

CONCESSIONS IN CROATIAN INLAND PORTS

doc. dr. sc. Goran Vojković

Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti, Vukelićeva 4, Zagreb, Hrvatska,
goran.vokovic@fpz.hr

dr. sc. Iva Horvat

Lučka uprava Vukovar, Parobrodarska 5, Vukovar, Hrvatska, iva.horvat@port-authority-vukovar.hr

ABSTRACT:

At the end of 2012 Republic of Croatia had adjusted its regulations on concessions to the new frame of the EU. Concessions are now approved in accordance to the regulations of public procurement, but are also significantly linked to the model of public-private partnership. Introducing concession system into ports now became an obligation, due to which it was necessary to adjust the existing Navigation and Inland Ports Act from 2007. Due to important change of the concession paradigm itself, change of inland navigation regulations are wider than the replacement of up-to-date approvals of concessions. The changes include: planning of concessions, procedure of granting concessions, forms of concessions and investments within the model of public-private partnership. All of this will request appropriate scientific and expert's processing, in order to have the new model, at the moment unique in the EU, which would function lively.

KEYWORDS:

concessions, inland ports, regulations, procedure

KONCESIJE U HRVATSKIM LUKAMA UNUTARNJIH VODA

SAŽETAK:

Republika Hrvatska je krajem 2012. godine prilagodila svoje propise o koncesijama novom okviru Europske unije. Koncesije se sada daju sukladno pravilima o javnoj nabavi, a u velikoj mjeri su povezane i s modelom javno-privatnog partnerstva. Uvođenje koncesijskog sustava u lukama je postalo obveza, te je bilo potrebno bitno prilagoditi postojeći Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda iz 2007. godine. Radi bitne promjene same paradigme koncesija, promjene propisa o unutarnjoj plovidbi su bitno šire od same zamjene dosadašnjih odobrenja koncesijama. Promjene uključuju: planiranje koncesija, postupak davanja koncesija, oblike koncesije i ulaganja u sklopu modela javno-privatnog partnerstva. Sve to, tražiti će odgovarajuću znanstvenu i stručnu obradu, kako bi novi model, za sada jedinstven u Europskoj uniji, kvalitetno zaživio.

KLJUČNE RIJEČI:

koncesije, luke unutarnjih voda, regulativa, postupak

1. RAZVOJ PRAVNOG OKVIRA LUKA UNUTARNJIH VODA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U razdoblju od stjecanja svoje neovisnosti 8. listopada 1991. pa do danas Republika Hrvatska nekoliko puta je bitno mijenjala svoj pravni okvir kojim se uređuju luke unutarnjih voda i posebno pravna regulacija obavljanja različitih lučkih djelatnosti i pružanja lučkih usluga. Razlozi zašto se u manje od četvrt stoljeća pravni okvir u više navrata bitno mijenja, posljedica su niza pravnih i društvenih okolnosti – od promjene društvenog uređenja do ratne agresije na Republiku Hrvatsku, koja je bitno usporila razvoj unutarnje plovidbe, pa tako i luka unutarnje plovidbe.

Do 1998. godine za luke unutarnjih voda (koje su se u to doba nazivale općenito pristaništima) primjenjivao se *Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima* [1]. Ovaj Zakon, donesen sedamdesetih godina prošlog stoljeća, nakon što je pravna regulacija luka i tadašnjih pristaništa unutarnje plovidbe došla u republičku nadležnost, poslije 1990. godine nije odgovarao novom političkom i društvenom okruženju. Međutim, kako su agresija na Republiku Hrvatsku, a poslije i rat u Bosni i Hercegovini praktično onemogućili unutarnju plovidbu, ti nedostaci se nisu ni zamjećivali. Tek je reintegracija Hrvatskog podunavlja 1997. godine omogućila razvoj ove prometne grane na hrvatskom dijelu Dunava, a smirivanje stanja u BiH i plovidbu na Savi.

Godine 1998. donesen je *Zakon o lukama unutarnjih voda* [2] koji na nov i suvremen način regulira upravljanje našim riječnim lukama (od tog Zakona imamo i podjelu na luke i pristaništa unutarnjih voda). Prema izričitoj odredbi čl. 17. navedenog Zakona, pravo obavljanja lučke djelatnosti stječe se temeljem koncesije. Zakon predviđa i postupak davanja koncesije, s time da se osobama koje obavljaju lučke djelatnosti u postojećim lukama, a ispunjavaju propisane uvjete, dala koncesija bez provođenja natječaja.

Zakon o lukama unutarnjih voda iz 1998. kao i drugi posebni (danas se sve više koristi izraz „sektorski“) zakoni iz tog doba propisuje i način davanja koncesije. Naime, opći propis o koncesijama, *Zakon o koncesijama* iz 1992. godine [3] imao je svega 10-tak članaka i davao je tek osnove koncesijskih režima, pa su se postupci davanja koncesija morali razrađivati posebnim propisima. Tako primjerice Borković za Zakon o koncesijama iz 1992. navodi kako je taj Zakon “kratak, nedorečen u složenoj materiji koncesije i uvjetan” [4], a Žuvela: “Zakon o koncesijama ima 10 članaka i nedostatan je okvir za realizaciju ustavnih postulata o nepovredivosti i jamčenju prava vlasništva i prava nasljeđivanja, o poduzetničkim i tržišnim slobodama kao temelju gospodarskog ustroja Republike.” [5] Ovakva praksa svakako nije bila dobra – svaki od dvadesetak sektorskih propisa razvijao je svoj koncesijski model, pa nije moglo doći ni do ujednačenja upravne prakse, važne za sigurnost razvoja i ulaganja.

Ono što je za svrhu ovog rada važno zamijetiti da su tada dane brojne dugoročne koncesije u lukama unutarnjih voda, a koje su još uvijek na snazi.

Godine 2007. stupa na snagu *Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda* [6] (dalje: ZPLUV) koji uvodi novi institut – odobrenja za obavljanje lučke djelatnosti. Tim institutom željelo se dijelom liberalizirati vrlo strogi sustav koncesija, a i izbjeći probleme koje je donosio vrlo nesustavno izgrađen model koncesija. Ovaj Zakon je lučke djelatnosti definirao bitno šire, uključivši u njih i određene industrijske djelatnosti vezane uz lučke kapacitete. Prema čl. 143. ZPLUV-a, na lučkom području lučki korisnici smiju obavljati lučke djelatnosti na temelju odobrenja. Navedeno odobrenje je upravni akt koji donosi lučka uprava, uz prethodnu suglasnost nadležnog ministarstva. Protiv tog akta žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor. Novo pravno rješenje se uvelo je i izravnu korelaciju između duljine trajanja odobrenja i investicija u luku: što veća ulaganja, to je bilo moguće dulje trajanje koncesije. [7] Nedugo nakon donošenja ovog Zakona, počela je globalna ekonomska kriza koja se u Hrvatskoj pretvorila u dugogodišnju recesiju, što je uvelike imalo posljedice i na unutarnju plovidbu, koja na Dunavu ima značajan pad prometa, što se odražava i na naše luke. Tako je Luka Vukovar d.o.o., naš najznačajniji koncesionar na unutarnjim vodama imala 2006. rekordni prekrcaj od 915.758 tona, koji je 2010. pao na samo 193.482 tona, nakon toga se kreće između 300.000 i 400.000 tona. [8]

ZPLUV iz 2007., s izmjenama i dopunama je još uvijek na snazi. Međutim, u zakonodavnom postupku su vrlo opsežne *Izmjene i dopune Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda* [9], koje napuštaju sustav odobrenja i vraćaju, ali na sasvim novi i bitno drugačije razrađen način sustav koncesija. Prihvaćanje novog zakonskog rješenja, a koje je sukladno novom europskom modelu ugovora o koncesiji, očekuje se u jesen 2014. godine.¹

2. PRIMJENA EUROPSKOG MODELA KONCESIJA NA HRVATSKE LUKE UNUTARNJIH VODA

Republika Hrvatska je reformu svog koncesijskog modela započela 2008. godine, donošenjem novog *Zakona o koncesijama* [10], a koji je bio usklađen s tadašnjim pravnim okvirom Europske unije i koji je uostalom i donesen tijekom postupka pregovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji. No, kako smo prethodno rekli, nešto prije donošenja navedenog Zakona, koncesijski model je napušten u unutarnjoj plovidbi.

Bitne promjene su nastale krajem 2012. godine, donošenjem ponovno novog *Zakona o koncesijama* [11] (dalje: ZOK). ZOK je u odnosu na dotadašnju regulativu toliko drugačiji da se može govoriti o novoj paradigmi koncesija u Republici Hrvatskoj [12]. Posebno je zanimljivo kako je ZOK donesen usklađivanjem s aktima Europske unije koji još nisu bili na snazi, konkretno s *Prijedlogom direktive Europskog parlamenta i Vijeća o dodjeli ugovora o koncesijama* [13]. Prilagodba zakonskog akta prijedlogu direktive zasigurno je zanimljiva sa stanovišta proučavanja europskog prava, pri čemu treba napomenuti da je Prijedlog direktive donesen temeljem vrlo detaljne analize [14], no za potrebe ovog rada ograničiti ćemo se na najvažnije. Koncesija se jednostavno definira kao „pravo koje se stječe ugovorom“ (čl. 1. st. 2. ZOK-a), a propisi o koncesijama sada čine funkcionalnu i zaokruženu cjelinu s propisima o javnoj nabavi i javno-privatnom partnerstvu, čime smo dobili složen, no ipak jasan i transparentan novi sustav koncesioniranja.

Zanimljivo je primijetiti kako se definicija koncesije iz ZOK-a veže uz ugovorni odnos, a ne za javnopravni segment koncesije (zakoni iz 1992. i 2008. nisu sadržavali opću definiciju koncesije). Naime, doktrina je do sada koncesije uvelike vezivala uz njihov javnopravni značaj, a nije se posebno naglašavao ugovorni odnos koji koncesija stvara. Primjerice, Gorenc je pisao: „Koncesija predstavlja akt, (grant, odobrenje, dozvola, razrješenje Erlaubnis) vlasti jedne države kojom se građanima te države, drugoj državi ili stranim državljanima dopušta na njenom području obavljanje određenih djelatnosti za koje si inače pridržava pravo pojedinačne dodjele dozvola.“ [15]

ZOK detaljno regulira i odnos koncesije i javno-privatnog partnerstva, opet na temelju Prijedloga direktive i njenih pratećih dokumenata. Tako se u navedenim pratećim dokumentima navodi i slijedeće: „Koncesije su partnerstva između javnog sektora i većinski privatnih kompanija, gdje isključivo ovi drugi rade, održavaju i nose teret razvitka infrastrukture (luke, vodovodne mreže, parkirne garaže, naplatne kućice) ili pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa (struja, voda i odvoz smeća, na primjer).“ [16] Naglasak na primjeni modela javno-privatnog partnerstva je razumljiv – nakon globalne ekonomske krize koja se pojavila i u državama Europske unije 2008.-2009. jače se uvode modeli temeljem kojih će se infrastruktura razvijati i uključivanjem privatnog kapitala, a ne samo financiranjem od strane države.

Prema ZOK-u, sukladno Prijedlogu direktive o koncesijama², poznajemo tri vrste koncesija (čl. 1., st. 3. ZOK), a to su:

- koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra,
- koncesija za javne radove,

¹ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda prošao je prvo saborsko čitanje. Na stranicama Hrvatskoga sabora je objavljeno: „Rasprava je zaključena 15. svibnja 2014. Na 13. sjednici 30. svibnja 2014. donesen je zaključak da se prihvaća Prijedlog zakona. Sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja uputit će se predlagatelju radi pripreme Konačnog prijedloga zakona (87 glasova "za", 28 "suzdržanih").“ <http://www.sabor.hr/sjednica> (9. srpnja 2014.)

² U Prijedlogu direktive o koncesijama navodi se: „'concessions' means public works concessions, works concessions or services concessions“ (Article 2.)

- koncesija za javne usluge.

Iznimnu važnost za razvoj modela upravljanja lukama unutarnjih voda imao je čl. 5. st. 2. ZOK-a, koji propisuje da ukoliko tijela, odnosno pravne osobe koje mogu biti davatelji koncesije sklope pravni posao s gospodarskim subjektom, u područjima i za djelatnosti navedene u popisu iz st. 1. istog članka, a koji ima bitne sastojke ugovora o koncesiji, smatrat će se da je sklopljen ugovor o koncesiji. U popisu iz čl. 5. st. 1. izričito su navedene i luke.

Time je propisana obveza uključivanja u koncesijskih sustav svih pravnih odnosa gdje se koncesije izričito ne spominju, a imaju bitne sastojke ugovora o koncesiji. Time su nesporno obuhvaćena i odobrenja propisana ZPLUV-om, jer imaju veliku sličnost s koncesijama; odobrenje je upravni akt koji donosi lučka uprava uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za unutarnju plovidbu. Odobrenjem se određuju zahtjevi u pogledu obveze obavljanja lučke djelatnosti, zahtjevi u pogledu sigurnosti, redovitosti, kontinuiteta i kvalitete usluge, obveza poštivanja lučkih tarifa, obveza plaćanja lučke pristojbe, rok na koji se daje odobrenje te drugi uvjeti pod kojima se obavlja lučka djelatnost. Na temelju odobrenja lučka uprava potpisuje ugovor s lučkim korisnikom. Jasno je – ove odredbe su se morale uskladiti sa ZOK-im i ZPLUV je morao vratiti koncesijski model za obavljanje lučkih djelatnosti.³

Tako je sredinom 2013. godine krenula prilagodba ZPLUV-a novom koncesijskom modelu. Izrađen je opsežan nacrt, obavljena je javne rasprava i nacrt je upućen u saborsku proceduru. Prvo čitanje prijedloga Zakona je prošlo bez značajnijih stručnih ili političkih primjedbi,⁴ te se prihvaćanje ovih opsežnih izmjena i dopuna očekuje u jesen 2014. godine.

3. NOVE ODREDBE O KONCESIJAMA ZAKONA O PLOVIDBI I LUKAMA UNUTARNJIH VODA

Kako je do sada ZPLUV imao institut odobrenja za obavljanje lučkih djelatnosti nužno je bilo prilagoditi ga odredbama ZOK-a koji je nedvosmisleno definirao u čl. 5. st. 2. da ako tijela ovlaštena za davanje koncesija sklope pravni posao s gospodarskim subjektom u područjima i za djelatnosti iz čl. 5. st. 1. ZOK-a, gdje se u t. 8. navode i luke, a koji ugovor ima bitne sastojke ugovora o koncesiji, smatrat će se da je sklopljen ugovor o koncesiji. Isti članak ZOK-a u st. 4. određuje kako će se posebna pitanja vezana za davanje koncesija za pojedina područja odnosno djelatnosti urediti posebnim zakonom.

Odredbe ZOK-a znače niz izmjena ZPLUV-a ne samo s obzirom na naziv instituta kojim se dodjeljuje pravo obavljanja djelatnosti u lukama unutarnjih voda iz „odobrenje“ u „koncesija“ već s obzirom na vrste koncesija koje se definiraju, regulaciju imovinsko-pravnih odnosa i ostalih preduvjeta za dodjelu koncesija koje je propisao ZOK kao što je uvažavanje sinergije ZOK-a sa *Zakonom o javno-privatnom partnerstvu* [17] i *Zakonom o javnoj nabavi* [18]. Istovremeno, dodjelu koncesija je, kao i ostale oblike poslovanja, nužno sada promatrati u svjetlu načela slobode kretanja robe, načela slobode poslovnog nastana, načela slobode pružanja usluga, načela učinkovitosti, kao i ostalih temeljnih načela iz *Ustava Republike Hrvatske* [19] te *Ugovora o funkcioniranju Europske unije* [20], kao i načela navedenih u općem propisu o koncesijama i javnoj nabavi. Ovakva odredba je dio Zakona o izmjenama i dopunama ZPLUV-a, čl. 70. st. 5. kojim se mijenja dosadašnji čl. 146. Strogo je propisan postupak dodjele koncesija koji je u pravilu javni natječaj te samo u iznimnim situacijama postoji mogućnost dodjele koncesije na zahtjev.

U cilju usklađivanja odredbi ZPLUV-a sa odredbama ZOK-a izrađene su Izmjene i dopune ZPLUV-a. Budući da ZOK sadrži niz procesno-pravnih odredbi, koje ujedno predstavljaju *ius strictum*, ZPLUV-om su se samo regulirala materijalno-pravna pitanja specifična za koncesije u lukama unutarnjih voda.

³ Spomenimo i kako je ministarstvo financija pismenom od 24. travnja 2013. Klasa: 011-01/13-01/65, Ur.broj: 513-06-02-13-27 izričito zatražilo od Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture usklađenje Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda sa Zakonom o koncesijama.

⁴ Videosnimka rasprave dostupna je na stranicama Hrvatskoga sabora: <http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona0009> (12.7.2014.)

U čl. 56. ZOK je propisao obvezu za davatelje koncesija da izrade srednjoročni (trogodišnji) plan davanja koncesija. S tim u skladu je i odredba čl. 36. Zakona o izmjenama i dopunama ZPLUV-a kojom se mijenja dosadašnji čl. 103. ZPLUV-a i određuje da Srednjoročni plan razvitka vodnih putova i luka unutarnjih voda mora sadržavati elemente potrebne za izradu srednjoročnog (trogodišnjeg) plana davanja koncesija. Prijedlog Srednjoročnog plana, kako stoji u čl. 52. Izmjena i dopuna gdje se u čl. 127. ZPLUV-a dodaje st. 2, mora obuhvatiti dijelove lučkih područja, lučke djelatnosti i lučke građevine za koje se planira dati koncesija, planirane prihode od koncesija i rashode za koncesije, ocjenu očekivane gospodarske koristi od planiranih koncesija, te druge elemente prema propisu koji uređuje koncesije. Lučka uprava pokreće postupak davanja koncesije za lučke djelatnosti sukladno srednjoročnom (trogodišnjem) planu davanja koncesija i drugim planskim dokumentima (čl. 71. Izmjena i dopuna ZPLUV-a). Ovakvi strateški planovi predstavljaju definiranje vođenja lučke politike u razdoblju za koje se donose. U tom smislu je i odredba čl. 71. st. 2. Izmjena i dopuna ZPLUV-a u kojoj se kaže kako nadležno ministarstvo može na temelju Strategije razvitka riječnog prometa Republike Hrvatske i Srednjoročnog plana razvitka vodnih putova i luka unutarnjih voda ograničiti broj koncesija koje se izdaju za privatne luke i pristaništa u slučaju da te koncesije mogu bitno narušiti poslovanje koncesionara u javnim lukama. Ova odredba je logična s obzirom na osnovnu zadaću ZPLUV-a koja je zaštita javnog interesa u javnim lukama te je stoga i razumljivo da će si javna tijela zadržati pravo da procjene u kojoj mjeri će razvijati privatne luke odnosno da će imati na umu i interes koncesionara u javnim lukama.

Izvršene su izmjene odredbi kojima se regulira razvrstaj luka unutarnjih voda gdje se luke prema namjeni dijele na javne i privatne (čl. 72. Izmjena i dopuna ZPLUV-a). Javne luke su definirane kao luke unutarnjih voda koje pružaju javne usluge te u koje može uploviti plovilo u domaćem ili međunarodnom prometu dok privatne luke ne obavljaju javne usluge, već služe lučkom korisniku za obavljanje njegove osnovne gospodarske aktivnosti. Svrha ovih odredbi je zaštita javnog interesa u javnim lukama odnosno jasno razgraničenje od privatnih luka s čim je u konačnici i dodjela koncesija u izravnoj vezi. Spomenimo i kako se dalje u čl. 44. Izmjena i dopuna ZPLUV-a javne luke dijele u luke od državnog značaja i luke od županijskog značaja.

Važne su i izmjene ZPLUV-a koje se odnose na imovinsko-pravne odnose u lukama od državnog značaja. Tako se čl. 48. Izmjena i dopuna ZPLUV-a u dosadašnji čl. 123. dodaju novi stavci 5. i 6. kojima se propisuje kako u javnim lukama nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske upravljaju lučke uprave dok će se za sve nekretnine u sastavu lučkog područja javne luke od državnog interesa a koje nisu u vlasništvu Republike Hrvatske uknjižiti pravo prvokupa u korist Republike Hrvatske. Cilj je ovih odredbi pojednostaviti postupak dodjele koncesija, odnosno što više nekretnina staviti u nadležnost Republike Hrvatske odnosno pod upravljanje lučkim upravama kao davateljima koncesija. Važna izmjena odnosi se na upravljanje javnim vodnim dobrom koje je do sada bilo pod upravljanjem Hrvatskih voda no *Zakonom o vodama* [21], čl. 15a. propisano je kako se upravljanje i korištenje javnog vodnog dobra u lučkom području uređuje propisima o plovidbi i lukama na unutarnjim vodama. S tim u skladu, čl. 54. Izmjena i dopuna ZPLUV-a propisano je kako lučke uprave upravljaju javnim vodnim dobrom na lučkom području.

Izmjene i dopune ZPLUV-a poznaju tri vrste koncesija koje se mogu obavljati u javnim lukama i pristaništima a što je izričito propisano u čl. 66. st. 1. Izmjena i dopuna ZPLUV-a kojim se mijenja čl. 143:

- koncesije za javne usluge, za obavljanje lučkih usluga,
- koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra na lučkom području,
- koncesije za javne radove, za građenje lučkih građevina, prema propisima o javno-privatnom partnerstvu.

U privatnim lukama i pristaništima, prema st. 2. istog čl. lučke usluge se obavljaju temeljem koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra.

Člankom 55. Izmjena i dopuna ZPLUV-a, kojim se mijenja dosadašnji čl. 131. ZPLUV-a, propisuju se javne ovlasti⁵ lučkih uprava. Između ostalog, u javne ovlasti se ubraja i upravljanje nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske koje se nalaze u sastavu lučkih područja javnih luka, davanje prava najma, zakupa, osnivanja prava služnosti ili prava građenja na javnom vodnom dobru u lučkom području, davanje koncesija za javne usluge, za obavljanje lučkih usluga, davanje koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra na lučkom području, davanje koncesije za javne radove, za građenje lučkih građevina, prema propisima o javno-privatnom partnerstvu, sklapanje ugovora o koncesiji, ubiranje naknade za koncesiju, potvrđivanje i objava lučkih tarifa, uvid u poslovnu i financijsku dokumentaciju lučkih korisnika.

Vrste koncesijskih naknada propisane su u čl. 61. Izmjena i dopuna ZPLUV-a kojim se dodaju novi članci 136a. i 136b. Naknade za koncesiju nešto se razlikuju u javnim i privatnim lukama. U javnim lukama postoje stalni i varijabilni oblik naknade kao što je postojao dok je na snazi bio koncesijski sustav prema Zakonu o lukama unutarnjih voda iz 1998. no isti je oblik naknada postojao prema ZPLUV-u iz 2007. koji se odnosio na odobrenja i spadao je u vrstu lučkih naknada – naknada za korištenje luke. Čl. 136a. navodi u st. 3. kako se stalni dio naknade za koncesiju za obavljanje lučkih usluga plaća s naslova korištenja lučkog područja i to u jednokratnom godišnjem iznosu. Promjenjivi dio koncesijske naknade plaća se u ovisnosti o ostvarenoj poslovnoj aktivnosti koncesionara u postotku od ostvarenog prihoda. Pravilnik kojim se određuju kriteriji za naknade za koncesiju donijeti će ministar nadležnog ministarstva u roku od šest mjeseci od stupanja Izmjena i dopuna ZPLUV-a na snagu sukladno čl. 117. U Čl. 136b. kaže se kako se naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra na lučkom području privatnim lukama i privatnim pristaništima plaća kao stalan dio jednak osnovici za obračun naknade za koncesiju čiju visinu propisuje ministar. Temeljni kriterij za određivanje osnovice za obračun naknade za koncesiju su troškovi upravljanja lukom ili pristaništem koje u okviru svojih nadležnosti ima lučka uprava.

Člankom 62. kojim se mijenja dosadašnji čl. 138. ZPLUV-a izmijenjen je opis djelatnosti lučkih uprava gdje se u st. 1. t. 7. i 8. navode obavljanje stručnih poslova u vezi s davanjem koncesija te nadzor nad radom koncesionara i izvršavanjem obveza iz ugovora o koncesiji.

4. POSTUPAK DODJELE KONCESIJA U LUKAMA UNUTARNJIH VODA

Budući da je ZOK dao niz postupovnih odredbi za dodjelu koncesija Izmjenama i dopunama ZPLUV-a propisane su samo minimalne specifičnosti ovog sektorskog zakona. U tom smislu se u čl. 66. st. 3. navodi da se koncesije u javnim i privatnim lukama daju temeljem propisa o koncesijama i propisa o javnoj nabavi, osim ako je ZPLUV-om izričito drugačije određeno. Koncesije daje lučka uprava, uz suglasnost Ministarstva.

Za obavljanje špeditorske usluge i lučke agenture nije potrebna koncesija budući da su to djelatnosti kojima se ne stječe veliki prihod i nisu vezane za prostor u luci te se smatra kako iste donose posao lukama te ih je u tom smislu potrebno poticati.⁶ Za obavljanje navedenih usluga na lučkom području potrebno je upisati se u popis pružatelja navedenih usluga kojeg vodi i javno objavljuje lučka uprava sukladno čl. 68. Izmjena i dopuna ZPLUV-a uz predočenje dokaza koji su: registracija za obavljanje navedenih djelatnosti, odgovarajuća ovlaštenja po posebnim propisima, nepostojanje poreznog duga i da nije u postupku stečaja ili likvidacije, izjava kako će obavljati djelatnost sukladno pozitivnim zakonskim propisima, uzancama, običajima i pravilima struke. Lučka uprava može naložiti brisanje gospodarskog subjekta ukoliko kasni s plaćanjem obveza lučkoj upravi dulje od 30 dana, ne obavlja djelatnost iz popisa pružatelja navedenih usluga dulje od dvije godine. Na ovaj način

⁵ Sukladno Zakonu o sustavu državne uprave, „Narodne novine“ broj: 150/11 i 12/13 čl. 2. st. 2. posebnim zakonom određeni poslovi državne uprave mogu se povjeriti tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili drugim pravnim osobama koje na temelju zakona imaju javne ovlasti.

⁶ Još je davno Borčić pisao za morske luke, a u potpunosti se može primijeniti i na luke unutarnjih voda: „Neprihvatljivo je da trgovačka društva koja obavljaju pomorsko-agencijske ili otpremničke djelatnosti i koja mogu bitno utjecati na promet brodova i tereta u luci plaćaju naknadu za obavljanje poslova.“ [22]

pojednostavljena je procedura za stjecanje prava na obavljanje djelatnosti u luci, no ipak su uvedeni nekakvi instrumenti kontrole rada društava koja obavljaju ove djelatnosti.

S obzirom na vrste koncesija u lukama unutarnjih voda propisani su i maksimalni rokovi na koje se iste mogu dodijeliti. Tako se za javne usluge, za obavljanje lučkih usluga koncesija može dati za nautičke usluge na rok do 5 godina a za transportne usluge na rok do 15 godina. Koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, za ostale gospodarske djelatnosti koje se obavljaju na lučkom području mogu se dati na rok do 25 godina. Koncesije za javne radove, kada se koncesija daje za građenje lučkih građevina, prema modelu javno-privatnog partnerstva mogu se dati na rok do 30 godina, a uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske do 50 godina. Rok za davanje koncesije za lučke usluge u privatnim lukama i privatnim pristaništima određuje se prema trajanju gospodarske aktivnosti koja je osnova za davanje koncesije, a najduže do 50 godina.

Sukladno čl. 70. st.1. Zakona o izmjenama i dopunama ZPLUV-a koncesija se daje temeljem javnog nadmetanja. Iznimno od ove odredbe koncesija za privatnu luku i privatno pristanište daje se neposredno na zahtjev gospodarskog subjekta, ako postojeća i/ili planirana gospodarska aktivnost gospodarskog subjekta na određenoj lokaciji čini s predmetom koncesije za koju se zahtjev podnosi, neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu, te koncesija služi isključivo za obavljanje te gospodarske aktivnosti (čl. 70. st. 2. Izmjena i dopuna ZPLUV-a). U tom slučaju rješavanje imovinskopravnih odnosa u privatnoj luci prepušteno je podnositelju zahtjeva koji mora dostaviti dokaze da ima riješene imovinskopravne odnose na području za koje traži koncesiju (čl. 70. st. 3.). Radi provedbe ugovora o koncesiji za obavljanje lučkih usluga, može se neposredno na zahtjev koncesionara dodijeliti koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra (čl. 70. st. 4.). U slučaju podnošenja zahtjeva za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra u privatnim lukama i privatnim pristaništima radi obavljanja lučkih usluga, osim uvjeta sukladno općem propisu o koncesijama i javnoj nabavi podnositelj zahtjeva mora dostaviti i slijedeću dokumentaciju: dokaze da je registriran za obavljanje lučkih usluga, dokaze da posjeduje odgovarajuće kadrove i financijsku sposobnost, sukladno obujmu i vrsti usluge za koje traži koncesiju, rok na koji traži koncesiju sukladno rokovima iz članka 144. ovog Zakona, plan i program rada za razdoblje za koje se daje koncesija, analizu gospodarske opravdanosti, studiju ispunjavanja tehnoloških i sigurnosnih uvjeta za luku, analizu utjecaja na okoliš, predloženu naknadu za koncesiju čija visina ne smije biti manja od osnovice za obračun naknade za koncesiju kako stoji u čl. 74. Zakona o izmjenama i dopunama ZPLUV-a.

Za obavljanje lučkih djelatnosti u pristaništima potrebno je ishoditi koncesiju (čl. 83. kojim se dodaje novi čl. 159 b). Iznimka od obveze ishoda koncesije je obavljanje privremenih prekrcajnih operacija za vlastite potrebe izvan lučkog područja na rok do godinu dana (npr. ukrcaj/iskrcaj pijeska, šljunka, građevnog materijala, drvene građe) a koje mogu uključivati i privremeno odlaganje materijala. U tom će slučaju pravna osoba ili fizička osoba – obrtnik zahtjevom upućenom nadležnoj lučkoj upravi zatražiti otvaranje tovarišta⁷ uz predočenje odgovarajućeg prethodno dobivenog odobrenja sukladno propisima o vodama.

5. ODREDBE KOJE SE ODOSE NA RANIJE SKLOPLJENE UGOVORE O KONCESIJAMA I ODOBRENJA

S obzirom da su pojedini ugovori o koncesiji odnosno ugovori o dodjeli odobrenja i dalje ostali na snazi do roka na koji su sklopljeni, bez obzira na izmjene propisa, bilo je potrebno regulirati kada se odluke o dodjeli⁸ takvih koncesija odnosno odobrenja mogu odnosno moraju ukinuti. Tako u čl. 111. Izmjena i dopuna ZPLUV-a stoji kako se odobrenja mogu ukinuti u slijedećim slučajevima: lučki operater ne pridržava se tarifa, lučki korisnik ne pridržava se odredbi o redu u luci, lučki korisnik ne provodi plan i program rada, lučki korisnik

⁷ Tovarišta su po Prijedlogu zakona definirana kao dio vodnog puta i s njim neposredno povezani kopneni prostor izvan područja luke ili pristaništa koji je namijenjen privremenom obavljanju prekrcajnih operacija za vlastite potrebe.

⁸ Budući da se koncesije i odobrenja dodjeljuju u upravnom postupku odluka o dodjeli odobrenja predstavlja konstitutivan upravni akt.

obavlja lučku djelatnost za koju nije dobio odobrenje, lučki korisnik nije započeo s obavljanjem lučke djelatnosti u roku određenom odobrenjem. Odobrenja se moraju (dakle obvezno!) ukinuti ako:

- lučki operater primjenjuje diskriminacijske mjere prema korisnicima,
- lučki korisnik je prestao obavljati djelatnost za koju je dobio odobrenje,
- lučki korisnik ne plaća ili neuredno plaća lučku pristojbu.

ZOK je čl. 39. st. 2. al. 3. dao mogućnost da se posebnim propisom propišu mogućnosti za izmjene postojećih ugovora o koncesiji. Tako je u čl. 111. st. 10. propisano da se koncesije i odobrenja mogu izmijeniti u slijedećim slučajevima: ukoliko su nastupili poremećaji na tržištu koje korisnik koncesije u trenutku sklapanja ugovora nije mogao predvidjeti; ukoliko se u razdoblju od najmanje godinu dana promjene uvjeti plovnosti; ukoliko se zbog sigurnosnih, ili razloga zaštite okoliša pojavi potreba za dodatnim ulaganjima od strane koncesionara.

Na postojeće ugovore odnosi se i odredba čl. 62. st. 3. ZOK-a kojom se obvezuje davatelj koncesija koji je sklopio ugovor o koncesiji prije stupanja na snagu Zakona o koncesijama iz 2008., a koji ne sadrži odgovarajuće instrumente osiguranja, zatražiti od koncesionara dostavu odgovarajućeg instrumenta osiguranja provedbe ugovora o koncesiji u preostalom razdoblju trajanja koncesije. Ova obveza trebala se izvršiti u roku od 60 dana od stupanja na snagu ZOK-a, dakle do kraja veljače 2013. godine. Ovlaštenici koncesije trebali su dostaviti navedeni instrument osiguranja u roku od 60 dana od dana primitka zahtjeva davatelja koncesije (čl. 62. st. 4. ZOK-a). Ukoliko to ne učine u navedenom roku ugovor o koncesiji se raskida (čl. 62. st. 5. ZOK-a).

6. ZAKLJUČNO

Prilagodba ZPLUV-a novom pravnom okviru koncesija predstavlja na neki način pionirski postupak – hrvatski ZOK donesen je temeljem Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o dodjeli ugovora o koncesijama [13], dakle još ne postoji europska pravna praksa na koju se Republika Hrvatska može ugledati.

Sama *Direktiva 2014/23/EU Europskog Parlamenta i Vijeća o dodjeli ugovorâ o koncesiji* [23] donijeta je 26. veljače 2014., a rok njene implementacije u nacionalna zakonodavstva nešto preko dvije godine.⁹ Obzirom da Direktiva ima određene dopune u odnosu na Prijedlog direktive, to naravno može značiti i daljnje prilagodbe ZOK-a, međutim kako je sada postupovni propis (ZOK) odvojen od materijalnog, sektorsko propisa (ZPLUV), manje promjene u regulaciji koncesija ne moraju više značiti potrebu za promjenama sektorskog propisa. To je, uz ujednačavanje upravne i sudske prakse, velika prednost nove pravne regulacije.

Do poteškoća u praksi može dovesti činjenica da će u Republici Hrvatskoj, prihvaćanjem navedenih opsežnih izmjena i dopuna ZPLUV-a na snazi biti tri modela obavljanja lučkih i drugih djelatnosti u lukama unutarnjih voda: model koncesija sukladan Zakonu o lukama unutarnjih voda iz 1998., model odobrenja sukladno ZPLUV-u, te novi koncesijski model. To od predlagatelja traži precizno definiranje prijelaznih i završnih odredbi Izmjena i dopuna ZPLUV-a, ali i daljnje praćenje stanja te koordinaciju između lučkih uprava i nadležnog ministarstva, te drugih nadležnih tijela državne vlasti, posebno ministarstva nadležnog za područje koncesija.

Novi model, koji se uvodi izmjenama i dopunama ZPLUV-a, osim prilagodbe ZOK-u, snažno otvara i mogućnosti javno-privatnog partnerstva u razvoju luka unutarnjih voda. Razvoj javno-privatnog partnerstva zasigurno je važan odmak od dosadašnje paradigme primarno državnog ulaganja u razvoj luka. Nakon višegodišnje recesije, i naraslog državnog duga, u Republici Hrvatskoj nije realno očekivati nastavak dosadašnjeg razvojnog modela, stoga je sustav javno-privatnog partnerstva dobrodošao.

⁹ Prema čl. 51. st. 1. Direktive o ugovorima o koncesiji, države članice donose zakone, propise i upravne odredbe potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 18. travnja 2016.

Novi zakonski okvir, kada bude zaokružen (što uključuje ne samo Izmjene i dopune ZPLUV-a nego i podzakonske propise) svakako će zahtijevati detaljno znanstveno i stručno praćenje, kako bi uspješno zaživio u praksi i ispunio svoje razvojne potencijale.

REFERENCE

- [1] Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, Narodne novine, br. 19/74, 39/75, 17/77 i 18/81.
- [2] Zakon o lukama unutarnjih voda, Narodne novine, br. 142/1998 i 65/02.
- [3] Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 89/92.
- [4] Borković, Ivo: *Koncesije i pomorsko dobro*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, br. 1-2, god. 32, 1995., str. 8.
- [5] Žuvela, Mladen: *Koncesije – ustanova našega građanskog prava*, Blatski ljetopis, 2000., Zagreb, str. 52.
- [6] Zakon o plovidbi i lukama unutarnjih voda (Narodne novine, br. 109/07, 132/07, 51/13)
- [7] Vojković, Goran – Olujić, Iva – Grubišić, Neven: *Lučka politika u lukama unutarnjih voda*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, god. 47, 4/2010., str. 892.-893.
- [8] Luka Vukovar d.o.o., Luka danas <http://luka-vukovar.hr/nova/index.php/luka-danas> (9.7.2014.)
- [9] Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda, P.Z.E. br. 660, Hrvatski sabor, KLASA: 022-03/14-01/64, URBROJ: 65-14-02, Zagreb, 25. travnja 2014.
- [10] Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 125/08.
- [11] Zakon koncesijama, Narodne novine, br.143/12.
- [12] Vojković, Goran: *Novi pravni okvir koncesija u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 1/2014., str. 131.
- [13] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of concession contracts, Brussels, 20.12.2011, COM(2011) 897 final, 2011/0437 (COD).
- [14] Commission staff working document - impact assessment of an initiative on concessions, Brussels, 20.12.2011, SEC(2011) 1588 final.
- [15] Gorenc, Vilim: *Osvrt na zakon o koncesijama*, Računovodstvo, revizija i financije, godina III, br. 3, ožujak 1993., str. 54.
- [16] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of Concession Contracts – Frequently Asked Questions, MEMO/11/932, Brussels, 20 December 2011.
- [17] Zakon o javno-privatnom partnerstvu, Narodne novine, br. 78/12.
- [18] Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14.
- [19] Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 05/14.
- [20] Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (12.7.2014.).
- [21] Zakon o vodama, Narodne novine, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 i 14/14.
- [22] Borčić, Vojislav: *Koncesije za lučke djelatnosti u lukama otvorenim za međunarodni promet, "Stvarna prava i koncesije na pomorskom dobru i za lučke djelatnosti"* (savjetovanje), Rijeka, 1997., str. 7.
- [23] Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji.

LITERATURA

- [1] Borčić, Vojislav: *Koncesije za lučke djelatnosti u lukama otvorenim za međunarodni promet, "Stvarna prava i koncesije na pomorskom dobru i za lučke djelatnosti"* (savjetovanje), Rijeka, 1997.
- [2] Borković, Ivo: *Koncesije i pomorsko dobro*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, br. 1-2, god. 32, 1995.
- [3] Commission staff working document - impact assessment of an initiative on concessions, Brussels, 20.12.2011, SEC(2011) 1588 final.
- [4] Gorenc, Vilim: *Osvrt na zakon o koncesijama*, Računovodstvo, revizija i financije, godina III, br. 3, ožujak 1993., str. 54.

- [5] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of Concession Contracts – Frequently Asked Questions, MEMO/11/932, Brussels, 20 December 2011.
- [6] Vojković, Goran –Olujčić, Iva – Grubišić, Neven: Lučka politika u lukama unutarnjih voda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, god. 47, 4/2010.
- [7] Vojković, Goran: Novi pravni okvir koncesija u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 1/2014.
- [8] Žuvela, Mladen: Koncesije – ustanova našega građanskog prava, Blatski ljetopis, Zagreb, 2000.