveze iz koncesije ne preuzme novi korisnik na način propisan Zakonom, po isteku roka od šest mjeseci od dana kada je utvrđen prestanak obavljanja te djelatnosti; ako korisnik koncesije ne koristi kulturno dobro, odnosno ne obavlja dopuštenu djelatnost na način utvrđen uvjetima zaštite i očuvanja kulturnog dobra.

Ako nastane spor o prestanku važenja ugovora o koncesiji, odlučuje mjesno nadležni trgovački sud na čijem se području nalazi kulturno dobro.

Korisnik koncesije s kojim je raskinut ugovor o koncesiji suglasno odredbama Zakona, nema pravo na naknadu štete, a dužan je u roku od 60 dana od dana raskida ugovora predati kulturno dobro vlasniku.

3.6. Dužnosti korisnika koncesije u pogledu mjera zaštite i očuvanja kulturnog dobra

Zakon posebno propisuje dužnost korisnika koncesije da poduzima mjere zaštite i očuvanja kulturnog dobra, i to na način i pod uvjetima predviđenim Zakonom i na temelju njega donesenim propisima. U slučaju da tijekom trajanja koncesije na kulturnom dobru nastanu promjene zbog kojih je potrebno ograničiti opseg i trajanje koncesije, kao i način njenog provođenja, korisnik koncesije je dužan poduzeti sve radnje i mjere koje mu nadležno tijelo naloži.

3.7. Odluka o dodjeli koncesijskog odobrenja i ugovor o koncesijskom odobrenju

Javna ustanova koja upravlja nepokretnim kulturnim dobrom može, uz prethodnu suglasnost nadležnog tijela, donijeti odluku kojom daje tzv. koncesijsko odobrenje za obavljanje gospodarskih djelatnosti ili za korištenje kulturnog dobra kojim upravlja, i to pod uvjetom da se tom djelatnošću ne sprječava provedba mjera zaštite i očuvanja odnosnog kulturnog dobra. Koncesijsko odobrenje mora sadržavati uvjete zaštite i očuvanja kulturnog dobra, a može se dati najduže na godinu dana.

Na temelju odluke o koncesijskom odobrenju sklapa se ugovor o koncesijskom odobrenju, na koji se na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona koje se odnose na ugovor o koncesiji. No prije sklapanja toga ugovora korisnik koncesijskog odobrenja je dužan osigurati odgovarajuća jamstva glede provedbe mjera zaštite i očuvanja kulturnog dobra.

Za donošenje odluke o koncesijskom odobrenju duljem od 30 dana, javna ustanova koja upravlja kulturnim dobrom mora raspisati javni natječaj. Naknada za koncesijsko odobrenje prihod je te javne ustanove.

4. O POSEBNOSTIMA KONCESIJA NA "KULTURNIM DOBRIMA" U ODNOSU NA KONCESIJE NA NEKIM DRUGIM "DOBRIMA OD INTERESA ZA REPUBLIKU HRVATSKU"

U usporedbi s koncesijom na nekim drugim «dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku» mogu se, na temelju gore izloženoga, istaknuti određene posebnosti koncesija na kulturnim dobrima, i to:

a) odnose se isključivo na nepokretna dobra

b) propisana je primjena «posebnih propisa» o koncesijama, što se odnosi i na važeći Zakon o koncesijama, koji je međutim zamišljen kao «opći», a ne kao «poseban» zakon

c) odluka o koncesiji donosi se isključivo na temelju javnog natječaja, s tim da za donošenje odluke o koncesijskom odobrenju do 30 dana javni natječaj nije potreban; neki posebni zakoni predviđaju donošenje odluke o koncesiji na temelju javnoga prikupljanja ponuda ili na zahtjev (npr. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama propisuje javno prikupljanje ponuda za koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, a zahtjev za koncesiju za posebnu uporabu pomorskog dobra)

d) obvezatan sadržaj javnoga natječaja je strože normiran negoli u ostalim posebnim zakonima koji uređuju koncesije

e) za stanovite uvjete natječaja obvezatna je prethodna suglasnost «nadležnog tijela», tj. upravnog tijela nadležnog za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara; može se postaviti pitanje postupovno-pravnog značenja odnosno prethodne suglasnosti, posebice u slučaju da se takvu suglasnost prethodno ne pribavi

f) maksimalan rok trajanja koncesije iznosi – ne dulje od 30 godina; takav je rok propisan i u Zakonu o komunalnom gospodarstvu, za koncesije za komunalne djelatnosti, dočim je prema nekim drugim posebnim zakonima znatno dulji, tako npr. po Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra daje se na rok od 5 do 99 godina

g) davatelj koncesije ne mora biti javno-pravno tijelo, već to može biti i privatni vlasnik kulturnog dobra; no opća teorija o koncesijama ističe da je u

postupku dodjele koncesije druga strana uvijek neko javno-pravno tijelo, neka «vlast prepuštajuća»; stoga bi se moglo reći da su se Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara privatnim vlasnicima povjerile «javne ovlasti»

h) odluka o dodjeli koncesije mora sadržavati, pored ostaloga, i namjenu te vrijeme trajanja koncesije uz prethodno pribavljenu suglasnost nadležnoga tijela, tj. upravnog tijela nadležnog za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara; s tim u vezi v. navedeno supra pod e)

i) prihvaćena je mogućnost dodjele koncesijskog odobrenja, ali najduže na godinu dana

j) odredbe ugovora o koncesiji koje su u suprotnosti s odlukom o dodjeli koncesije su ništave; poznato je da postoji razlika između ništavog i oborivog upravnog akta, naime ništavi upravni akt je pravno nepostojeći akt, akt bez pravnih učinaka od trenutka njegova donošenja (*ex tunc*), dok je oborivi (rušljivi) upravni akt pravno valjan sve dok u postupku kontrole ne bude izrijeком stavljen izvan snage, na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti; za raspraviti je da li je za danu situaciju ispravnije važeće rješenje, ili bi trebalo opredijeliti se za obaranje odredbi ugovora o koncesiji zakonom predviđenim pravnim sredstvima.

EVALUATION OF PUBLIC GOODS- CONCESSIONS TO 'CULTURAL GOODS' AS 'GOODS OF INTEREST TO THE REPUBLIC OF CROATIA' WITH EMPHASIS ON THE PARTICULARITIES OF THESE CONCESSIONS

In contrast to Croatian law which links concession, above all else to the economic use of public goods on the part of the individual or corporations, the French law and practice link concession to the entrustment of performing public works or to the entrustment of some kind of public service to a private contractor or concessionary. French writers also mention concessionship of the public service. This is behaviour by which the particular public power entrusts a concessionary with administering and managing a certain public service under public control with a reward which in principle is contained within the funds of the users of that service.

According to Croatian law, cultural goods which are of interest to the Republic of Croatia also enjoy the state's special protection. The characteristics of cultural goods, on the basis of expert evaluation, are established by the Ministry for Culture. The ownership of cultural goods can be limited accordingly by law. This can be done in the areas of possession, use and operation of cultural good. In comparison to some other 'goods of interest to the Republic of Croatia' concessions to cultural goods have a variety of particularities.

Key words: *cultural good, concession, concessionship*