

# Ugovor o koncesiji

Dario Đerđa\*

UDK 35.078.6

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 30. 5. 2006.

Prihvaćeno 24. 7. 2006.

Cilj je rada pravno analizirati ugovor o koncesiji. Upozorava se na svrhu ugovora o koncesiji te na njegovu egzistencijalnu i materijalnu uvjetovanost odlukom o koncesiji. Zatim se određuje tko su stranke toga ugovora te koji je rok za njegovo sklapanje. Posebna pozornost posvećuje se obliku i sadržaju tog ugovora. Slijedi analiza mogućnosti naknadne izmjene pojedinih odredbi ugovora o koncesiji, kako voljom jedne stranke, tako i uz suglasnost volja objiju stranaka. Konačno, analizira se u Hrvatskoj vrlo aktualno pitanje ugovora o koncesiji koje će odrediti njegov cjelokupni pravni režim – pravnu prirodu tog ugovora.

*Cljučne riječi:* koncesija, ugovor o koncesiji, upravni ugovor

## 1. Uvod

Od uvođenja u pravni poredak Republike Hrvatske početkom 1990-ih, koncesije su u Hrvatskoj sve češće korišten institut. Razlog tome veli-

---

\* Dr. sc. Dario Đerđa, viši asistent na Katedri za upravno pravo i upravu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (assistant at the Chair of Administrative Law and Public Administration, Faculty of Law, Rijeka University, Croatia)

kim dijelom leži u činjenici da su koncesije vrlo zahvalno sredstvo za angažiranje stranoga kapitala. Koncesije su bile i ostale veoma popularan i uspješan oblik povjeravanja obavljanja javnih usluga te povjeravanja izvođenja javnih radova privatnim osobama – danas u pravilu trgovačkim društvima, i to zbog mnogobrojnih prednosti koje mogu donijeti javnim zajednicama – državi, županijama, gradovima ili općinama. Koncesije omogućuju angažiranje privatnih ulagatelja i njihovih financijskih sredstava radi ostvarivanja javnih koristi, čime se potiče izgradnja velikih infrastrukturnih projekata koje država i jedinice lokalne samouprave iz sredstava državnog proračuna ne bi same mogle izvesti te bi njihovi stanovnici bili uskraćeni od korištenja njihovih usluga još cijeli niz godina. One su ujedno i vrlo pogodno sredstvo povjeravanja obavljanja javnih poslova privatnim fizičkim i pravnim osobama. Tako su postale osnovni model obavljanja javnih usluga, osobito u područjima društvenih djelatnosti, prijevoza, energetike i sl. Povjeravanjem obavljanjatih djelatnosti privatnim ulagateljima država i jedinice područne samouprave oslobađaju se djelatnosti koje *a priori* ulaze u sferu privatne, a ne javne inicijative, rasterećuju se proračunska davanja te se manje izlažu financijskim rizicima, istodobno zadržavajući pravo nadzora nad predmetima od javnog interesa. Osim navedenih koristi, koncesije posredno, kao tržišni institut, omogućuju i bolju ravnotežu u razmijeni robe i usluga, upotrebom novih tehnologija podižu razinu produktivnosti rada, pridonose većem opsegu izvoza gotovih proizvoda te jačaju gospodarski razvoj zemlje u cjelini.

Upravo je iz svih tih razloga pitanje koncesija i njihovo pravno reguliranje danas veoma aktualno, posebice u zemljama središnje i istočne Europe, pa tako i u Hrvatskoj. Kako su koncesije u tim zemljama relativno mlad pravni institut, u pravnoj teoriji te prilikom primjene tog instituta u praksi otvaraju se mnogobrojna pitanja pravne naravi. Tako se vrlo često postavljaju ova pitanja: Može li se neka djelatnost uopće dati u koncesiju? Tko je ovlašten dodijeliti koncesiju? Koje uvjete mora zadovoljavati potencijalni koncesionar? Kako se pokreće postupak dodjele koncesije? Kakva je pravna priroda odluke o koncesiji? Kakva se pravna zaštita jamči protiv nezakonite i/ili nepravilne odluke o koncesiji? U kojem trenutku nastaje koncesijski odnos? Koja je uloga ugovora o koncesiji? U kakvom su odnosu odluka i ugovor o koncesiji? Mogu li se odredbe ugovora o koncesiji naknadno mijenjati? I sl.

U postupku dodjeljivanja koncesije, pored odluke o koncesiji koju javna vlast donosi jednostrano i autoritativno, kao bitan stadij postupka

javlja se i sklapanje bilateralnog ugovora kojim će se utvrditi prava i obveze privatne osobe ili koncesionara te javne vlasti odnosno koncedenta. Koncesijski se odnos ne može zasnovati bez sklapanja ugovora o koncesiji te se ugovor o koncesiji tako javlja kao konstitutivan element tog pravnog instituta. Cilj ovoga rada jest istražiti svrhu ugovora o koncesiji, njegovu egzistencijalnu i materijalnu uvjetovanost odlukom o koncesiji, stranke koje su ga ovlaštene sklopiti, rok za njegovo sklapanje, oblik i sadržaj tog ugovora, mogućnost njegove naknadne izmjene voljom jedne stranke ili uz suglasnost volja objiju stranaka te konačno – danas u Hrvatskoj vrlo aktualno pitanje ugovora o koncesiji koje će odrediti njegov cjelokupni pravni režim – koja je pravna priroda tog ugovora.

## 2. Svrha i pravna uvjetovanost ugovora o koncesiji

Odluka o koncesiji, kao jednostrani akt javne vlasti, sama za sebe nije dostatna da bi se zasnovao koncesijski odnos. Stoga ona treba biti popraćena sklopljenim ugovorom, kojim se između koncedenta i privatne osobe stvara dvostranoobvezni pravni odnos. Sklapanjem ugovora o koncesiji koncedent i koncesionar određen u odluci o koncesiji stječu recipročna prava i obveze, koja za pojedinu vrstu koncesija propisuje zakon, ali i u konkretnom slučaju donesena odluka o koncesiji. Analizirajući pitanja vezana uz koncesiju kao pravni institut, Kasacijski sud u Rimu, u odluci od 12. siječnja 1910., utvrdio je da *»koncesije, neovisno o svojem objektu, nisu samo puka manifestacija volje državne vlasti, već se u strukturi koncesijskog odnosa stapaju dva različita pravna elemenata koji stoje u međusobno ovisnom odnosu, i to u ovisnom odnosu drugog elementa prema prvom«*. *»Prvim elementom«*, navodi Sud, *»obavljajući javne ovlasti, država izuzima određeno područje odnosno određen dio javnoga dobra iz opće uporabe da bi ga zatim dodijelila za određeno vrijeme, duže ili kraće, na posebno uživanje privatnim osobama ili njime privatnim osobama delegira obavljanje javnih usluga koje bi javna vlasti u općem društvenom interesu trebala sama obavljati«*. No zatim, nakon donošenja te odluke, javna vlast s ciljem obvezivanja koncesionara, sklapajući ugovor o koncesiji, ulazi s njime u obveznopravni odnos, čime se između dviju ugovornih strana može započeti s realizacijom prava i obveza. Kako će na osnovi

koncesije koncesionar obavljati određenu djelatnost naplatno, on mora, u talijanskoj pravnoj literaturi navodi Simoncelli, preuzeti određene obveze i ograničenja ugovorne prirode.<sup>1</sup> Slično smatraju i Ferri i Montanari navodeći da iako upravnim aktom javna vlast na koncesionara prenosi javne funkcije potrebne za obavljanje koncesionirane djelatnosti, koncesionar se upravo ugovorom obvezuje na izvođenje određenih radova ili obavljanje djelatnosti.<sup>2</sup>

Može se, dakle, zaključiti da ugovorom o koncesiji koncesionar preuzima obvezu obavljanja koncesionirane djelatnosti. Upravo iz toga elementa proizlazi izuzetan značaj ugovora o koncesiji, jer se u koncesiju u pravilu daju djelatnosti kojih je obavljanje od interesa za društvenu zajednicu te treba voditi računa da se te djelatnosti obavljaju kontinuirano. U slučaju da koncesionar prestane ili čak da i ne započne obavljati određenu javnu službu, s obzirom na to da se dodjelom koncesija na određenom teritoriju u određenom vremenu isključuje slobodno tržište obavljanja te djelatnosti, za građane teritorijalne zajednice može nastupiti značajan pad standarda življenja, koji se danas u modernim društvenim zajednicama ne bi smio dogoditi. Stoga je upravo ugovor o koncesiji izvor obveza koje budućem koncesionaru odluka o koncesiji ne može samostalno nametnuti. Dakle, upravnim aktom, tj. odlukom o koncesiji, koncesionar stječe pravo obavljati određenu djelatnost te se njegova pravna sfera djelovanja širi, dok je ugovor o koncesiji akt privole privatne osobe kojim se ona obvezuje vršiti dodijeljena prava.<sup>3</sup> Dakle, dok je odluka o koncesiji izvor prava, ugovor o koncesiji izvor je obveze.

Valja ustvrditi da su oba ta akta nužno potrebna u postupku dodjele koncesije te da je sudbina jednog usko vezana za postojanje i sudbinu drugoga: jedan je nužan jer se njime na koncesionara prenose prava koja pripadaju javnoj vlasti, tj. koncedentu, dok je nužnost drugoga u tome što se njime koncesionar obvezuje prenijeta prava izvršavati

<sup>1</sup> Simoncelli, Domenico, *Concessioni governative*, *Nuovo digesto Italiano*, sv. 3, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1937., str. 588.

<sup>2</sup> Ferri, Elena, *Le scelte discrezionali della pubblica amministrazione nell'affidamento di appalti di opere e lavori pubblici, concessioni e forniture*, Mucchi, Modena, 1994., str. 104, te Montanari, Massimo, *Profili del subappalto nel diritto private e nella legislazione sulle opera pubbliche*, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, br. 2, vol. 27, Milano, 1993., str. 59.

<sup>3</sup> U talijanskoj pravnoj literaturi Ferri tvrdi da jednostrani akt javne vlasti prenosi na privatne osobe pravo obavljanja određenih djelatnosti, a ne i obvezu njihova obavljanja te da ti »zadaci i obveze izviru iz ugovora kojim se pristupa koncesiji«. Ferri, op. cit., str. 90–92.

u skladu s pravnim propisima na snazi. Jedan akt, dakle, ima položaj »*glavnog akta u odnosu*« jer se njime prenose prava, međutim ta se prava ne mogu početi vršiti sve do sklapanja dvostranog akta. Upravo je iz tog razloga ugovor o koncesiji egzistencijalno i sadržajno usko povezan s odlukom o koncesiji te ga je stoga teško samostalno promatrati. Odlukom o koncesiji određuje se s kojom će osobom nadležno tijelo koncedenta sklopiti ugovor o koncesiji, pod kojim uvjetima, a vrlo često i u kojem roku. S druge strane, u hijerarhiji pravnih akata i njihove pravne snage odredbe odluke o koncesiji, kao akta imperativne naravi, imaju veću pravnu snagu nego odredbe ugovora o koncesiji koje stoga s njima moraju biti u skladu. Drugim riječima, ugovor o koncesiji sadržajno mora biti usklađen s odlukom o koncesiji. U slučaju sadržajne neusklađenosti između odredbi odluke o koncesiji i ugovora o koncesiji prednost u primjeni imaju odredbe odluke o koncesiji.<sup>4</sup> Ugovor o koncesiji pored sadržajne ovisnosti ujedno je i egzistencijalno ovisan o odluci o koncesiji. Tako ukidanje odluke o koncesiji kao posljedicu ima i derogiranje samoga ugovora. Stoga se može ustvrditi da je vijek trajanja ugovornog odnosa uvjetovan važenjem odluke o koncesiji. Sorace i Marzuoli opravdano zaključuju da ako izostane ili se ukine odluka o koncesiji, i sam je eventualno sklopljeni ugovor o koncesiji neučinkovit, no ako izostane ugovor o koncesiji, odluka o koncesiji ostaje na snazi, ali se bez ugovora ne može provesti u život, pa je stoga sama po sebi beskorisna.<sup>5</sup>

### 3. Sklapanje ugovora o koncesiji

Ugovor o koncesiji sklapa se između koncedenta i koncesionara. Prilikom sklapanja ugovora o koncesiji ugovorne su strane najčešće javna

<sup>4</sup> Tome u prilog ide i čl. 39/2. slovenskog *Zakona o gospodarskim javnim službama, Zakon o gospodarskih javnih službah*, Uradni list Republike Slovenije, št. 32/1993., koji propisuje: »U slučaju nesklada između odredaba odluke o koncesiji i ugovora o koncesiji, primjenjuju se odredbe odluke o koncesiji.«

<sup>5</sup> Sorace, Domenico, Marzuoli, Carlo, *Concessioni amministrative, Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Utet, Torino, 1989., str. 284. Isto tvrdi i Silvestri, u: Silvestri, Enzo, *Concessione amministrativa, Enciclopedia del diritto*, Varese, 1961., str. 376.

vlast, na teritoriju koje se trebaju ostvarivati prava iz dodijeljene koncesije, te privatna osoba određena odlukom o koncesiji, tj. osoba u korist koje je koncesija podijeljena.

U ime koncedenta ugovor o koncesiji redovito sklapaju izvršna tijela vlasti. Tako je npr. ovlast za sklapanje ugovora o koncesiji u Francuskoj u pravilu u nadležnosti nadležnog resornog ministra. Tu je ovlast, prema propisu iz 1959., moguće dodijeliti i drugoj službenoj osobi, međutim pravilo je da najvažnije ugovore u ime države sklapa nadležni ministar.<sup>6</sup> Kad je riječ o jedinicama lokalne i područne uprave i samouprave, pravo na sklapanje ugovora o koncesiji u ime departmana dano je perfektu, predsjednik regionalnog vijeća sklapa ugovore o koncesiji u ime regije, dok gradonačelnik odnosno općinski načelnik sklapaju ugovore o koncesijama u ime grada odnosno općine.<sup>7</sup>

I u Hrvatskoj ugovore o koncesijama u pravilu sklapaju tijela izvršne vlasti. Člankom 7. *Zakona o koncesijama*<sup>8</sup> određeno je da ugovor o koncesiji sklapaju podnositelj ponude i Vlada RH, odnosno nadležno ministarstvo, ili izvršno tijelo županije odnosno grada. No, to vrijedi samo ako posebnim zakonom nije drugačije određeno, što bi značilo da se posebnim zakonom može urediti da to bude i neka pravna osoba s javnim ovlastima, tijelo izvršne ili upravne vlasti. Tako čl. 46/1. *Zakona o poljoprivrednom zemljištu*<sup>9</sup> propisuje da ugovor o koncesiji u ime koncedenta sklapa ministar nadležan za poslove poljoprivrede. Ugovor o koncesiji za obavljanje komunalne djelatnosti s odabranim podnositeljem ponude sklapa poglavarstvo jedinice lokalne samouprave na temelju odluke o koncesiji.<sup>10</sup> Čl. 52/1. *Zakona o javnim cestama*<sup>11</sup> propisuje da, na temelju odluke o koncesiji, ugovor o koncesiji s podnositeljem

<sup>6</sup> O tome u Borković, Ivo, *Upravni ugovori*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2, vol. 30, Split, 1993., str. 427. Nadležni ministar sklapa ugovore o koncesiji i u Poljskoj. Tako primjerice čl. 61. poljskog *Zakona o autocestama s režimom naplate* propisuje da ugovor o koncesiji s koncesionarom sklapa ministar prometa i pomorstva. *Act on toll motorways*, [www.prawo/clcf/statutes/stat9.html](http://www.prawo/clcf/statutes/stat9.html).

<sup>7</sup> Više vidi u: Auby, Jean-Marie, Bon, Pierre, *Droit administratif des biens*, 2. éd., Dalloz, Paris, 1993., str. 205.

<sup>8</sup> *Zakon o koncesijama*, Narodne novine, br. 89/92.

<sup>9</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, NN 66/01., 87/02., 48/05. i 90/05.

<sup>10</sup> Čl. 13/1. *Zakona o komunalnom gospodarstvu*, NN 26/03., 82/04., 110/04. i 178/04.

<sup>11</sup> *Zakon o javnim cestama*, NN 180/04.



ponude sklapa ministar nadležan za promet. S druge strane, čl. 146/3. *Zakona o vodama*<sup>12</sup> propisuje da ugovor o koncesiji danoj u svrhu gospodarskog i drugog korištenja javnog vodnog dobra s podizanjem trajnih građevina odnosno ugradnjom uređaja te za iskorištavanje javnog vodnog dobra za športske i rekreacijske namjene s podizanjem trajnih građevina s korisnikom koncesije zaključuju Hrvatske vode, kao pravna osoba osnovana za obavljanje poslova upravljanja vodama.

Međutim, ugovor o koncesiji u ime koncedenta može s koncesionarem sklopiti isto ono tijelo koje je donijelo i odluku o koncesiji. Tako primjerice, u skladu s gore navedenim člankom te čl. 145/1. t. 3. *Zakona o vodama*, prilikom dodjele koncesija u svrhu izgradnje postrojenja za proizvodnju električne energije snage do 5 MW (male hidroelektrane), za zahvaćanje voda za potrebe javne vodoopskrbe kapaciteta do 100 l/sec, za korištenje vodne snage za pogon drugih postrojenja, za zahvaćanje voda za tehnološke i slične potrebe pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju gospodarsku ili drugu sličnu djelatnost, za zahvaćanje voda za melioracijsko navodnjavanje, za uzgoj riba na površinama manjim od 5 ha te za vadenje pijeska i šljunka bagerima ili drugim sličnim napravama na određenim područjima, odluku o koncesiji donosi Državna uprava za vode, koja zatim s korisnikom koncesije i sklapa ugovor. Slično propisuje i čl. 30/2. *Zakona o rudarstvu*,<sup>13</sup> koji navodi da u svezi s postupkom dodjele koncesije za izvođenje rudarskih radova tijelo državne uprave koje dodjeljuje rudarsku koncesiju sklapa ugovor o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina s podnositeljem zahtjeva, tj. koncedentom. Međutim, Gorenc upozorava da bi se posebnim zakonom moglo utvrditi da ugovor o koncesiji sklapa čak i neko paradžavno tijelo kao što je npr. Agencija za privatizaciju.<sup>14</sup>

Ugovor o koncesiji u pravilu se mora sklopiti u određenom roku. Taj rok u pravilu određuju ili zakonske odredbe ili ga određuje sam koncedent u odluci o koncesiji. Najčešće počinje teći od dana stupanja na snagu odluke o koncesiji, a može varirati između 15 dana pa sve do nekoliko mjeseci ovisno o radnjama koje se trebaju poduzeti prije

<sup>12</sup> *Zakon o vodama*, NN 107/95.

<sup>13</sup> *Zakon o rudarstvu*, NN190/03.

<sup>14</sup> Gorenc, Vilim, *Trgovačko pravo – ugovori*, 5. izd., Zagreb, Školska knjiga, 2000., str. 205.

sklapanja ugovora o koncesiji.<sup>15</sup> Tako čl. 19. bugarskog *Zakona o koncesijama*<sup>16</sup> propisuje da će nadležni ministar i natjecatelj koji je izabran u postupku prikupljanja ponuda ili postupku po javnom natječaju sklopiti ugovor o koncesiji u roku mjesec dana od stupanja na snagu odluke o koncesiji, a u slučaju da je koncesionar izabran bez provedbe postupka javnog nadmetanja, ugovor o koncesiji treba potpisati u roku mjesec dana od objave odluke o koncesiji. I rumunjski *Zakon o koncesijama* propisuje da se ugovor mora sklopiti u roku 30 dana od dana kad je potencijalni koncesionar dobio obavijest da je izabran, ako pravila nadmetanja ne propisuju drugačije.<sup>17</sup> Isto tako t. VIII. *Odluke o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – brodogradilišta Greben*<sup>18</sup> propisuje da se na temelju te *Odluke* »ovlašćuje ministar mora, turizma, prometa i razvitka, da u roku od 30 dana od dana donošenja ove *Odluke*, sklopi ugovor o koncesiji pomorskog dobra«. Slično i čl. VII. *Odluke o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – industrijske luke Sv. Petar, Pula*,<sup>19</sup> nalaže da korisnik koncesije, ako u roku 45 dana od dana donošenja *Odluke* ne potpiše ugovor o koncesiji pomorskog dobra gubi sva prava određena *Odlukom*, dok čl. II. *Odluke o koncesiji prava lova na lovištima u vlasništvu države*<sup>20</sup> određuje da će nadležni ministar i podnositelji ponuda sklopiti ugovor o koncesiji prava lova u pisanom obliku nakon odobrenja lovogospodarske osnove, a najkasnije u roku 90 dana od dana stupanja na snagu *Odluke*.

Rok za sklapanje ugovora o koncesiji uvijek je prekluzivan te ako koncesionar u tom roku ne potpiše ugovor o koncesiji, gubi sva prava iz odluke o koncesiji.<sup>21</sup> U tom smislu čl. 19/2. bugarskog *Zakona o konce-*

<sup>15</sup> Vidi npr. *Odluku o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja obale za prihvat ugljena i sustava rashladne vode, luke posebne namjene – industrijske luke Plomin*, NN 73/97.

<sup>16</sup> *Law on Concessions*, State Gazette, no. 92/17.10.1995, Amended SG nos. 16 & 44/96; 61& 123/97; 93/98; 23, 56, 64 & 67/99.

<sup>17</sup> Čl. 28/1. rumunjskog *Zakona o koncesijama*, *Law on Concession*, [http://www.urban.org/PDF/rom\\_concession.pdf](http://www.urban.org/PDF/rom_concession.pdf).

<sup>18</sup> *Odluka o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – brodogradilišta Greben*, NN 11/04.

<sup>19</sup> *Odluka o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – industrijske luke Sv. Petar, Pula*, NN 138/03.

<sup>20</sup> *Odluka o koncesiji prava lova na lovištima u vlasništvu države*, NN 90/95.

<sup>21</sup> Vidi npr. *Odluku o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja obale za prihvat ugljena i sustava rashladne vode, luke posebne namjene – industrijske luke Plomin*.



*sijama* propisuje da ako se u navedenom roku ne sklopi ugovor o koncesiji, Vijeće ministara može usvojiti odluku da održi novi postupak javnog prikupljanja ponuda ili objavi natječaj s istim objektom ili predloži sljedećem najpovoljnijem natjecatelju sklapanje ugovora prema istim uvjetima.

Konačno, valja upozoriti na poseban značaj samog trenutka sklapanja ugovora o koncesiji. Neki autori smatraju da se tek nakon potpisivanja ugovora koncesija može početi izvršavati. Tako Ladavac za mjerodavan trenutak početka koncesije uzima upravo sklapanje ugovora o koncesiji navodeći da se koncesija »*dodjeljuje ugovorom između države ili njezinog nadležnog tijela i osobe koja prima koncesiju*«. <sup>22</sup> Isto proizlazi i iz *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama* koji, propisujući da prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji, za mjerodavan trenutak početka koncesijskog odnosa uzima upravo trenutak sklapanja ugovora o koncesiji. <sup>23</sup>

#### 4. Forma i sadržaj ugovora o koncesiji

Prilikom rasprave o ugovoru o koncesiji posebnu pozornost treba posvetiti formi i sadržaju tog ugovora. Sklapanje ugovora o koncesiji u neodgovarajućoj formi dovodi do ništavosti tog pravnog posla, dok izostavljanje nekog od bitnih elemenata u njegovu sadržaju može dovesti do velikih problema pri realizaciji same koncesije, koji mogu rezultirati i sudskim sporom.

Ugovor o koncesiji uvijek se sklapa u pisanoj formi. Ta je forma, ističe Borković, ujedno i bitan uvjet punovažnosti ugovora o koncesiji (lat. *forma ad solemnitatem*), tj. konstitutivni sastojak ugovora, bez ispunjenja kojeg ugovor o koncesiji ne proizvodi pravni učinak. <sup>24</sup> Pisana je forma uvjet valjanosti i svih naknadnih izmjena i dopuna ugovora o

<sup>22</sup> Ladavac, Jelena, *Financiranje kapitalnih projekata modelom privatno-javnog partnerstva*, *Financijska praksa*, br. 6, vol. 23, Zagreb, 1999., str. 715.

<sup>23</sup> Čl. 16/2. *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, NN 158/03.

<sup>24</sup> Borković, Ivo, *Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1, god. 30, Split, 1993., str. 11.

koncesiji te stoga i one moraju biti u pisanom obliku. Knežević ističe kako obvezni pisani oblik ugovora o koncesiji proizlazi iz važnosti samog ugovora o koncesiji za cjelokupni koncesijski odnos.<sup>25</sup> Tako pisani oblik ugovora o koncesiji propisuje npr. čl. 17. makedonskog *Zakona o koncesijama*,<sup>26</sup> kao i čl. 39/3. slovenskog *Zakona o gospodarskim javnim službama* u kojem nadalje stoji da ugovor inače neće imati pravnog učinka. Iako hrvatski *Zakon o koncesijama* ne spominje oblik ugovora, pisani oblik propisuje se nekim posebnim zakonima, kao npr. čl. 46/1. *Zakona o poljoprivrednom zemljištu*.<sup>27</sup>

Prilikom analiziranja oblika ugovora o koncesiji treba se osvrnuti i na neke specifičnosti vezane uz taj institut u usporednom pravu. Tako se, primjerice, u Italiji osim ugovora o koncesiji javlja još jedno slično sredstvo – tzv. *capitolato*, tj. skup ugovornih klauzula. On se najčešće javlja kod koncesija javnih službi gospodarskog karaktera, kao što su željeznice, javni gradski prijevoz, opskrba pitkom vodom, plinom, strujom i sl. Prilikom dodjeljivanja koncesija za pružanje tih i sličnih usluga u Italiji se najčešće sastavlja poseban akt u kojem se utvrđuju recipročna prava i obveze javne vlasti i privatne osobe, koji zatim privatna osoba mora izričito prihvatiti.<sup>28</sup> *Capitolato* je time sličan ugovoru, s tom razlikom što privatna osoba ne može pregovarati o njegovu sadržaju, kao što je to prilikom sklapanja ugovora o osiguranju kad osiguranik mora prihvatiti opće uvjete poslovanja osiguravajućeg društva. No, i kod ugovora o koncesiji privatna osoba nema široku mogućnost ugovaranja jer sadržaj ugovora, kao što je već navedeno, mora biti u okviru odluke o koncesiji.

S druge strane, Borković navodi da u francuskom pravu ugovor o koncesiji ima dva međusobno različita dokumenta. Prvi nosi naziv *convention*, tj. ugovor, i služi da bi se njime utvrdila suglasnost stranaka u postupku dodjeljivanja koncesije. On prethodi drugom dokumentu. Drugi se dokument naziva *cahier des charges*, što se uvjetno može označiti kao

<sup>25</sup> Knežević, Tanja, Specifična svojstva ugovora o koncesiji, *Pravni život*, br. 11, Beograd, 2002., str. 422.

<sup>26</sup> *Zakon za koncesija*, Službeni vesnik na Republika Makedonija, br. 42/93. i 40/99.

<sup>27</sup> Štoviše, čl. 46/2. *Zakona o poljoprivrednom zemljištu* propisuje: »Ugovor o koncesiji koji nije sklopljen u pisanom obliku nema pravni učinak.«

<sup>28</sup> Vidi više u: Vitta, Cino, *Concessioni: diritto amministrativo*, *Novissimo Rigesto Italiano*, III, Torino, 1967., str. 921.

dokument o tehničkim uvjetima, a u strukturi čitave koncesije ima iznimnu važnost. Njime se temeljno utvrđuju odredbe o pravima i obvezama ugovornih stranaka i posebno pitanje obavljanja djelatnosti za koju se koncesija podjeljuje. Taj dokument može imati dva oblika. Može biti tipski (franc. *cahier des charge types*) za pojedine oblike koncesionirane javne službe, kao npr. kod službi distribucije električne energije i plina, ili poseban (franc. *cahier des charges particulier*), kojim se uređuju koncesije izvan onih koje su uređene tipski. Tako je, primjerice, prema odredbama odluke iz 1945. Nacionalni savjet javnih službi departmana i općina (franc. *Conseil national des services publics départementaux et communaux*) ovlastio ministra unutrašnjih poslova da utvrdi *cahier des charges types* koji će se obvezno primjenjivati kod međudepartmanskih, departmanskih i međuopćinskih javnih službi, dok je *Zakon o nacionalizaciji električne energije i plina* iz 1946. utvrdio novi oblik *cahier des charges types* za koncesije u području distribucije električne energije i plina.<sup>29</sup> *Cahier des charges* inače odobrava Vlada svojim dekretom nakon pribavljenog mišljenja Državnog savjeta.<sup>30</sup> Za koncesije koje dodjeljuju jedinice lokalne samouprave postoje modeli *cahier des charges*, od kojih su samo rijetki sadržajno obvezni, dok je većina samo preporučljiva. *Cahier des charges types* objavljuju se u službenom listu, čime ubuduće postaju obvezni za upotrebu.<sup>31</sup> Debbasch ističe da sadržaj ugovora o koncesiji u Francuskoj uglavnom odgovara sadržaju upravnih ugovora. Prava i obveze svake ugovorne strane detaljno su popisani te se na kraju samo konstatira suglasnost stranaka, točnije pristanak koncesionara na navedeni *cahier des charges*.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Više o svemu tome u: Borković, *Koncesionirana*, op. cit., str. 11–12. Posebnost je koncesija za proizvodnju i opskrbu električnom energijom i plinom u Francuskoj jer je koncesionar – Electricité de France i Gaz de France – zbog nacionalizacije u vrlo ranoj fazi postao jedinstveni tip trgovačkog društva (osim nekoliko njih koji su i dalje ostali privatne osobe). U svezi s tim ugovori o koncesiji postali su jednoobrazni za sve jedinice lokalne i područne samouprave bez obzira na širinu pregovora. Maffei, Brocas, *Drawing on the concessions experience of developed jurisdictions: the example of France*, *Law in transition*, EBRD, London, 2001., str. 40.

<sup>30</sup> Državni savjet (franc. Conseil d'Etat) u Francuskoj je najviše upravno sudište i »pravni savjetnik« Vlade u svim upravnim pitanjima.

<sup>31</sup> Tako je npr. *cahier des charges types* za opskrbu vodom na osnovi uredbe Vlade objavljen u Službenom listu od 13. kolovoza 1947., dok je *cahier des charges types* za opskrbu električnom energijom, u skladu s uredbom Vlade, u Službenom listu objavljen 22. studenoga 1960. Maffei, op. cit., str. 38–39.

<sup>32</sup> Debbasch, Charles, *Institutions et droit administratifs: 1 – les structures administratives*, Presses Universitaires de France, Paris, 1982., str. 476–477.

Sadržaj ugovora o koncesiji može biti vrlo različit i ovisi o dugoročnim ciljevima koji se žele postići. Može biti određen propisima koji na općenit način uređuju dodjeljivanje koncesija, ali i predmet posebnih pravila. Tako rumunjski *Zakon o koncesijama* u članku 28. samo najopćenitije propisuje da ugovor o koncesiji treba sadržavati odredbe navedene u ponudbenoj dokumentaciji te odredbe o kojima su se ugovorne strane sporazumjele ne dovodeći u sukob ciljeve koncesije propisane u dokumentaciji za nadmetanje te navodi da će se stranke ujedno složiti o slučajevima raskida ugovora. Štoviše, stranke u ugovor mogu unijeti pojedine slučajeve koji se odnose na jednostrani raskid ugovora ili naknadu. Ugovor, u skladu s čl. 30/2., može sadržavati i odredbu o rješavanju sporova.

Bugarski *Zakon o koncesijama* u čl. 20. mnogo detaljnije od rumunjskog propisuje minimalni sadržaj tog ugovora, navodeći da ugovor o koncesiji mora sadržavati sve stavke koje sadržava i odluka o koncesiji; specifikaciju drugih imovinskih prava i obveza stranaka, uključujući pravo koncesionara na ubiranje plodova od objekta koji je sagradio svojim sredstvima, a koji neće postati javno državno vlasništvo, kao i pravo na naknadu koja se odnosi na povećanja i poboljšanja objekta; specifikaciju drugih imovinskih prava i obveza stranaka, uključujući prava koncesionara na ubiranje plodova, povećanja i poboljšanja imovine koja se koristi pri obavljanju koncesionirane djelatnosti; zabrane raspolaganja i opterećivanja koncesije i drugih prava koja se na nju odnose; oblik i opseg odgovornosti za propuste u ispunjavanju ugovornih obveza; nadzor nad ispunjavanjem obveza od strane stranaka; način rješavanja sporova; razloge prijevremenog prestanka ugovora i prava stranaka koja se ne podrazumijevaju te druge elemente o kojima su se stranke sporazumjele.

Čl. 39/1. slovenskog *Zakona o gospodarskim javnim službama* propisuje da ugovorom o koncesiji koncedent i koncesionar uređuju međusobne odnose u svezi s upravljanjem koncesionirane javne službe, a posebno način i rokove plaćanja te moguća davanja; odnose u svezi sa sredstvima koje je uložio koncedent; obvezu koncesionara da izvijesti koncedenta o svim radnjama i događajima koji mogu utjecati na izvođenje javne službe na način propisan ugovorom i odredbama u odluci o koncesiji; način financijskog i stručnog nadzora od strane koncedenta; ugovorne kazne zbog neizvršavanja ili nepravilnog izvršavanja javne službe; međusobne odnose u svezi s mogućom štetom prouzročenom

izvršavanjem ili neizvršavanjem javne službe; posljedice izmijenjenih i nepredviđenih okolnosti; način izmjene ugovora o koncesiji; prestanak ugovora o koncesiji te njegov mogući produžetak; prijenos objekata i uređaja (otkup koncesije) i moguću naknadu na osnovi ugovora o koncesiji.

Makedonski *Zakon o koncesijama* u članku 16. propisao je da ugovor o koncesiji sadržava prisilne i ugovorne odredbe. Prisilnim odredbama ugovora Vlada Republike Makedonije odredit će način i uvjete korištenja javne imovine od interesa za Republiku Makedoniju, tj. izvođenje koncesionirane djelatnosti. Ugovornim odredbama Vlada će se zajedno s koncesionarom sporazumjeti o odnosima koji se tiču predmeta ugovora o koncesiji, a posebice načinu, uvjetima i jamstvima za plaćanje koncesijske naknade; pravima i obvezama u svezi s imovinom koncedenta; obvezama koncesionara u svezi s informacijama koje trebaju biti dostupne koncedentu o izvođenju djelatnosti te događajima koji mogu utjecati na izvršavanje koncesionirane djelatnosti, na način i pod uvjetima određenim prisilnim odredbama iz ugovora o koncesiji; načinu obavljanja nadzora od strane koncedenta; odgovornosti vezanoj uz raskid koncesijskih uvjeta; obostranom odnosu u svezi s mogućom štetom prouzročenom izvršenjem ili neizvršenjem koncesije, tj. koncesionirane djelatnosti; odgovornosti za unapređenje i zaštitu okoliša; načinu rješavanja sporova; prestanku ugovora o koncesiji te mogućem produženju; prijenosu koncesionarovih objekata i opreme (otkup koncesije) ili mogućoj naknadi štete, koji slijede nakon prestanka ugovora; uvjetima opoziva koncesije te prestanku ugovora o koncesiji.

Hrvatski *Zakon o koncesijama* ne utvrđuje minimum sadržaja ugovora o koncesijama, već u čl. 7/2. samo propisuje da se ugovorom moraju osigurati odgovarajuća jamstva za ostvarenje gospodarske svrhe koncesije u skladu s interesima Republike Hrvatske,<sup>33</sup> čime je država izričito pokazala brigu za izvršavanje povjerene djelatnosti. No, posebni zakoni detaljnije propisuju sadržaj ugovora koji se sklapa za dobivanje konkretnih koncesija. Tako npr. *Zakon o poljoprivrednom zemljištu* u čl. 46/5. propisuje da ugovor o koncesiji obvezno sadržava odredbe o poljoprivrednom zemljištu, vremenu trajanja koncesije, načinu i uvjetima korištenja zemljišta, obliku, visini te načinu i rokovima plaćanja nakna-

<sup>33</sup> Gorenc navodi da ta jamstva mogu biti različita, kao npr. polog određene novčane svote u banci koju odredi koncedent, bankovne garancije, hipoteka nad imovinom koncesionara i sl. Gorenc, *Trgovačko*, op. cit., str. 205–206.

de za koncesiju, mogućnostima i razlozima otkaza ugovora prije isteka vremena, pravu i razlozima jednostranog raskida ugovora, dopustivosti postavljanja gospodarskih objekata, pomoćnih uređaja i objekata za iskorištavanje zemljišta, ako su u skladu s propisima o prostornom uređenju i graditeljstvu te njihovoj pripadnosti po isteku koncesije, kao i zalogu i hipoteci. Čl. 13/2. *Zakona o komunalnom gospodarstvu* određuje da ugovor o koncesiji za obavljanje komunalnih djelatnosti obvezno sadržava djelatnosti za koje se koncesija dodjeljuje; vrijeme na koje se koncesija dodjeljuje; visinu i način plaćanja naknade za koncesiju; cijenu i način naplate za pruženu uslugu; prava i obveze davatelja koncesije; prava i obveze korisnika koncesije; jamstva korisnika koncesije; uvjete otkaza ugovora te ugovorne kazne. Prema čl. 146/2. *Zakona o vodama*, ugovorom o koncesiji u skladu s odlukom o koncesiji obvezno se utvrđuju pobliže namjene za koje se dodjeljuje koncesija; posebni uvjeti kojima u tijeku korištenja koncesije mora udovoljavati korisnik koncesije; visina naknade za koncesiju; uvjeti i način plaćanja naknade; jamstva korisnika koncesije; druga prava i obveze korisnika i davatelja koncesije te način razrješenja odnosa u slučaju prestanka koncesije prije isteka roka na koji se koncesija dodjeljuje, dok čl. 52/2. *Zakona o javnim cestama* nalaže da se ugovorom o koncesiji obvezno utvrđuju pobliže namjene za koje se daje koncesija, posebni uvjeti kojima tijekom korištenja koncesije mora udovoljavati korisnik koncesije, visina naknade za koncesiju, uvjeti i način plaćanja naknade, jamstva korisnika koncesije, druga prava, obveze i odgovornost korisnika i davatelja koncesije, način razrješenja odnosa u slučaju prestanka koncesije prije isteka roka na koji se koncesija daje, postupak i uvjeti preuzimanja autoceste odnosno pojedinog objekta na državnim cestama nakon isteka koncesije.

Medutim, sadržaj ugovora o koncesiji nekad se može propisati i samom odlukom o koncesiji. Tako, primjerice, čl. VIII. *Odluke o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – brodogradilišta Greben* propisuje da će se ugovorom o koncesiji detaljno urediti ovlasti davatelja koncesije te prava i obveze korisnika koncesije, posebice »u odnosu na zaštitu okoliša, sigurnost plovidbe te održavanje i osiguranje luke«.

Unatoč zakonskim rješenjima koja su, kao što se vidi, prilagođena svakoj konkretnoj vrsti koncesija, Gorenc je u pravnoj teoriji nastojao sistematizirati osnovne elemente koje bi svaki ugovor o koncesiji morao



sadržavati.<sup>34</sup> Tu je uključio predmet i područje koncesije, trajanje koncesije, vrijeme izgradnje i razdoblja u izgradnji, način predaje dobra u koncesiju, predaju projektne dokumentacije i zemljišta koncesionaru, predaju eventualno već izgrađenih dijelova koncesionaru, sudjelovanje države, poticajne mjere, nadzor nad izvršenjem koncesije, koncesijsku naknadu, primjenu normi i standarada, pravo potkoncesije, visinu naplate naknade za korištenje koncesijskog dobra, minimalnu i maksimalnu dobit, način rješavanja sporova te odredbe o višoj sili i sl.

Sadržaj ugovora o koncesiji pokušao je odrediti i Pavlović<sup>35</sup> navodeći da ugovor o koncesiji sadržava stranke ugovornice, odnosno davatelja koncesije i korisnika koncesije; djelatnost na koju se ugovor o koncesiji odnosi; način, uvjete i vrijeme uporabe i/ili korištenja odgovarajućeg gospodarskog dobra; oblik, visinu i dospelost naknade za koncesiju; jamstvo korisnika koncesije; ovlaštenja davatelja koncesije; prava i obveze korisnika koncesije, posebice glede održavanja i zaštite predmeta ugovora (odgovarajuće dobro); ugovornu kaznu; način prestanka ugovora (istek vremena na koji je koncesija dana, prestanak postojanja pravne osobe ili smrt fizičke osobe koncesionara, korištenje pravom iz ugovora protivno ugovoru o koncesiji, neprovođenje mjera ekološke zaštite i sl., otkaz, oduzimanje koncesije, povlačenje koncesije, jednostrani raskid ugovora o koncesiji) te druge odredbe utvrđene propisima konkretne djelatnosti (izvršavanje koncesije, izmjena i dr.).<sup>36</sup>

Ovdje je zanimljivo spomenuti da se u talijanskoj pravnoj teoriji bitni sastojci ugovora o koncesiji dijele na stvarno bitne (tal. *essentia negotii*), pravno bitne (tal. *accidentalia negotii*) i prirodno bitne (tal. *naturalia negotii*). Stvarno bitni sastojci ugovora o koncesiji su koncesionirano dobro i naknada. Prirodno bitni sastojci ugovora su oni sadržani u prirodi pravnog posla, primjerice upotreba i korištenje pomorskog dobra prema njegovoj prirodnoj namjeni. Najzanimljiviji su pravno bitni sastojci, a to su oni koji postoje na osnovi volje stranaka, ako ona nije propisom ograničena. Upravo u tim sastojcima do izražaja dola-

<sup>34</sup> Id., Ugovor o koncesiji, *Acta turistica*, br. 2, god. 1, Zagreb, 1989., str. 183.

<sup>35</sup> Pavlović, Šime, Koncesije u hrvatskom gospodarskom pravu, *Odvjetnik: glasilo odvjetnika Hrvatske*, br. 9–10, Zagreb, 1995., str. 43–44.

<sup>36</sup> Tako se, primjerice, prema čl. 24/1. *Zakona o lovstvu*, NN 140/05, ili čl. 33. *Zakona o poljoprivrednom zemljištu* prije potpisivanja ugovora o koncesiji nacrt ugovora s odlukom o koncesiji dostavlja na prethodno mišljenje Državnom odvjetništvu odnosno Javnom pravobraniteljstvu Republike Hrvatske.

zi privatnopravni karakter ugovora o koncesiji, a to su uvjeti, rokovi, način plaćanja i sl.<sup>37</sup>

Na kraju treba naglasiti da je sloboda ugovaranja pri sklapanju ugovora o koncesijama ovisna o načinu pravne regulacije koncesija u konkretnom pravnom sustavu. Što je pravna regulacija detaljnija u propisivanju prava i obveza ugovornih strana, to je mogućnost odnosno širina ugovaranja manja, i obrnuto. Unatoč vrlo šarolikom propisivanju obveznih dijelova ugovora o koncesiji, neki se sastojci nalaze redovito u svim takvim ugovorima. Tako se uvijek nalaze odredbe o ugovornim stranama, tj. koncedentu i koncesionaru, zatim predmetu koncesije te najbitnijim pravima i obvezama ugovornih strana. Kako su koncesije redovito motivirane financijskim razlozima, znatan dio ugovora o koncesiji često čine i odredbe o naknadama, načinima i rokovima plaćanja, valutama itd. Štoviše, Gjidara i Šimac navode da ugovor o koncesiji mora jasno propisivati tarife te uvjete njihove izmjene.<sup>38</sup> U ugovoru o koncesiji redovito

<sup>37</sup> Bilo da koncesiju na pomorskom dobru u Italiji daje pomorska vlast, bilo da je daje lučka uprava, ugovor o koncesiji uglavnom je tipiziran i vrlo često je riječ o vrsti adhezijskog ugovora. Akt ima broj upisnika za tekuću godinu i redni broj. U glavi je naslov tijela koje dodjeljuje koncesiju. Slijedi zakonski temelj za dodjelu koncesije na pomorskom dobru. Ovdje koncedent navodi je li traženo i dobiveno mišljenje upravnih tijela za financiranje i graditeljstvo i je li aktu prethodila ovlast, odnosno je li prije na dobru postojala koncesija ili licencija. Zatim se navodi ime podnositelja zahtjeva ili rezultat javnog natječaja ako ga je bilo. Slijede podaci iz odluke o koncesiji, i to identitet koncesionara, opis i podaci o pomorskom dobru (mjesto, površina itd.), svrha koncesije, obveza plaćanja i visina naknade, trajanje koncesije i konstatacija da je plaćena kaucija. Tada slijede opći uvjeti koncesije: ispražnjenje i povratak u prijašnje stanje koncesioniranog dobra u slučaju neobnavljanja, opoziva i prestanka koncesije; obveza koncesionara osloboditi koncedenta svih zahtjeva i šteta koje bi mogle tražiti treće osobe u svezi s porabom i korištenjem pomorskog dobra; strogo osobno korištenje koncesije; zabrana izmjene granica koncesije i gradnje koja nije koncesijom dopuštena; prihvaćanje pomorskog dobra u nadenom stanju s obvezom redovitog i izvanrednog održavanja; obveza koncesionara osigurati pomorsko dobro od požara s policom vinkuliranom u korist koncedenta; pravo koncedenta opozvati koncesiju ili utvrditi njezin prestanak; oslobođenje koncedenta svake odgovornosti koja je nastala zbog vremenskih prilika, mora, poplava i sl. te odgovornosti za štete nastale na električnim i hidrauličkim instalacijama; zatim obveza koncesionara snositi svekolike troškove u svezi s koncesijom; opća klauzula o primjeni *Zakonika o pomorskoj, unutrašnjoj i zračnoj plovidbi i Pravilnika* o njegovu izvršavanju za ono što odluka o koncesiji ne predviđa. Ovisno o njihovim osobenostima, koncesije sadržavaju i posebne uvjete, kao npr.: način plaćanja naknade; obvezu plaćanja veće naknade ako to odluči nadležno ministarstvo; obvezu ishodjenja potrebnih dozvola ako se obavljaju radovi te sve ostalo što koncedent smatra uvjetom za urednu porabu i korištenje pomorskog dobra. Na kraju ugovora o koncesiji stoje potpisi koncedenta i koncesionara. Borčić, Vojko, Poraba i korištenje pomorskog dobra u Italiji, *Pomorsko dobro: Društveni aspekti upotrebe i korištenja*, Rijeka, 1996., str. 116.

<sup>38</sup> Gjidara, Marc, Šimac, Neven, Koncesije i drugi načini povjeravanja javnih usluga pravnim i fizičkim osobama, *Pravo u gospodarstvu*, br. 5., vol. 39, 2000., str. 84.

vito se uglavljuje i rok trajanja koncesije, kojeg je normiranje ugovorom u francuskom pravu ujedno i obvezno. Ugovori o koncesiji vrlo često uređuju i imovinskopravne aspekte koncesijskog odnosa te mogućnosti prijevremenog prestanka odnosa.

O obliku i sadržaju ugovora o koncesiji potrebno je voditi računa jer nepoštovanje odredbi koje uređuju ta pitanja u praksi može dovesti u pitanje i postojanje samog tog ugovora. Tako se, primjerice, nepotpisani, nepravilno potpisani ili prethodno neodobreni ugovor o koncesiji smatra nepostojećim ili pravno ništavnim. Ako se prava i obveze koje proizlaze iz takvog ugovora počnu izvršavati, »faktični koncesionar« može pravnim sredstvima ustati protiv »nesavjesnog koncedenta«. On to isto može učiniti ako je na zahtjev koncedenta započeo s izradom projektno dokumentacije, radovima ili s iskorištavanjem predmeta koncesije, a propust odnosno pogreška može se pripisati koncedentu. Štoviše, »faktični koncesionar«, smatraju Gjidara i Šimac, tada može zatražiti i naknadu štete ili izgubljene dobiti.<sup>39</sup>

## 5. Naknadna izmjena odredbi ugovora o koncesiji

Kako je položaj stranaka u koncesijskom odnosu subordiniran te s obzirom na to da koncedent istupa u ime i za račun društvene zajednice, postavlja se pitanje koje sve mjere koncedent može poduzimati i tijekom trajanja koncesijskog odnosa te može li koncedent te mjere nametnuti koncesionaru i protiv njegove volje. U tom smislu u praksi se često postavlja pitanje mogućnosti naknadne izmjene pojedinih odredbi ugovora o koncesiji jednostranom odlukom koncedenta ili čak suglasnošću volja obje ugovorne strane. To pitanje može biti od presudne važnosti za mogućnost obavljanja koncesionirane djelatnosti, jer naknadne izmjene nekih odredbi ugovora o koncesiji koncesionara mogu staviti u znatno nepovoljniji položaj. Štoviše, položaj koncesionara može postati toliko nepovoljan da on ne bi niti sklopio ugovor o koncesiji da je te izmjene mogao očekivati.

<sup>39</sup> Ibid., str. 83–84.

Dakle, kao što je navedeno, upravo je jedna od posebnosti koncesija mogućnost da koncedent jednostrano izmijeni neke od uvjeta koncesije, a u opravdanim slučajevima čak i opozove koncesiju. Teorija koja podržava tezu da se ugovori o koncesiji mogu jednostrano izmijeniti polazeći od superiorne uloge koncedenta u odnosu zasniva se na shvaćanju ugovora o koncesiji kao upravnih ugovora. Pravna priroda toga prava, posebice u francuskoj pravnoj teoriji, izazvala je mnogobrojne rasprave, sve dok Državni savjet početkom 20. stoljeća nije zauzeo izričito stajalište te u materiju upravnih ugovora uveo novo opće primjenjivo pravilo, u prilog tome pravu koncedenta. No, u skladu s odlukom Državnog savjeta od 5. svibnja 1961. u slučaju *Ville de Lyon*, koncedent može izmijeniti uvjete izvršavanja ugovora o koncesiji samo ako su ispunjena dva uvjeta: ako je riječ o tzv. *clauses réglementaires* o kojima se stranke prilikom sklapanja ugovora nisu sporazumjele te ako je to u javnom interesu.<sup>40</sup> Tako npr. koncedent može odlučiti izmijeniti jednu od obveznih odredbi vezanih uz vođenje javne službe s ciljem podizanja kvalitete. Tada koncesionar nije ovlašten odbiti izmjenu o kojoj je odlučio koncedent. U tom smislu i čl. 31. rumunjskog *Zakona o koncesijama* propisuje da koncedent može odlukom jednostrano izmijeniti unaprijed određeni dio ugovora o koncesiji u slučaju nastupa iznimnih okolnosti povezanih s nacionalnim ili lokalnim interesom.<sup>41</sup> Vjerojatno po uzoru na francuski pravni sustav, i makedonski je *Zakon o koncesijama* u čl. 16. razlučio da ugovor o koncesiji sadržava prisilne i ugovorne odredbe, nastojeći na taj način upozoriti na odredbe koje

<sup>40</sup> U slučaju *Delagoa Bay* portugalska je vlast dodijelila kompaniji u američkom i britanskom vlasništvu koncesiju za izgradnju željeznice i obavljanje željezničke djelatnosti u jednoj od svojih afričkih kolonija na vrijeme od 35 godina. Kad je željeznička pruga bila gotovo potpuno izgrađena, portugalska je Vlada nametnula koncesionaru dodatne obveze koje nisu bile predviđene u ugovoru o koncesiji. Kako koncesionar nije izvršio naknadno nametnute obveze u za to predviđenom roku, koncesija je oduzeta bez prava na naknadu. Nakon provedenog arbitražnog postupka utvrđeno je da je učinak postupka portugalske vlasti usmjeren prema »uskraćivanju privatnim osobama njihovih prava i privilegija privatne prirode priznatih na osnovi koncesije, i ... država koja je poduzela tu uskratu obvezna je naknaditi cjelokupnu štetu za povrede koje su zbog te mjere nastale«. Više vidi u: Baldus, David C., *State Competence to Terminate Concession Agreements with Aliens*, *Kentucky Law Journal*, vol. 53, Kentucky, 1964.–1965., str. 78–79.

<sup>41</sup> Međutim, st. 2. istog članka propisuje da u slučaju jednostrane izmjene ugovora koncesionar ima pravo primiti »odgovarajuću, učinkovitu i promptnu naknadu«. U slučaju neke nesuglasice između koncedenta i koncesionara o toj naknadi odlučit će sud. No, takve nesuglasice ne oslobađaju koncesionara ispunjavanja ugovornih obveza.

se mogu jednostrano mijenjati. Međutim, odredbe koje se odnose na financijske stavke ugovora te financijske pogodnosti koncesionara koncedent ne može mijenjati bez pristanka koncesionara. Ovdje ipak treba ostaviti po strani odredbe koje se tiču naknada koje koncesionaru plaćaju korisnici, a koje su uvijek promjenjive.<sup>42</sup>

No, otežavanje uvjeta izvršavanja ugovora o koncesiji u svezi s javnim interesom ipak ne bi trebalo ići na štetu koncesionara jer, u skladu s odlukom francuskog Državnog savjeta od 21. ožujka 1910. u slučaju *Compagnie générale française des tramways*, ako izmjena ugovora mijenja ukupnu ravnotežu prestacija u koncesiji, koncesionar ima pravo na stanovite financijske kompenzacije. S druge strane, Debbasch ističe kako koncedent koncesionaru ne može jednostrano i autoritativno nametnuti nove obveze. To čak ne može učiniti niti opravdavajući te obveze načelom prilagodljivosti u vođenju javnih službi, ako se one nisu pravodobno, što znači u trenutku sklapanja ugovora o koncesiji, mogle predvidjeti.<sup>43</sup> Jer ako izmjena ugovornih odredbi prijeđe određene granice i vuče temeljnoj izmjeni ravnoteže prava i obveza ugovornih stranaka, Auby i Bon smatraju da koncesionar može tražiti raskid ugovora o koncesiji te dobiti naknadu ako je izmjena ugovora dovela do narušavanja njegove financijske stabilnosti.<sup>44</sup>

Raspravljajući o ovlasti koncedenta da jednostrano izmijeni neke odredbe ugovora o koncesiji, posebice u državama koje ne poznaju institut upravnih ugovora, jedni smatraju da je obvezni karakter tog, kao i svakog drugog ugovora, jači od bilo kakvog prava koje bi eventualno mogla imati država ili jedinica lokalne i područne samouprave na jednostranu izmjenu ili raskid tog ugovora. Drugi, naprotiv, smatraju da suverenost država implicira određene prerogative, među kojima je i neotuđivo i suvereno pravo države da mijenja ili raskida sklopljene ugovore. Vukmir smatra da se ne treba čvrsto prikloniti niti jednom od tih stajališta, već da treba naći srednje rješenje, navodeći da je načelo *pacta sunt servanda* ili *sanctity of contracts* tako fundamentalan zahtjev bez kojeg opstojnost bilo kakvih poslovnih odnosa uopće ne bi bila moguća. To načelo, smatra on, jednako vrijedi i u slučajevima kad je jedna od ugovornih strana država. U tom svjetlu, bezuvjetno prizna-

<sup>42</sup> Više vidi u: Auby, Bon, op. cit., str. 209.

<sup>43</sup> Debbasch, op. cit., str. 479.

<sup>44</sup> Auby, Bon, op. cit., str. 209.



nje principa suverenog prava država da raskidaju ili mijenjaju sklopljene ugovore dovelo bi u pitanje sigurnost poslovnih odnosa, zaključuje Vukmir. S druge strane, činjenica je da države, prema opće-prizatom međunarodnom pravu, imaju pravo, pod određenim uvjetima, oduzimati inozemnu imovinu i protivno odredbama sklopljenih ugovora. U takvoj situaciji Vukmir smatra opravdanim težište problema staviti na financijsku i gospodarsku stranu sklopljenih poslovnih transakcija koje države raskidaju ili mijenjaju.<sup>45</sup> U tom se smislu može prihvatiti stajalište da države imaju određena veća prava na mijenjanje ugovora o koncesijama od drugih ugovornih strana, ali pod uvjetom da to čine u dobroj vjeri i uz pravičnu naknadu nastale štete.

Međutim, s druge strane postavlja se pitanje je li moguće izmijeniti neke od ugovornih odredbi na inicijativu koncesionara, čak i ako se koncedent s time složi. Ponekad je potrebno naknadno razjasniti neke probleme između koncesionara i koncedenta, koji su nastali kao posljedica propusta u jasnoći i detaljnosti odredbi o konkretnoj koncesiji sadržanoj u pravnim propisima, odluci o koncesiji te ugovoru o koncesiji. Na prvi pogled čini se da bi na to pitanje trebalo odgovoriti potvrdno. Međutim, problemi često nastaju i kad koncesionar želi s trećim osobama sklopiti ugovor o realizaciji dijela projekta koji mu je koncesijom ustupljen, s ciljem privođenja projekta kraju. Takvi postupci naknadnih izmjena koje nastupaju nakon potpisivanja ugovora o koncesiji mogu biti dugi te ponekad mogu voditi do promjena u uvjetima propisanim ugovorom o koncesiji. Takve promjene, štoviše, mogu baciti sumnju na transparentnost cjelokupnog postupka dodjele koncesije, jer ponuditelji i natjecatelji tijekom postupka dodjele koncesija mogu podnijeti vrlo povoljnu dokumentaciju za nadmetanje s ciljem dobivanja koncesije ako su sigurni da će naknadno izboriti promjenu nekih ugovornih obveza. Taj je problem osobito naglašen u slučajevima u kojima *ex post* pregovori rezultiraju izmjenama bitnih elemenata ugovora, tj. onih elemenata koji su bili glavni kriterij za dodjelu koncesije. Tako npr. ako je najpovoljniji ponuditelj koncesiju dobio na osnovi najnižeg ponudjenog iznosa naknade za korištenje koncesionirane usluge, ne bi, smatra Kerf, trebala postojati mogućnost promjene iznosa te naknade u daljnjim pregovorima, jer bi se valjanost i transparentnost

<sup>45</sup> Vidi više u: Vukmir, Branko, Pravni aspekti koncesija, *Pravo i porezi*, br. 12, vol. 9, Zagreb, 2000., str. 20.



postupka mogle dovesti u pitanje.<sup>46</sup> Naknadno pregovaranje o pitanjima kao što su predloženi iznosi naknada, vrijeme trajanja koncesije ili podjela rizika potpuno je suprotno transparentnosti i objektivnosti provedenog postupka dodjele koncesije, pa je tako i zabranjeno mnogobrojnim međunarodno priznatim pravnim aktima. Tako npr. čl. 31. *UNCITRAL-ova model zakona o nabavama* (engl. *Uncitral Model Law on Procurement*) navodi da se »*nikakvi pregovori ne mogu voditi između javnopravne osobe* (engl. *procuring entity*) *i opskrbljivača* (engl. *supplier*) *ili ugovaratelja* (engl. *contractor*) *u svezi s ponudom podnesenom od poduzetelja ili ugovarača*«. Međutim, iz toga proizlazi da se o nebitnim uvjetima ugovora pregovori ipak mogu voditi, no pri tome treba voditi računa o izbjegavanju kašnjenja u preuzetim rokovima.

## 6. Pravna priroda ugovora o koncesiji

Upravo zbog ugovora o koncesiji cijeli se koncesijski režim ogleda kao kompleksna kombinacija elemenata javne i privatne prirode. Postojanje ugovora implicira uređenost odnosa općim normama građanskog prava, no istodobno prisutnost odluke o koncesiji može priječiti primjenu neke od tih odredbi, kao npr. primjenu normi o raskidu ugovora iz *Zakona o obveznim odnosima*.<sup>47</sup> Rasprava o jednostranoj izmjeni i opozivu ugovora o koncesiji od strane koncedenta postavlja pitanje prirode samih tih ugovora. Drugim riječima, postavlja se pitanje kakva je priroda ugovora o koncesiji: Je li to međunarodni ugovor ili nije? Je li to ugovor javnog ili privatnog prava? Neki autori navode da ugovori o koncesiji uopće nisu ugovori u pravnom značenju te riječi, jer pravo koje koncesionar stječe njihovim potpisivanjem može biti u svakom trenutku opozvano radi zaštite javnog interesa. Kad bi to bilo istinito, smatraju Sorace i Marzuoli, moglo bi se reći da ugovori uprave ne mogu biti prikladna osnova za »*stvaranje istinitih i pravih prava pa prema tome nisu ni pravi ugovori*«. <sup>48</sup> Stoga se pozornost treba posvetiti i pravnoj prirodi ugovora o koncesiji.

<sup>46</sup> Kerf, Michel, *Concessions for infrastructure: a guide to their design and award*, World Bank, Washington, 1998., str. 122.

<sup>47</sup> *Zakon o obveznim odnosima*, NN 35/05.

<sup>48</sup> Sorace, Marzuoli, op. cit., str. 293.

Na pitanje je li ugovor o koncesiji međunarodni ugovor ili ne, unatoč Lauterpachtovoj tvrdnji da »*koncesija leži negdje između ugovora privatnog prava (engl. contract o.a.) (između privatnih stranaka) i ugovora javnog prava (engl. treaty o.a.) (između vlada) s obzirom na to da je to sporazum između privatne osobe i strane vlade*«,<sup>49</sup> odgovori su prilično jasni. Sasvim je izvjesno da su ugovori kojima država koncedent dodjeljuje državi koncesionaru političku koncesiju međunarodni ugovori. Ti se ugovori sklapaju prema pravilima međunarodnog javnog prava između tijela ovlaštenih za preuzimanje obveza na razini država. Međutim, drugačije je kod gospodarskih koncesija. Iako velike međunarodne kompanije svojom gospodarskom moći nadilaze snagu mnogih država svijeta, one ipak nisu subjekti međunarodnog javnog prava. Upravo polazeći od shvaćanja da su države jedini subjekti međunarodnog javnog prava, klasična je pravna teorija tim ugovorima odricala svojstvo međunarodnih ugovora.<sup>50</sup> Iako neki autori smatraju da su ugovori o koncesiji međunarodni ugovori,<sup>51</sup> ta teorija ne izgleda previše uvjerljivo. Degan ističe da je danas općenito prihvaćeno da međunarodne organizacije sklapaju punopravne međunarodne ugovore s državama i između sebe, a takvi se ugovori ni u čemu ne razlikuju od ugovora kojih su stranke samo države. No, nastavlja Degan, samo vladine međudržavne organizacije mogu biti subjekti međunarodnog prava, tj. mogu imati sposobnost da budu nositelji međunarodnih prava i obveza, dok sve ostale – nevladine organizacije nisu subjekti međunarodnog prava.<sup>52</sup>

Shvaćanje pravne znanosti slijede i međunarodni normativni akti. Tako i *Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija*<sup>53</sup> u čl.

<sup>49</sup> Lauterpacht, Elihu, *Some Aspects of International Concession Agreements*, *Harvard International Law Journal*, vol. 5, Cambridge, 1959., str. 5.

<sup>50</sup> O tome više u: Kissam, Leo T., Leach, Edmond K., *Sovereign Expropriation of Property and Abrogation of Concession Contracts*, *Fordham Law Review*, vol. 28, New York, 1959.–1960., str. 195–198.

<sup>51</sup> Npr. Schwarcross, *The Problems of Foreign Investment in International Law*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 75, Bruxelles, 1961., str. 102, te Paillère, *Le contrat d'investissement dans les pays en voie de développement, Les investissements et le développement économique des pays du tiers-monde*, Paris, 1968., str. 129–130.

<sup>52</sup> Degan, Vladimir Đuro, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000., str. 418 te 424. Isto je gledište zastupao i Bartoš još 1950-ih. Bartoš, Milan, *Međunarodno javno pravo*, knj. III, Beograd, 1958., str. 77–78.

<sup>53</sup> *Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija*, NN – Međunarodni ugovori, 1/94.

2/1. propisuje da se pod »ugovorom« u smislu međunarodnog ugovora (engl. *treaty*) u tekstu *Konvencije* razumije međunarodni sporazum koji je uređen međunarodnim pravom te je u pisanom obliku sklopljen između jedne ili više država i jedne ili više međunarodnih organizacija ili između dviju ili više međunarodnih organizacija, bilo da je taj sporazum sadržan u jedinstvenoj ispravi ili u dvjema ili u više međusobno povezanih isprava i bez obzira na njegov posebni naziv. To znači da međunarodni ugovor u režimu javnog prava mogu sklapati samo države i međunarodne organizacije, ali uvijek međuvladine međunarodne organizacije.<sup>54</sup>

Na isti zaključak upućuje i sudska praksa Međunarodnog suda u sporu između Velike Britanije i Irana. U sporu zbog naknade za nacionaliziranu Anglo-Iranian Petroleum Company postavilo se pitanje kvalifikacije ugovora o koncesiji sklopljenog 1933. između Irana i Anglo-Iranian Petroleum Company, koji je imao vanjske oznake međunarodnog ugovora. Štoviše, stranke su taj ugovor čak i nazvale »konvencijom«. Međutim, Međunarodni je sud 22. srpnja 1952. donio odluku u skladu s kojom je u konkretnom slučaju riječ o privatnopravnom ugovoru iz područja građanskog odnosno trgovačkog prava, čime je između sudske prakse i pravne teorije oko tog pitanja, može se reći, uspostavljen konsenzus.<sup>55</sup>

Jedno od spornih pitanja koje se postavlja jest i pitanje je li ugovor o koncesiji ugovor privatnog, tj. građanskog odnosno trgovačkog, ili javnog prava, tj. upravni ugovor. Dok stanoviti autori smatraju da se ugovor o koncesiji ne razlikuje od drugih ugovora koji se sklapaju između privatnih osoba, drugi smatraju da je prema svojim obilježjima ugovor o koncesiji tipični upravni ugovor.

Podjela prava na javno i privatno u svojoj je izvedenici stvorila i ugovore privatnog i ugovore javnog prava. U ugovore javnog prava ubrajaju se i upravni ugovori. Upravni ugovori razvili su se u Francuskoj, gdje su svoje mjesto našli i u zakonodavstvu i sudskoj praksi. Temelj nas-

<sup>54</sup> Čl. 2/1. t. i) *Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija*.

<sup>55</sup> Upravo zbog te odluke započelo se s praksom tzv. »dvostrukog ugovaranja« čime se nastojalo ugovoriti supstituciju zaštite. Stoga su Sjedinjene Američke Države drugim ugovorom, po prirodi međunarodnim, nastojale sebi osigurati pravo intervencije s ciljem izvršavanja ugovora koje su američke kompanije zaključile sa stranim državama. *Pravna enciklopedija*, sv. 1., Savremena administracija, Beograd, 1985., str. 643.

tanka upravnog ugovora suvremene zajednice nalaze u okolnosti što danas tijela uprave, pa i tijela kojima su podijeljene javnopravne ovlasti, stupaju u pravne odnose s drugim subjektima ne samo putem upravnopravnog odnosa, koji karakterizira autoritativnost izražena u jačoj volji države, već i putem suglasnosti volja subjekata. Naravno, ne treba smatrati da su svi ugovori koje sklapa uprava ujedno i upravni ugovori, jer uprava, u svojem neautoritativnom istupu, sklapa ugovore u pravnom režimu građanskog prava. Vukmir smatra da su upravni ugovori francuskog prava nastali upravo kao posljedica želje da se ugovori koje sklapaju tijela državne uprave ne svrstavaju u istu kategoriju kao drugi trgovački ugovori.<sup>56</sup> Obrazloženje za primjenu različitih pravila na ugovore, ovisno o karakteru jedne strane u ugovornom odnosu, tj. je li s jedne strane ugovornog odnosa javna vlast ili ne, nalazi se u »*zadovoljavanju javnog dobra*«, smatra on. Kako se javnoj vlasti priznaje poseban položaj u provedbi njezinih javnih ovlasti u svrhu općeg dobra, nema razloga da joj se takav isti privilegirani položaj ne prizna i u domeni ugovornog prava. Za nositelje javne vlasti i javnih ovlasti smatralo se stoga opravdanim stvoriti takav režim ugovora koji će dati posebnu zaštitu nositeljima javne vlasti pri sklapanju pravnih poslova. Tako Vukmir tvrdi da se upravni ugovor, kao posebna kategorija ugovora, nalazi negdje između instrumenata građanskog i instrumenata upravnog prava. Upravni ugovor, smatra on, svrstan je u upravno pravo, ali ne kao instrument državne vlasti i primjene autoritativnog upravnog čina, već kao konsenzualni čin dviju strana bez pretenzije na ravnopravnost, gdje su pravila nedvojbeno više u korist jedne strane – javne vlasti.

Borković upravne ugovore određuje kao »*dvostrane pravne akte koje država, odnosno drugo javnopravno tijelo zaključuje s trećim osobama (fizičkim ili pravnim) u svrhu ostvarivanja određenog cilja od šireg društvenog interesa a pod uvjetima utvrđenim posebnim propisima.*«<sup>57</sup> Polazeći od takvog određenja upravnih ugovora, on iz njihove suštine izvlači tri bitne karakteristike. Prva karakteristika tih ugovora jest u subjektima ugovora, druga u svrsi i cilju zbog kojega se ti ugovori zaključuju, dok je treća u posebnim uvjetima koji vrijede pri zaključivanju i izvršavanju upravnih ugovora koji su u pravilu uređeni posebnim propisima.

<sup>56</sup> Vukmir, op. cit., str. 15–16.

<sup>57</sup> Borković, Upravni, op. cit., str. 423. Više o tome vidi u: *ibid.*, 423–426.

Što se subjekata tiče, kod upravnih je ugovora u pravilu jedna od strana u postupku njihova zaključivanja uvijek javni subjekt, država ili drugo javnopravno tijelo koje ima javne ovlasti. Upravnim se ugovorom, dakle, ne može smatrati ugovor koji pojedinci sklapaju između sebe. U francuskoj pravnoj praksi, a u skladu s odlukom Državnog savjeta, kad je ugovor sklopljen između pojedinaca, ne može se govoriti o upravnom ugovoru čak ni kad jedan od subjekata istupa u općem interesu. Prema istoj sudskoj praksi samo se iznimno ugovor između pojedinaca može smatrati upravnim ugovorom, i to samo ako jedna od ugovornih strana istupa u ime i za račun javnopravne osobe.

Druga karakteristika upravnih ugovora izražava se u cilju odnosno svrhi koja se želi postići njihovim zaključivanjem. Svrha i cilj mogu biti različiti, ali su u načelu uvijek usmjereni prema širem općem interesu, odnosno zadovoljavanju potreba društvene zajednice. Svrha tih ugovora često se susreće već i u samom njihovu nazivu, kao npr. ugovor o izvršavanju javnih radova, ugovor o koncesiji za obavljanje javne službe i sl.

Treća karakteristika upravnih ugovora ispoljava se u posebnim uvjetima koji postoje kako za njihovo zaključivanje, tako i za realizaciju prava i obveza koje iz ugovora proizlaze. Ti su uvjeti primarno nastali kao posljedica razvijanja stajališta sudske prakse, ali su isto tako velikim dijelom rezultat rada zakonodavca koji je mnoga od tih pitanja uredio normativnim putem. Pri zaključivanju upravnih ugovora u načelu treba provesti poseban prethodni postupak. U pravnim sustavima pojedinih zemalja za sklapanje najvažnijih upravnih ugovora zahtijeva se provođenje postupka pokrenutog na osnovi javnog nadmetanja. Tako npr. u francuskom pravu postupak javnog nadmetanja uvijek prethodi sklapanju upravnog ugovora. Pravilo je da svim ugovorima koji se sklapaju za račun države prethodi ili natječaj ili poziv za stavljanje ponuda.<sup>58</sup> Natječaj se kao prethodni postupak za sklapanje upravnih ugovora predviđa i u pravu Luksemburga prema Zakonu iz 1936. Specifičnost upravnih ugovora svakako su i radnje koje se mogu poduzimati radi ostvarenja cilja zbog kojeg je ugovor sklopljen. Tako, kao zaštitnik javnog interesa koji treba ostvariti izvršenjem upravnog ugovora, uprava raspo-

<sup>58</sup> Kod ugovora zaključenih u korist departmana ili općine načelno treba također provesti javni natječaj, međutim od stupanja na snagu posebnog propisa iz 1960. postoje brojne iznimke od tog pravila.

laže određenim ovlastima. Tim se ovlastima može koristiti i u slučaju normalnog izvršenja obveza iz ugovora ili kao sankcijama u slučajevima kad dolazi do manjkavosti u izvršavanju ugovora ili kad se ugovor uopće ne izvršava. U francuskom se pravu posebno ističe pravo uprave da upravlja i kontrolira radnje izvršenja ugovora. Uprava može također pod određenim uvjetima jednostrano izmijeniti u većoj ili manjoj mjeri obveze iz ugovora. Različite su sankcije koje uprava može primijeniti prema drugoj ugovornoj strani zbog propusta u izvršavanju ugovora. To mogu biti novčane kazne koje su ugovorene, pa njihova primjena slijedi odmah nakon nastupanja navedenih uvjeta, ili čak sankcije koje kao posljedicu imaju prestanak ugovora bez prava na naknadu štete. U belgijskom pravu, na primjer, uprava raspolaže nizom ovlasti kojima se može koristiti u fazi izvršenja upravnih ugovora kao što su davanje naloga za obavljanja službe, pravo na promjenu ugovora, pravo na sankcije u slučaju pogreške suugovarača i sl.<sup>59</sup>

Identifikaciju upravnih ugovora u francuskom je pravu ponekad olakšao sam zakonodavac, proglašavajući pravnom normom određene ugovore upravnim ugovorima, izvlačeći ih ujedno iz režima građanskog prava i pripisujući nadležnost upravnih sudova za rješavanje sporova koji bi mogli nastati u svezi s tim ugovorima. Tako su, primjerice, upravnim ugovorima okarakterizirani ugovori o izvođenju javnih radova i ugovori o prodaji nekretnina u vlasništvu države, ugovori o zauzimanju javnih dobara, ugovori o javnim zajmovima, ugovori o nabavi i sl. Za te su ugovore stvoreni tipski uvjeti koje su svi ponuditelji isporuka i radova morali prihvatiti ako su htjeli sklapati ugovore s državnim tijelima. Kasnije su se razvile i druge vrste upravnih ugovora, od kojih su ugovori o koncesiji i obavljanju koncesionirane javne službe samo jedan oblik.

Pored Francuske, »*domovine upravnih ugovora*«, upravni se ugovori susreću i u Italiji. Na njih se primjenjuju pravila građanskog prava, izuzev u pitanjima koja su zakonom ili podzakonskim općenormativnim aktom posebno uređena. S obzirom na to da postoji velik broj posebnih odredaba koje se primjenjuju pri sklapanju upravnih ugovora, primjena odredaba građanskog prava u konačnici je uvelike ograničena. Za talijansko pravo tipični su brojni aneksi kojima se pri sklapanju upravnih ugovora posvećuje posebna pažnja. Tim se aneksima uređuje niz pitanja iz odnosa uprave i suugovarača, a svako tijelo uprave može

<sup>59</sup> Vidi više u: Borković, Upravni, op. cit., str. 428–429.



formulirati vlastite uvjete, tj. anekse, upravnih ugovora. Pojam upravnih ugovora susreće se i u Španjolskoj kad se govori o ugovorima o izvođenju javnih radova, obavljanju javne službe i javnim nabavama.<sup>60</sup>

U njemačkom i švicarskom pravu upravni se ugovori ne nalaze u onom obliku kako su uređeni u Francuskoj. Ovdje se razlikuju tri vrste ugovora: ugovori privatnog prava, ugovori ustavnog prava i ugovori javnog prava. Iako se posljednje navedeni oblik ugovora približava pojmu upravnog ugovora u francuskom pravu, među njima ipak postoje značajne razlike, u prvom redu u subjektima ugovora. U njemačkoj i švicarskoj praksi moguće je da i privatne osobe između sebe sklope ugovor javnog prava, jer ugovor javnog prava postoji uvijek kad je njegov objekt u režimu javnog prava. Njemačko pravo u definiranju javnog ugovora prihvaća isključivo materijalni kriterij.<sup>61</sup>

Na anglo-američkom području, na kojemu po tradiciji prednjači englesko pravo, poseban institut upravnog ugovora ne postoji, barem ne u onakvom obliku kakav se razvio u zemljama zapadne Europe. Razlog tome leži u činjenici što posebno u pravu Velike Britanije vrijede pravila općeg prava (engl. *common law*) koja se jednako primjenjuju neovisno o tome je li riječ o pojedincu ili o javnoj vlasti te neovisno o tome na temelju kakvih se akata ili radnji razvijaju njihovi međusobni odnosi. Kad je riječ o ugovorima, to znači jednaku primjenu općeg prava bez obzira na činjenicu je li riječ o ugovoru u kojem je jedna od ugovornih strana javnopravno tijelo ili je riječ o ugovoru koji međusobno sklapaju pojedinci.<sup>62</sup> Sporove iz takvih ugovora rješavaju isti sudovi, a ne posebni upravni sudovi.<sup>63</sup> Stoga Vukmir zaključuje da ono što je za francuskog pravnika potpuno jasno određeno pravno područje i potpuno jasno definiran pravni pojam i odnos, za engleskog pravnika nema uopće nikakvo pravno značenje.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Vidi više *ibid.*, str. 422–423.

<sup>61</sup> *Ibid.*, str. 421–422.

<sup>62</sup> *Ibid.*, str. 417.

<sup>63</sup> U sustavu *common law* razlika između javnog i privatnog prava nestala je već u 14. stoljeću. Tu razliku između engleskog i francuskog prava veoma dobro opisuje David, u: David, R., *Uvod u privatno pravo Engleske*. Institut za uporedno pravo, Beograd 1960., str. 191–194. Međutim, kao francuski pravnik, kojemu smetaju engleske nimalo pohvalne usporedbe s francuskim pravom, ističe da se i u engleskom pravu množe specijalizirani sudovi za razne odnose između javnosti i uprave i da će takvi sudovi zasigurno stvoriti, tj. da su već stvorili, i posebno pravo koje bi se moglo usporediti s francuskim upravnim pravom.

<sup>64</sup> Vukmir, *op. cit.*, str. 16.

Međutim, ono što se u francuskom pravu naziva upravni ugovor (franc. *contrat administratif*), a u njemačkom javnopravni ugovor (njem. *Öffentlich-rechtlicher Vertrag*), u hrvatskom pravu nema odgovarajući naziv. Hrvatsko pravo ne poznaje instituciju upravnih ugovora kao posebne vrste ugovora koje država odnosno drugo javnopravno tijelo sklapa s trećim osobama radi ostvarenja cilja od šireg društvenog interesa. Drugim riječima, hrvatsko pravo za upravne ugovore nema definiciju i zakonodavni opis. Premda mnogi ugovori kojih je sklapanje danas predviđeno normama hrvatskog prava imaju sva obilježja upravnih ugovora kakve je izdiferencirala pravna teorija i praksa Francuske i drugih zemalja Europe, što posebno vrijedi i za ugovore o koncesiji, ipak se, smatra Borković, na njih gleda kao i na sve ostale ugovore građanskog prava.<sup>65</sup> Razlog tome pronašao je prije svega u činjenici što pravo bivše Jugoslavije nakon Drugog svjetskog rata nije uopće poznavalo kategoriju upravnih ugovora. U tom su se razdoblju na ugovore koje je zaključivala država ili organizacija koja je raspolagala javnim ovlastima primjenjivala opća pravila tadašnjeg trgovačkog odnosno građanskog prava pa se na te ugovore, s malim iznimkama, gledalo kao i na ostale ugovore građanskog prava. Stoga ne začuđuje mnogo činjenica što se u teorijskim raspravama upravni ugovori nisu ni spominjali, kao što ne čudi ni to što je u teoriji izostalo plediranje za njihovo šire uvođenje.<sup>66</sup>

Pravna priroda ugovora o koncesiji u francuskom pravu nije sporna. Oni se smatraju upravnim ugovorima, i to najtipičnijom kategorijom upravnih ugovora. Ugovore o koncesiji sklapa barem s jedne strane osoba javnog prava, a sklapaju se ponajprije s ciljem obavljanja javnih službi. Štoviše, upravo je zbog ta dva elementa francuski Državni savjet u odluci od 20. travnja 1956. u slučaju *Epoux Bertin et ministre de l'agriculture* ugovor o koncesiji karakterizirao kao upravni ugovor. Maffei navodi da i druga obilježja ugovora o koncesiji pokazuju da je riječ o upravnim ugovorima. Tako navodi da su ugovori o koncesiji u Francuskoj uređeni pravnim normama javnog prava, a sporovi koji iz njih proizlaze nalaze se pod jurisdikcijom francuskih upravnih sudova. Osobama koje sklapaju te ugovore u ugovornom su odnosu dane široke ovlasti, kao što je pravo na jednostrani prestanak ugovora o koncesiji poradi djelovanja u općem interesu društvene zajednice ili pravo jed-

<sup>65</sup> Borković, *Koncesije*, op. cit., str. 14.

<sup>66</sup> Vidi o tome u: Borković, *Upravni*, op. cit., str. 418.

nostrane izmjene ugovornih odredbi,<sup>67</sup> što su također značajke upravnih ugovora. Isto smatra i Debbasch ističući da se, osim što postupak odabira koncesionara nije toliko strogo formalan kao kod drugih upravnih ugovora, na ugovor o koncesiji primjenjuje pravni režim upravnih ugovora.<sup>68</sup>

I neki njemački autori dijele to gledište, navodeći da ugovor o koncesiji ima elemente podložnosti koji se ogledaju u dobrovoljnom podvrgavanju privatne osobe pravnim normama javnoga prava. Upravo se stoga taj oblik ugovora više približava koncepciji jednostranog akta, kojeg je uvjet valjanosti samo prethodni pristanak ili prihvrat privatne osobe, nego što dijeli druga obilježja ugovora privatnog, tj. građanskog prava.<sup>69</sup>

U hrvatskoj pravnoj teoriji Borković navodi da ugovor o koncesiji u Hrvatskoj uvelike odgovara klasičnom obliku upravnog ugovora o koncesioniranoj javnoj službi iz francuskog prava. Bitna karakteristika tog ugovora, dalje ističe, svakako je u ugovornim stranama. Na jednoj je strani uvijek Vlada, odnosno nadležni ministar ili izvršno tijelo županije odnosno grada koji djeluju u ime javnopravne osobe. Predmet ugovora je pravo obavljanja djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku, što znači da je svrha ugovora od šireg društvenog značenje. Takvu tvrdnju potkrjepljuje i činjenica da zakon propisuje kako se ugovorom o koncesiji moraju osigurati odgovarajuća jamstva za ostvarenje svrhe koncesije u skladu s interesima Republike. Ostvarivanje koncesije nadzire nadležno ministarstvo ili izvršno tijelo županije odnosno grada. To je oblik kontrolnog prava nad ugovorom što ga ima uprava kao ugovorna strana, inače poznat i u drugim pravnim sustavima. *Zakon o koncesijama*, smatra Borković, ovdje je očito krenuo sa stajališta da važnost ostvarenja cilja koncesije odnosno izvršenja tog ugovora zahtijeva uspostavljanje kontrole čitavog instituta koncesije.<sup>70</sup> Povjeravajući tu kontrolu državnoj upravi, zakon uspostavlja u međusobnim odnosima ugovornih strana određeni oblik subordinacije poznat i u drugim pravnim sustavima.

Tom se gledištu u Hrvatskoj priklanja i Pavlović navodeći da »za razliku od ostalih ugovora, ugovorima o koncesiji prethode posebni postupci

<sup>67</sup> Maffei, op. cit., str. 38–39.

<sup>68</sup> Debbasch, op. cit., str. 476.

<sup>69</sup> O tome De Valles, Arnaldo, *Concessioni, Nuovo digesto Italiano*, sv. 3, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1937., str. 579.

<sup>70</sup> Borković, *Upravni*, op. cit., str. 433.

države ugovornice (zakon, odluke, mišljenja i sl.). U njima se miješaju zakonski propisi i autonomija volje stranaka. Kombinacija su privatnog i javnog prava. Karakterizira ih dominantan položaj države, vlasnika prirodnih bogatstva (vode, lovišta, telekomunikacije itd.).<sup>71</sup> Iz te je teze očito da je i Pavlović skloniji ugovoru o koncesiji pridati više javnopravni nego privatnopravni karakter. Međutim, on dalje ističe da je država kao davatelj koncesije, ali i sudionik ugovora, dužna pridržavati se obveza prihvaćenih ugovorom te da se i na nju proteže načelo *pacta sunt servanda*, jer bez njega ne postoji element sigurnosti pravnih odnosa bilo koje naravi.

Suprotno tim stavovima, Gorenc smatra da je kod ugovora o koncesiji riječ o čistom privatnopravnom ugovoru. Navodi da se na ugovor o koncesiji primjenjuju odredbe obveznog i trgovačkog prava, ističući da se s »koncesionarom sklapa ugovor o koncesiji koji ima privatnopravno značenje, bez obzira na to koje ga tijelo sklapa«.<sup>72</sup> To očito proizlazi iz tvrdnje da se kod međunarodnih koncesija, neovisno o činjenici da je jedna ugovorna strana, tj. davatelj koncesije, država, na ugovor primjenjuju norme međunarodnog trgovačkog i međunarodnog privatnog prava, dok je država podvrgnuta nadležnosti ugovorenog suda, tj. arbitraže, a ako to nije ugovoreno, nadležnosti suda opće nadležnosti. Međutim, Gorenc ističe da takav ugovor ipak može imati i međunarodnojavnopravni značaj, do čega dolazi ako država pristupi ugovoru koji je sklopio njezin državljanin sa stranom državom ili država na neki način sankcionira takav ugovor.<sup>73</sup> Tako su, primjerice, Sjedinjene Američke Države posebnim ugovorima s državama davateljima koncesija ugovarale zaštitne klauzule na osnovi kojih su imale pravo intervencije radi ispunjavanja ugovora koje su američka trgovačka društva sklopila s drugim državama.

Da su ugovori o koncesijama ugovori građanskog prava, premda sa znatnim posebnostima, smatra i Eraković. Navodi da su za rješavanje sporova nastalih iz tih ugovora nadležni redoviti sudovi, a njihovo pobijanje pred Upravnim sudom Republike Hrvatske isključeno je jer taj sud odlučuje o zakonitosti upravnih akata i dužan je odbaciti svaku tužbu podignutu protiv akta koji nije upravni akt.<sup>74</sup> Međutim, tome u

<sup>71</sup> Pavlović, op. cit., str. 44.

<sup>72</sup> Gorenc, *Trgovačko*, op. cit., str. 205.

<sup>73</sup> Ibid., str. 181.

<sup>74</sup> Eraković, Andrija, *Koncesije, Računovodstvo i financije*, vol. 12, Zagreb, 1997., str. 92.

prilog ne ide sporna odredba čl. 27. *Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, koja propisuje da je za raspravljanje o svim pitanjima i rješavanju svih sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru nadležno ministarstvo te da se protiv rješenja ministarstva ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Doduše, ovdje se ne govori o ugovoru o koncesiji, ali je jasno da ugovor o koncesiji egzistencijalno i sadržajno ovisi o odluci o koncesiji s kojom mora biti u skladu. Eraković nadalje još navodi da su ograničenja u primjeni načela građanskog prava na te ugovore očita. Tako je protivno načelima *Zakona o obveznim odnosima* da sadržaj ugovora mora biti sukladan odluci o dodjeli koncesije koju donosi jedna ugovorna strana, tj. država, te da pravo nadzora nad provedbom koncesije opet zadržava za sebe samo jedna ugovorna strana – država.

Zaključujući razmatranje o ugovoru o koncesiji, Žuvela najprije postavlja pitanje je li ovdje uistinu riječ o upravnim ugovorima, ne odgovarajući na nj. Dalje zaključuje da nema razrađenog ni zakonodavnog ni teorijskog modela upravnih ugovora u Hrvatskoj. Stoga, smatra Žuvela, na ugovorne strane valja na odgovarajući način primijeniti, u pitanjima koja nisu uređena propisima koncesijskog prava, opće odredbe o ugovorima građanskog odnosno obveznog prava: od onih o sklapanju i tumačenju ugovora, preko odredbi o dvostranim ugovorima, njihovoj ništavosti, pobožnosti i naknadi štete, pa sve do odredbi o zastari.<sup>75</sup>

Rješenje pitanja pravnog režima ugovora o koncesiji u hrvatskom pravnom sustavu predlaže Borković. S obzirom na to da se u hrvatskom zakonodavstvu nigdje ne koristi pojam »*upravni ugovor*«, Borković zaključuje da se ugovor o koncesiji uzima kao oblik općeg ugovora građanskog prava. U tom je smislu i rješavanje sporova iz tih ugovora u nadležnosti sudova ovlaštenih za ostale ugovore. Upravni sud Republike Hrvatske u toj materiji ne može intervenirati jer ima isključivu nadležnost da odlučuje o zakonitosti upravnih akata te mora po posebnoj odredbi zakona odbaciti svaku tužbu podignutu protiv akta koji nije upravni akt.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Žuvela, Mladen, *Koncesije*, *Hrvatska pravna revija*, br. 1, vol. 1, Zagreb, 2001., str. 107.

<sup>76</sup> Borković, Upravni, op. cit., str. 433. Prema čl. 6. *Zakona o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ 4/77. i 36/77. te NN 53/91., 9/92. i 77/92., upravnim aktom smatra se akt donesen od državnog tijela ili tijela koje ima javne ovlasti a kojim se rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili pravne osobe u kakvoj upravnoj stvari.

Dakle, očito je da, iako hrvatski pravni poredak ne poznaje pravni institut upravnih ugovora, ugovori o koncesiji prema svojim obilježjima u potpunosti odgovaraju tom tipu ugovora. Međutim, kako se na ugovor o koncesiji zbog neadekvatne pravne normiranosti primjenjuju norme građanskog i trgovačkog prava te se sporovi proizišli iz tih ugovora rješavaju pred sudovima opće nadležnosti, ovdje je zasjenjen jedan od vrlo važnih upravnopravnih aspekata koncesija kojem bi se uvođenjem odgovarajućih zakonskih rješenja što prije trebalo dati na značenju.

## 7. Zaključak

Koncesija je poseban pravni institut kojim javna vlast dopušta određenom subjektu, fizičkom ili pravnom, domaćem državljaninu ili strancu, da upotrebljava ili iskorištava određena dobra, izvodi određene radove ili obavlja kakvu djelatnost. U postupku dodjele koncesija javljaju se dva različita pravna akta – odluka o koncesiji i ugovor o koncesiji. Pravna sfera koncesionara širi se odlukom o koncesiji – upravnim aktom, koji na jednostran i autoritativan način na osnovi zakonom propisanog postupka donosi koncedent, dok se ugovorom o koncesiji koncesionar obvezuje obavljati koncesioniranu djelatnost. Trenutak početka izvršavanja koncesioniranog prava uvjetovan je upravo potpisivanjem tog ugovora, čime sklapanje ugovora o koncesiji posebice dobiva na važnosti.

Ugovor o koncesiji sadržajno je i egzistencijalno usko povezan s odlukom o koncesiji, jer se upravo odlukom određuje s kojom će osobom nadležno tijelo koncedenta sklopiti ugovor o koncesiji te pod kojim uvjetima, a prestankom važenja odluke o koncesiji automatski prestaje važiti i ugovor o koncesiji. To znači da u hijerarhiji pravnih akata i njihove pravne snage odluka o koncesiji, kao akt imperativne naravi, ima veću pravnu snagu nego odredbe ugovora o koncesiji koje s njom moraju biti u skladu.

Ugovor o koncesiji s jedne strane uvijek sklapa tijelo javne vlasti na teritoriju kojeg se trebaju ostvarivati prava iz dodijeljene koncesije, a s druge privatna osoba određena odlukom o koncesiji, tj. osoba u korist koje je koncesija podijeljena. Ugovor o koncesiji u pravilu se mora



sklopiti u određenom roku. Taj rok u pravilu određuju ili zakonske odredbe ili ga određuje sam koncedent u odluci o koncesiji. Najčešće počinje teći danom stupanja na snagu odluke o koncesiji, a može varirati između 15 dana pa sve do nekoliko mjeseci, ovisno o radnjama koje se trebaju poduzeti prije sklapanja ugovora o koncesiji.

Ugovor o koncesiji uvijek se sklapa u pisanom obliku. Sadržaj ugovora o koncesiji može biti vrlo različit i ovisi o dugoročnim ciljevima koji se žele postići. Često je propisan u posebnim zakonima. Međutim, sloboda ugovaranja pri sklapanju ugovora o koncesiji ovisi o načinu pravne regulacije koncesija u konkretnom pravnom sustavu. Što je pravna regulacija detaljnija u propisivanju prava i obveza ugovornih strana, to je mogućnost odnosno širina ugovaranja manja, i obrnuto.

Kako su ugovori o koncesiji prema svojoj prirodi upravni ugovori, može se pravdati mogućnost jednostrane izmjene nekih odredbi, tzv. *clauses réglementaires*, tih ugovora. Međutim, kako se u hrvatskom zakonodavstvu nigdje ne koristi pojam »*upravni ugovor*«, ugovor o koncesiji u Hrvatskoj se još uvijek uzima kao oblik općeg ugovora građanskog prava. U tom je smislu i rješavanje sporova iz tih ugovora u nadležnosti sudova opće nadležnosti u postupku koji vrijedi za rješavanje sporova iz građanskopravnih ugovora. Upravni sud Republike Hrvatske u toj materiji ne može intervenirati jer ima isključivu nadležnost da odlučuje o zakonitosti upravnih akata te mora po posebnoj odredbi zakona odbaciti svaku tužbu podignutu protiv akta koji nije upravni akt.

## Pravni izvori

1. *Act on toll motorways*, [www.prawo/clcf/statutes/stat9.html](http://www.prawo/clcf/statutes/stat9.html)
2. *Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija*, NN – Međunarodni ugovori, 1/94.
3. *Law on Concession*, [http://www.urban.org/PDF/rom\\_concession.pdf](http://www.urban.org/PDF/rom_concession.pdf)
4. *Law on Concessions*, State Gazette, no. 92/17. 10. 1995, Amended SG nos. 16 & 44/96; 61& 123/97; 93/98; 23, 56, 64 & 67/99.
5. *Odluka o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja obale za prihvat ugljena i sustava rashladne vode, luke posebne namjene – industrijske luke Plomin*, NN 73/97.
6. *Odluka o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – brodogradilišta Greben*, NN 11/04.

7. *Odluka o koncesiji pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – industrijske luke Sv. Petar, Pula*, NN 138/03.
8. *Odluka o koncesiji prava lova na lovištima u vlasništvu države*, NN 90/95.
9. *Zakon o gospodarskih javnih službah*, Uradni list Republike Slovenije 32/1993.
10. *Zakon o javnim cestama*, NN 180/04.
11. *Zakon o komunalnom gospodarstvu*, NN 26/03., 82/04., 110/04. i 178/04.
12. *Zakon o koncesijama*, NN 89/92.
13. *Zakona o lovstvu*, NN 140/05.
14. *Zakon o obveznim odnosima*, NN 35/05.
15. *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, NN 66/01., 87/02., 48/05. i 90/05.
16. *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama*, NN 158/03. i 100/04.
17. *Zakon o rudarstvu*, NN 190/03.
18. *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SFRJ 4/77. i 36/77. te NN 53/91., 9/92. i 77/92.
19. *Zakon o vodama*, NN 107/95.
20. *Zakon za koncesija*, Službeni vesnik na Republika Makedonija 42/93. i 40/99.

## Literatura

1. Auby, Jean-Marie, Bon, Pierre, *Droit administratif des biens*, 2. éd., Dalloz, Paris, 1993.
2. Baldus, David C., State Competence to Terminate Concession Agreements with Aliens, *Kentucky Law Journal*, vol. 53, Kentucky, 1964–1965.
3. Bartoš, Milan, *Međunarodno javno pravo*, knj. III, Beograd, 1958.
4. Borčić, Vojko, Poraba i korištenje pomorskog dobra u Italiji, *Pomorsko dobro: Društveni aspekti upotrebe i korištenja*, Rijeka, 1996.
5. Borković, Ivo, Koncesionirana javna služba u francuskom upravnom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1, god. 30, Split, 1993.
6. Borković, Ivo, Upravni ugovori, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 2, vol. 30, Split, 1993.
7. David, R., *Uvod u privatno pravo Engleske*, Institut za uporedno pravo, Beograd 1960.
8. Debbasch, Charles, *Institutions et droit administratifs: 1 – les structures administratives*, Presses Universitaires de France, Paris, 1982.
9. Degan, Vladimir Đuro, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2000.
10. Eraković, Andrija, *Koncesije, Računovodstvo i financije*, vol. 12, Zagreb, 1997.

11. Ferri, Elena, *Le scelte discrezionali della pubblica amministrazione nell'affidamento di appalti di opere e lavori pubblici, concessioni e forniture*, Mucchi, Modena, 1994.
12. Gjidara, Marc, Šimac, Neven, Koncesije i drugi načini povjeravanja javnih usluga pravnim i fizičkim osobama, *Pravo u gospodarstvu*, br. 5., vol. 39, 2000.
13. Gorenc, Vilim, *Trgovačko pravo – ugovori*, 5. izd., Zagreb, Školska knjiga, 2000.
14. Gorenc, Vilim, Ugovor o koncesiji, *Acta turistica*, br. 2, god. 1, Zagreb, 1989.
15. Kerf, Michel, *Concessions for infrastructure: a guide to their design and award*, World Bank, Washington, 1998.
16. Kissam, Leo T., Leach, Edmond K., Sovereign Expropriation of Property and Abrogation of Concession Contracts, *Fordham Law Review*, vol. 28, New York, 1959–1960.
17. Ladavac, Jelena, Financiranje kapitalnih projekata modelom privatno-javnog partnerstva, *Financijska praksa*, br. 6, vol. 23, Zagreb, 1999.
18. Lauterpacht, Elihu, Some Aspects of International Concession Agreements, *Harvard International Law Journal*, vol. 5, Cambridge, 1959.
19. Maffei, Brocas, Drawing on the concessions experience of developed jurisdictions: the example of France, *Law in transition*, EBRD, London, 2001.
20. Montanari, Massimo, Profili del subappalto nel diritto private e nella legislazione sulle opera pubbliche, *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, br. 2, vol. 27, Milano, 1993.
21. Paillère, Le contrat d'investissement dans les payes en voie de développement, *Les investissements et le développement économique des pays du tiers-monde*, Paris, 1968.
22. Pavlović, Šime, Koncesije u hrvatskom gospodarskom pravu, *Odvjetnik: glasilo odvjetnika Hrvatske*, br. 9-10, Zagreb, 1995.
23. *Pravna enciklopedija*, sv. 1., Savremena administracija, Beograd, 1985.
24. Schwarcross, The Problems of Foreign Investment in International Law, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 75, Bruxelles, 1961.
25. Silvestri, Enzo, Concessione amministrativa, *Enciclopedia del diritto*, Varese, 1961.
26. Simoncelli, Domenico, Concessioni governative, *Nuovo digesto Italiano*, sv. 3, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1937.
27. Sorace, Domenico, Marzuoli, Carlo, Concessioni amministrative, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Utet, Torino, 1989.
28. Valles De, Arnaldo, Concessioni, *Nuovo digesto Italiano*, sv. 3, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1937.
29. Vitta, Cino, Concessioni: diritto amministrativo, *Novissimo Rigesto Italiano*, III, Torino, 1967.
30. Vukmir, Branko, Pravni aspekti koncesija, *Pravo i porezi*, br. 12, vol. 9, Zagreb, 2000.

## CONCESSION CONTRACT

### *Summary*

*The objective of the paper is a legal analysis of concession contract. The author points out the purpose of concession contract and the fact that it is existentially and materially conditioned by the decision on concession. Then he determines the parties to the contract and the terms of signing. Special attention is given to the contract's form and content, followed by the analysis of the possible changes of certain stipulations in the contract requested by a party to the contract or by the will of both parties. Finally, the author analyses the legal nature of concession contract—a rather topical theme in Croatia.*

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