

Dodjela koncesija u hrvatskom pravu s posebnim osvrtom na politiku koncesija

Novak, Kristina

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:715922>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-10**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

ZAVRŠNI RAD

DODJELA KONCESIJA U HRVATSKOM PRAVU S POSEBNIM
OSVRTOM NA POLITIKU KONCESIJA

KRISTINA NOVAK

Zagreb, 2022. godina

Izjava o izvornosti

Ja, Kristina Novak pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

**Kristina Novak , v.r.
(potpis studenta)**

Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Stručni studij javne uprave

Katedra za upravno pravo

**DODJELA KONCESIJA U HRVATSKOM PRAVU S POSEBNIM
OSVRTOM NA POLITIKU KONCESIJA**

ZAVRŠNI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Studentica: Kristina Novak

Zagreb, 2022. godina

Sadržaj

1	Uvod	1
2	Pojam koncesije	2
2.1	Povijest koncesije	3
2.2	Koncesija u Republici Hrvatskoj	3
2.2.1	Stjecanje prava koncesijom.....	4
2.2.2	Dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.....	5
3	Postupak dodjele koncesije	6
3.1	Vrste koncesija	7
3.1.1	Postupak davanja koncesije za usluge te koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti manje od vrijednosnog praga.....	8
3.1.2	Postupak davanja koncesije za usluge i gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti jednake ili veće od vrijednosnog praga te koncesije za radove.....	10
3.1.3	Posebni tipovi koncesija.....	11
3.2	Ugovor o koncesiji	12
3.2.1	Izmjene ugovora o koncesiji	14
3.2.2	Bitne izmjene ugovora o koncesiji.....	14
3.3	Pripreme radnje	15
3.4	Prestanak koncesije	16
4	Politika koncesija	18
4.1	Registar koncesija	19
4.2	Analiza prihoda ostvarenih u 2020. godini	21
4.3	Prihodi od koncesija kao prihod državnog proračuna	22
4.4	Analiza aktivnosti u području koncesija	23
5	Zaključak	26
6	Literatura	27

1 Uvod

Cilj ovog završnog rada je objasniti dodjelu koncesija u hrvatskom pravu, tipove koncesija kao i ostale aktivnosti u području koncesija. Posebni osvrt je na politici koncesija, odnosno na provedenoj politici koncesija te njezinoj analizi.

Prvo je objašnjen pojam koncesije te njezin razvoj. Da je koncesija važan pravni institut, svjedoče nam brojni primjeri iz prošlosti, ali i sadašnjosti. „Gana je engleskoj korporaciji *Ashanti Goldfields Corporation* 1897. godine dala koncesiju za iskorištavanje zlata na razdoblje od 90 godina. U trenutku davanja koncesije znalo se da zlata ima i da je potrebno vršiti dodatna istraživanja, a budući je zlata u početku bilo i više od očekivanog koncesionar je već u samom početku ostvario veliku dobit. Koncesijom nije bilo predviđeno pravo reinvestiranja dijela dobiti u nalazišta zlata, a niti u državu davatelja koncesije pa kada se tome doda i činjenica da Gana nije mogla kontrolirati koliko je zlata zapravo izvađeno jasno je koliko je dobit koncesionar ostvarivao. Iako je koncesija bila izrazito nepovoljna za Ganu održala se sve do kraja, do 1987. godine.“ (Tolić, 2015: 102-103) Koncesija ima značajnu ulogu u turizmu, bitnom segmentu gospodarstva Republike Hrvatske. „Za Republiku Hrvatsku plaže su vrijedan resurs, a koncesije su svuda u svijetu način na koji se njima upravlja, a stručnjaci će reći da je i od najgore koncesije lošije da je uopće nema jer koncesija jamči održavanje. No, od presudne je važnosti da sve bude transparentno. Na pomorskom dobru u ovom trenutku je aktivno više od 1.000 ugovora o koncesiji na pomorskom dobru, a 18 plaža su dane u koncesiju s mogućnosti ograđivanja i/ili naplate ulaza.“¹ Analizira se i kako su koncesije regulirane propisima te na što se ne može dati koncesija.

Analizira se i postupak dodjele koncesija. Navode se tri osnovna načina pokretanja postupka u praksi, tko može biti davatelj te kome se može dodijeliti koncesija kao i načela koja je davatelj koncesije dužan poštovati prilikom provođenja postupka. Navode se tri vrste koncesija prema Zakonu o koncesijama te osnovna obilježja koncesije kao pravnog instituta. Ukratko su obrazloženi i posebni tipovi koncesija, ugovor o koncesiji, naknada za koncesiju, izmjene ugovora o koncesiji, pripreme radnje te načini prestanka koncesije.

Poseban osvrt ovog rada je na politici koncesija. Navodi se uloga nositelja politike koncesija kao i obveze davatelja koncesija. Posebno se tumači Registar koncesija kao glavna

¹<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/samo-18-plaza-u-hrvatskoj-ima-koncesiju-smiju-se-ogradjivati-i-naplacivati-ulaz---662621.html>

poveznica između nositelja politike koncesija, davatelja koncesija te koncesionara. Analiziraju se prihodi ostvareni od naknada za koncesiju tijekom 2020. godine kao i aktivnosti provedene prilikom postupka davanja koncesije. (Vlada et al. 2020: 4)

2 Pojam koncesije

„U francuskoj je pravnoj teoriji već Duguit upozorio na različiti smisao u kojem se riječ koncesija upotrebljavala krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Prema njemu, koncesija u pravom smislu te riječi označava akt kojim jedno javnopravno tijelo, (država, pokrajina, općina, kolonija) stavlja – na osnovi njegovog pristanka – jednom pojedincu, obično nekom društvu, u dužnost osigurati funkcioniranje jedne javne službe, pod određenim uvjetima.” (Šikić i Staničić, 2011: 420) „Koncesija, kao pravni institut, poznata je još od rimskog doba, a pojmovno predstavlja dopuštenje (odobrenje, ovlaštenje) kojim javna vlast dopušta određenom pravnom subjektu iskorištavati određena dobra, izvoditi određene radove ili obavljati kakvu djelatnost.“ (Sarvan i Žuvela, 2006: 21) To je odobrenje za obavljanje određenih aktivnosti. Moguća je dodjela koncesije na dva načina. Jedan od načina je pravnom normom što nije tako često, a drugi način je pravnim aktom. Ustavni sud je iznio stajalište u rješenju U-II-722/95 da je akt o dodjeli koncesije upravni akt. (Marković, 2009: 510)

Koncesije mogu biti gospodarske, političke, ali može biti i mješovitih koncesija. U ugovorima između država mogu biti uključene političke koncesije. One tada predstavljaju dozvolu jedne države drugoj da na njezinu teritoriju obavlja određene aktivnosti. Koncesije se grupiraju na razne načine. Raspoznavamo koncesije dobara i koncesije usluga, tj. slučaj kad javna vlast dopušta određenom subjektu da iskorištava određeno dobro, izvodi određene radove i/ili obavlja kakvu djelatnost. Mogu se interpretirati još prema objektu na kojem se obavljaju ili prema djelatnosti koje se obavljaju. Po tome razlikujemo koncesije na pomorskom dobru i poljoprivrednom zemljištu, pravu lova, vodama i vodnom dobru, u javnim telekomunikacijama, lukama, komunalnim djelatnostima, rudarstvu, radi korištenja cesta i druge. „Kako koncesije u pravilu podjeljuje odnosno odluku donosi javna vlast, često se govori o upravnim koncesijama; poznate su koncesije za obavljanje javne službe, koncesije za javne radove i sl. Poznate su i druge podjele koncesija, od političkih do upravnih.“ (Sarvan i Žuvela, 2006: 21, 172-173)

2.1 Povijest koncesije

Početke koncesija pronalazimo u rimskom pravu kada država daje u zakup državne prihode ili pravo na izvođenje javnih radova. U 19. stoljeću se odvija ubrzani razvoj. Najpoznatije koncesije iz tog razdoblja su koncesije za Sueski kanal 1854. godine i Panamski kanal 1878. godine. (Tolić, 2015: 101-102) Sueski kanal predstavljao je mješavinu političkih i gospodarskih koncesija, Panamski kanal predstavlja i danas. (Sarvan i Žuvela, 2006: 172)

Za koncesije u kolonijalno doba je bilo karakteristično da koncesionar i davatelj koncesije(država) nisu bili u ravnopravnom položaju. „Koncesionari su ponekad dobivali prava reguliranja ukupnih odnosa na koncesioniranom području. Navedeno je uzrokovalo stvaranje enklava posebnog pravnog poretka na teritoriju drugih zemalja. „Klasične“ koncesije zasnivale su se vrlo često na plaćanju fiskalnih naknada koje su bile vezane za količinu proizvoda, ali ne i za njihovu vrijednost. Navedeno je išlo na ruku koncesionarima koji su ostvarivali puno koristi od davatelja koncesije.“ Primjer je koncesija za iskorištavanje zlata na razdoblje od 90 godina engleskoj korporaciji „Ashanti Goldfields Corporation“ dana od strane Gane. (Tolić, 2015: 102)

„Promjenom situacije na povijesnom, političkom i ekonomskom planu sadržaj ugovora o koncesiji počeo se tijekom 20.st. mijenjati i koncesija je ponovno nalazila svoje mjesto u suvremenom svjetskom gospodarstvu. U samom početku 20. st. koncesije koje se odnose na iskorištavanje prirodnih bogatstava bile su brojnije. Najznačajnije suvremene koncesije odnose se kako na naftne koncesije, koncesije za iskorištavanje ruda i plemenitih metala tako i na koncesije koje se odnose na javne koristi. Koncesije koje se odnose npr. na izgradnju javnih prometnica doživjele su veliki zamah.“ (Tolić, 2015: 103)

2.2 Koncesija u Republici Hrvatskoj

U početku pravni sistem države nije bio prikladan razvoju instituta koncesija. Naglasak je bio na jačanju javnog i državnog, a smanjenju privatnog utjecaja na život. Posljedica je takvog utjecaja da su djelatnosti obavljali javni, državni subjekti. Privatno vlasništvo je zapostavljeno, a mogućnost ulaganja stranog kapitala svedena na minimum. Promjenu donosi Zakon o stranim ulaganjima kojim je propisana mogućnost dodjele koncesije stranom ulagaču. Taj zakon je stavljen izvan snage te su Zakonom o trgovačkim društvima uređena inozemna ulaganja. (Sarvan i Žuvela, 2006: 174)

Prvi Zakon o koncesijama je Republika Hrvatska donijela 1990. (Sarvan i Žuvela, 2006: 174) Drugi Zakon o koncesijama je donesen 1992. godine (NN 89/1992) te je bio nedostatan za provođenje postupka dodjeljivanja koncesije. Kao poticaj daljnjem razvoju sustava koncesija doprinio je početak pregovora povodom pristupanja Europskoj uniji te kao rezultat navedenog donosi se Zakon o koncesijama 2008. godine (NN 125/2008). Navedeni zakon sadržavao je pravila usklađena s odredbama pravne stečevine EU koja regulira koncesije. Donošenje Prijedloga direktive o koncesijama dovelo je do izrade novog Zakona o koncesijama 2012. godine (NN 143/2012) te se tada prvi put uvelo u zakon da je koncesija „pravo koje se stječe ugovorom“ te se detaljnije uređuju odredbe. „U srpnju 2017. godine stupio je na snagu novi Zakon o koncesijama (Narodne novine, br. 69/17), prilagođen Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji (SL L 94, 28. 3. 2014.) (u daljnjem tekstu: Direktiva) Direktiva po prvi puta u Europskoj uniji na potpun način uređuje sva ključna pitanja o koncesijama, a što je do sada bilo uređeno unutar direktiva o javnoj nabavi.“ Kao posljedica neusklađenosti s Direktivom, dolazi do izmjene i dopune Zakona o koncesijama 2020. godine. (Vlada et al, 2020: 6-7, 9) Na snazi postoje i mnogi posebni zakoni koji uređuju koncepciju koncesija.²

2.2.1 Stjecanje prava koncesijom

U Zakonu o koncesijama člankom 3. je određeno da je koncesija pravo koje se stječe ugovorom. Navedenim člankom su definirane vrste koncesija: „koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesija za radove i koncesija za usluge.“

Sukladno izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama: „Koncesija se ne može dati na šumama i šumskom zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske, u području obrane i sigurnosti i na drugim dobrima utvrđenim posebnim propisima.“ (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama, NN 107/2020). U Zakonu o koncesijama člankom 8. je određen predmet: „Koncesija se daje u različitim područjima i za različite djelatnosti, a osobito za eksploataciju mineralnih sirovina, za korištenje voda, za pravo lova na državnim lovištima i izgajalištima divljači, na pomorskom dobru, u području zaštite prirode, energetike, za obavljanje djelatnosti linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prijevoza, luke, građenje i upravljanje autocestom i pojedinim cestovnim objektima na državnoj cesti, pružanje usluga

² https://www.sabor.hr/hr/searchall?search_api_fulltext=zakona+o+koncesijama+

javnog prijevoza, zračne luke, u području sporta, na kulturnim dobrima, za komunalne djelatnosti, u području željeznica, žičara, za djelatnosti gospodarenja otpadom, u području turizma, zdravstva, za pružanje medijskih usluga televizije i radija, za slobodne zone, uzgoj riba i drugih morskih organizama te u području veterinarskog javnog zdravstva.“ (ZOK, NN 69/2017) „Koncesija za izgradnju i upravljanje autocestama, izgradnju i upravljanje željezničkim prugama, prijenos i distribuciju električne energije, izgradnju i upravljanje infrastrukturom za prijenos nafte naftovodima, izgradnju i upravljanje transportnim sustavom plina strateški su interes Republike Hrvatske. Osim navedenog Hrvatski sabor može koncesiju za pojedina dobra, usluge i radove proglasiti strateškim interesom Republike Hrvatske.“ (ZOK, NN 69/2017, 107/2020)

2.2.2 Dobra od interesa za Republiku Hrvatsku

Ustavom Republike Hrvatske u članku 52. (NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/2014) definirana su „dobra od interesa za Republiku Hrvatsku“. Izraz „dobra od interesa za Republiku Hrvatsku“ je širi od izraza „općeg dobra“. „U statusu „dobra od interesa za Republiku Hrvatsku“ su: *opća dobra, javna dobra u općoj uporabi, javna dobra u javnoj uporabi te ostale stvari u običnom stvarnopravnom režimu.*“ Razlika kod navedenih stvari je u posebnoj pravnoj regulativi glede uporabe, korištenja i prava na njima. (Sarvan i Žuvela, 2006: 22)

Hoće li neka stvar dobiti status općeg dobra ovisit će o sposobnosti stvari da bude objektom vlasništva. „Opća dobra“ su: pomorsko dobro, zrak, vode, javne površine, javne ceste, nerazvrstane ceste, radiofrekvencijski spektar, adresni i brojevni prostor. „Javna dobra u općoj uporabi“ su u državnom vlasništvu. Kao takva dobra su određeni javno vodno dobro i željeznička infrastruktura. Takvim dobrima, koja su namijenjena za uporabu svih, može se služiti svatko na način propisan od strane nadležnog tijela ili ustanova. „Javna dobra u javnoj uporabi“ su stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje nisu posebno određene te su namijenjene neposrednom obavljanju prava i dužnosti Republike Hrvatske te njezinih tijela i ustanova. Kao „dobra od interesa za Republiku Hrvatsku“ sukladno odredbama posebnih zakona određena su: vodno dobro, divljač, ribe i drugi morski organizmi u ribolovnom moru, ribe u slatkim vodama, zaštićena područja i speleološki objekti, kulturna dobra, rudno blago, šume i šumska zemljišta te poljoprivredno zemljište. (Sarvan i Žuvela, 2006: 22-23,27, 29)

3 Postupak dodjele koncesije

„U praksi se susreću tri osnovna načina pokretanja postupka za dodjelu koncesije. Koncedent pokreće postupak dodjele koncesije na vlastitu inicijativu ili objavljujući javni natječaj ili objavljujući poziv za javno prikupljanje ponuda. Ako koncesiju želi dobiti stanovita privatna osoba, a koncedent trenutno ne vodi postupak za dodjelu koncesija, potencijalni koncesionar može inicirati vođenje takvog postupka podnoseći zahtjev za dodjelu koncesije nadležnom tijelu javne vlasti. Prihvaćena su sva tri načina pokretanja postupka za dodjelu koncesija u pravnom sustavu Republike Hrvatske.“ (Đerđa, 2015: 66)

Sukladno članku 6. ZOK-a: „Prilikom provođenja postupka davanja koncesije davatelj koncesije obvezan je, u odnosu na sve gospodarske subjekte, poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana, načelo slobode pružanja usluga, načelo učinkovitosti, kao i ostala temeljna načela iz Ustava Republike Hrvatske te Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.“

Temeljem članka 30. stavka 2. ZOK-a je određen trenutak kad započinje postupak davanja koncesije. „Postupak davanja koncesije započinje danom objave obavijesti o namjeri davanja koncesije u *Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske*.“ Navedena obavijest se može objaviti i u drugim sredstvima priopćavanja kao i na mrežnoj stranici davanja koncesije. Danom objave obavijesti osim što započinje postupak dodjele koncesija kreće i rok za dostavu ponuda koji mora iznositi najmanje 30 dana od dana objave kako je i određeno ZOK-om u članku 32. stavku 2. U Izvješću o provedenoj politici koncesije za 2020. godinu navedeno je kako upotrebom elektroničkog slanja standardnih obrazaca i *Elektroničkog oglasnika javne nabave* poboljšan je postupak davanja koncesija što je rezultiralo mogućnošću neposrednog uvida Ministarstva financija nad objavama, provedbom statističke obrade podataka te reduciranjem troškova provedbe postupka. (Vlada et al, 2020: 29) Način kao i uvjeti objave standardnih obrazaca uređeni su Uredbom o standardnim obrascima za koncesije i njihovoj objavi u kojoj se navodi da je davatelj koncesije dužan obaviti jednokratnu registraciju u sustav *Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske* i to prije početka njegova korištenja. „U slučaju slanja na objavu standardnih obrazaca iz navedene Uredbe koji nisu sukladni odredbama te Uredbe te pravilima kao i

općim uvjetima korištenja Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske, obrasci neće biti objavljeni.“ (Uredba o standardnim obrascima za koncesije i njihovoj objavi, NN 100/2017)

Koncesija se može dodijeliti domaćoj i stranoj pravnoj te fizičkoj osobi. Davatelj koncesije određen je ZOK-om u članku 7. te može biti: Hrvatski sabor, Vlada RH te tijela DU u ime RH, nadležna tijela jedinica lokalne te područne samouprave u ime jedinica lokalne te područne samouprave te pravne osobe koje su ovlaštene za davanje koncesije posebnim propisima. Možemo zaključiti da u Republici Hrvatskoj javnopravna tijela su jedini mogući davatelji koncesije. (Šikić i Staničić, 2011: 432)

3.1 Vrste koncesija

U ZOK-u u članku 3. određuju se tri vrste koncesija: „koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesija za radove i koncesija za usluge.“ Koncesija se stječe ugovorom.

„Ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra jest upravni ugovor u pisanom obliku, čiji je predmet gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.“

„Ugovor o koncesiji za radove jest upravni ugovor, u pisanom obliku, kojim se ostvaruje financijski interes, a posredstvom kojeg davatelj koncesija ili više njih povjerava izvođenje radova jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje radova koji su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.“

„Ugovor o koncesiji za usluge jest upravni ugovor, u pisanom obliku, kojim se ostvaruje financijski interes, a posredstvom kojeg davatelj koncesija ili više njih povjerava pružanje i upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.“

Ofak se u svojoj prezentaciji referira na osnovno obilježje koncesije koje se razrađuje u Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora

o koncesiji. „Osnovno obilježje koncesije, prava na iskorištavanje radova ili usluga, uvijek podrazumijeva prijenos operativnog rizika gospodarske prirode na koncesionara koji uključuje mogućnost da se ulaganja možda neće nadoknaditi, kao ni troškovi nastali u dodijeljenom izvođenju radova ili pružanju usluga u normalnim radnim uvjetima, čak i ako dio rizika snosi javni naručitelj. Kada propis specifičan za određeni sektor uklanja rizik jamčeći koncesionaru pokriće vezano uz ulaganja i troškove koji nastaju pri izvršenju ugovora, takav se ugovor ne bi trebao nazivati koncesijom u smislu Direktive.“ (Ofak et al, 2019: 18)

3.1.1 Postupak davanja koncesije za usluge te koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti manje od vrijednosnog praga

Sukladno članku 30. ZOK-a: „Postupak započinje danom objave obavijesti o namjeri davanja koncesije u *Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske*. Izvršnošću odluke o davanju koncesije ili odluke o poništenju postupka davanja koncesije isti i završava.“

Sukladno članku 32. ZOK-a: „Ponuditelj dostavlja ponudu u roku najmanje 30 dana od dana slanja na objavu obavijesti o namjeri davanja koncesije u *Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske*. Davatelj koncesije kako bi odredio rok za dostavu ponuda, razmotrit će složenost predmeta koncesije i objektivno vrijeme nužno za izradu ponude. Ponuda koju je podnositelj dostavio do isteka roka valjanosti ponude je obvezujuća.“

Prema članku 33. ZOK-a: „Davatelj koncesije provodi otvaranje ponuda. Sukladno članku 34. ZOK-a nakon što stručno povjerenstvo za koncesije otvori ponude, pregledava i ocjenjuje ih na temelju uvjeta i kriterija određenih dokumentacijom za nadmetanje. Neuredne ponude davatelj koncesije odbit će rješenjem, protiv kojega nije dopuštena žalba.“

„Kada se govori o kriteriju za odabir ponude, razlikujemo dva pristupa. Prvi je najviša ponuđena naknada za koncesiju. Gledano kao najniža cijena iz javne nabave. Cilj je dobiti odgovarajuću robu po najnižoj cijeni kada javni sektor kupuje, a kad taj isti sektor daje, cilj je dobiti za istu što više. Drugi pristup je ekonomski najpovoljnija ponuda. Kod takve ponude se vrednuju kvaliteta, operativni troškovi i troškovi upravljanja, ekonomičnost, servisiranje i

tehnička pomoć nakon isporuke, datum isporuke i rokovi isporuke ili rokovi završetka radova, cijena usluge za krajnje korisnike, te visina naknade za koncesiju. Navedeno mora biti i u dokumentaciji te razrađeno.“³

„Sukladno ZOK-u članku 35. kriteriji za odabir najpovoljnije ponude na kojima davatelj koncesije zasniva odabir jesu: ekonomski najpovoljnija ponuda te najviša ponuđena naknada za koncesiju. Stručno povjerenstvo za koncesiju podnosi prijedlog odluke o davanju koncesije bez odgode davatelju koncesije sa svim zapisnicima o radu, zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda te ostalom dokumentacijom.“

Prema članku 36. ZOK-a: „Davatelj koncesije donosi odluku o davanju koncesije u roku koji mora biti primjeren. Taj rok počinje teći prvog dana kada istekne rok za dostavu ponude. Rok je 30 dana ako nije propisano drukčije u dokumentaciji za nadmetanje. Davatelj koncesije odabrat će ponudu koja je zaprimljena ranije ako se dogodi da su 2 ili više valjanih ponuda isto rangirane prema kriteriju za odabir najpovoljnije ponude.“

„Nakon isteka roka za dostavu ponude prema članku 38. ZOK-a davatelj koncesije poništiti će postupak davanja koncesije u narednim slučajevima:

- a) ako postanu poznate okolnosti koje bi dovele do neobjavlivanja obavijesti o namjeri davanja koncesije ili do sadržajno bitno drugačije dokumentacije za nadmetanje i/ ili obavijesti o namjeri davanja koncesije ili
- b) ako nema pristiglih ponuda do isteka roka za dostavu ponuda ili
- c) ako nakon odbijanja ponuda u postupku davanja koncesije ne preostane nijedna valjana ponuda ili
- d) u ostalim slučajevima određenim posebnim zakonima.“

„Odluka o poništenju postupka davanja se šalje svakom ponuditelju bez odgode osobnom dostavom. Objavljuje se na standardnom obrascu u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske. Nakon što takva odluka postane izvršna može se pokrenuti novi postupak davanja koncesije.“

³ <http://www.pomorskodobro.com/fokus-goran-vojkovic.html>

3.1.2 Postupak davanja koncesije za usluge i gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti jednake ili veće od vrijednosnog praga te koncesije za radove

Prema članku 40. ZOK-a: „Postupak započinje danom objave obavijesti o namjeri davanja koncesije u *Službenom listu Europske unije*, a završava izvršnošću odluke o davanju koncesije ili odluke o poništenju postupka davanja koncesije. Sukladno članku 44. obavijest o namjeri davanja koncesije i ispravak obavijesti o namjeri davanja koncesije objavljuje Ured za publikacije EU u Službenom listu EU, potom se objavljuje i u *Elektroničkom glasniku javne nabave Republike Hrvatske*.“

Prema članku 45. ZOK-a: „Rok za dostavu zahtjeva za sudjelovanje i ponuda je najmanje 30 dana od dana objave obavijesti o namjeri davanja koncesije. Zahtjev i ponuda se izrađuju na hrvatskom jeziku te latiničnom pismu, a cijena ponude iskazuje se u kunama. Ponuda je obvezujuća, ali može se nadopunjavati, mijenjati ili se od nje može odustati u roku koji je određen za dostavu ponude.“ Davatelj koncesije sukladno članku 46. provodi otvaranje ponuda. Temeljem članka 47. ZOK-a otvara ih stručno povjerenstvo za koncesiju koje ih i provjerava i vrednuje na temelju kriterija navedenih u dokumentaciji za nadmetanje.

Temeljem članka 47. ZOK-a: „Do donošenja odluke o davanju koncesije, odnosno odluke o poništenju postupka davanja koncesije tajno je vrednovanje stručnog povjerenstva. Sve do donošenja tih odluka u postupku pregleda i ocjene ponuda davatelj koncesije može u primjerenom roku od najmanje 5 dana, a najduže 10 dana od dostave ponuda zaključkom pozvati ponuditelje da pisanim putem objasne ili nadopune urednu ponudu.“ Taj poziv se smije odnositi na dijelove koji su uklonjivi te smije imati kao posljedicu samo dopunu ranije dostavljenih dokumenata.

Sukladno članku 48. ZOK-a: „Davatelj koncesije zasniva odabir najpovoljnije ponude po kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude sa stajališta davatelja koncesije te donosi odluku o davanju koncesije nakon što stručno povjerenstvo za koncesiju pregleda i ocijeni ponude te podnese prijedlog odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja bez odgode sa ostalom pratećom dokumentacijom.“

„Rok za donošenje odluke o davanju koncesije prema članku 49. iznosi 30 dana ako u dokumentaciji za nadmetanje nije uređeno drukčije. Davatelj koncesije poništiti će postupak

davanja koncesije u istim slučajevima koji su navedeni na str. 9 ovoga rada. Odluka o davanju koncesije kao i odluka o poništenju postupka davanja koncesije te njihovi ispravci sukladno članku 53. ZOK-a objavljuje se na standardnim obrascima bez odgode. Takve ispunjene obrasce objavljuje Ured za publikacije EU u Službenom listu EU, a potom se objavljuju i u *Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske*.“

3.1.3 Posebni tipovi koncesija

„Posebni tipovi koncesija su: mješovite, koncesije na zahtjev, rezervirane koncesije, koncesije za radove ili usluge s obilježjima javno-privatnog partnerstva.“ (Ofak et al, 2019: 22)

Ako koncesija sadrži nekoliko vrsta i/ili predmeta koncesije koji su nerazdvojni, daje se sukladno odredbama postupka davanja koje su primjenjive na glavni predmet koncesije. Ako je predmet dvije ili više različitih usluga, prema tome koja je od procijenjenih vrijednosti viša će se utvrditi glavni predmet koncesije. „U slučaju mješovitih ugovora koje je moguće razdijeliti, davatelj koncesije uvijek može provesti zasebne postupke davanja koncesije za zasebne dijelove.“ (Ofak et al, 2019: 23)

Koncesije na zahtjev uređuju se člankom 39. ZOK-a. „Koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra može se iznimno dati neposredno na zahtjev gospodarskog subjekta:

- a) kada mu je to nužno radi provedbe ugovora o koncesiji za radove i/ili usluge
- b) kada je to gospodarskom subjektu neophodno radi sklapanja ugovora o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina koje su bile predmet istraživanja, a već je potpisao ugovor o koncesiji za istraživanje mineralnih sirovina
- c) 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“ (Ofak et al, 2019: 24)

„Mogućnost davanja koncesije na zahtjev mora biti određena dokumentacijom za nadmetanje, studijom opravdanosti te ugovorom o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra. Gospodarski subjekt podnosi zahtjev za dobivanje koncesije.“ Svrha ovoga

načina davanja koncesije je osigurati brže i praktičnije postupanje prigodom zahtjeva za davanjem koncesija za korištenje voda ili zemljišta za eksploataciju mineralnih sirovina kada je već budući koncesionar vlasnik zemljišne čestice na kojoj planira obavljanje djelatnosti koncesije. (Vlada et al 2019: 23) U Izvješću o provedenoj politici koncesija za 2020. godinu utvrđeno je da je ukupno primljeno 70 obavijesti za koncesije na zahtjev, a čak 49 obavijesti se odnosilo na područje rudarstva. (Vlada et al, 2020: 30) Tijekom 2019. godine primljeno je manje obavijesti, odnosno 51 obavijest za koncesije na zahtjev. Na područje rudarstva se odnosila 31 obavijest. (Vlada et al, 2019: 23)

„Posebnost kod rezervirane koncesije je da davatelj koncesije može rezervirati u postupku davanja koncesije pravo sudjelovanja zaštitnim radionicama i gospodarskim subjektima.“ Njihov cilj je integracija osoba s invaliditetom. Najmanje 51% osoba koje su zaposlene u takvim radionicama, gospodarskim subjektima ili programima moraju biti radnici s invaliditetom. (Ofak et al, 2019: 25)

„Ako se planira ulagati s koncesionarom, tada se koristi javno-privatno partnerstvo. U Zakonu o javno-privatnom partnerstvu se određuje da se u slučaju koncesija za javne usluge te koncesije za javne radove koja ima obilježja javno-privatnog partnerstva te na koju se primjenjuju propisi kojim se uređuje javno-privatno partnerstvo, davatelj koncesije umjesto studije opravdanosti davanja koncesije izrađuje prijedlog projekta javno-privatnog partnerstva na način kako je to određeno propisom kojim se uređuje javno-privatno partnerstvo.“⁴

3.2 Ugovor o koncesiji

Zakonom o koncesijama člankom 54. određena su bitna obilježja ugovora o koncesiji. „Ugovor o koncesiji se sklapa na određeno vrijeme, u pisanom obliku između davatelja koncesije i koncesionara o pravima i obvezama o danoj koncesiji temeljem odluke o davanju koncesije. Potpisuju ga ovlaštena osoba davatelja koncesije i odabrani najpovoljniji ponuditelj ili podnositelj zahtjeva za dobivanje koncesije. Sklapa se protekom razdoblja mirovanja koje traje 15 dana od dana kad se dostave odluke o davanju koncesije svakom ponuditelju, tj. podnositelju zahtjeva.“

⁴<http://www.pomorskodobro.com/fokus-goran-vojkovic.html>

Sukladno članku 54. stavku 2. ZOK-a: „Ako je pokrenut postupak pravne zaštite, ugovor o koncesiji sklapa se kada odluka o davanju koncesije postane izvršna.“ Člankom 54. stavkom 3. je određeno: „Odabranom najpovoljnijem ponuditelju, tj. podnositelju zahtjeva davatelj koncesije obavezan je ponuditi sklapanje ugovora o koncesiji i to u roku 10 dana od isteka roka za žalbu, tj. 10 dana od dana kada je odluka o davanju koncesije postala izvršna.“ Koncesionar stječe prava i obveze koja su određena i te koja su rezultat ugovora o koncesiji trenutkom sklapanja ugovora o koncesiji ili stupanjem ugovora na snagu, ako se taj trenutak razlikuje od trenutka sklapanja ugovora temeljem članka 54. stavka 7. ZOK-a.

„U okviru Zakona o koncesijama određeno je da se visina naknade za koncesiju određuje ovisno o vrsti djelatnosti, roku trajanja koncesije, poslovnom riziku i očekivanoj dobiti, opremljenosti i površini općeg, odnosno javnog dobra.“ (Vlada et al, 2020: 16) ZOK, članak 57. stavak 1. određuje da naknada za koncesiju predstavlja javno davanje te se plaća u novcu. Može biti predviđena kao stalan jednak iznos i/ili kao varijabilni iznos. ZOK, članak 57. stavak 2. određuje: „Kad studijom opravdanosti za davanje koncesije ili analizom davanja koncesije naknada nije financijski opravdana, ne mora se ugovoriti osim ako drukčije nije propisano posebnim zakonom.“

„Pravo na utvrđivanje obveze kao i pravo na naplatu po osnovi naknade za koncesiju i kamata zastarijeva 5 godina računajući od dana kada je zastara nastupila sukladno Zakonu o koncesijama članku 59. stavku 1. Prema Zakonu o koncesijama članku 60. tijekom zastare se prekida sa svakom službenom radnjom nadležnog nadzornog tijela usmjerenom na utvrđivanje ili naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata koja je dostavljena na znanje.“ Sukladno ZOK-u članku 61. apsolutni rok zastare nastupa za 10 godina od dana kada je zastara prvi put nastupila.

Temeljem članka 17. ZOK-a: „U okviru raspona propisanih odredbama posebnih zakona, rok na koji se daje koncesija određuje davatelj koncesije. Rok počinje od dana sklapanja ili od dana stupanja na snagu ugovora o koncesiji, ako se taj dan razlikuje od dana sklapanja ugovora o koncesiji.“ Produljenje roka je moguće ako je to nužno u slučaju izmjene ugovora o koncesiji.

3.2.1 Izmjene ugovora o koncesiji

Člankom 62. stavkom 1. ZOK-a su propisani slučajevi izmjene ugovora o koncesiji. „Ugovor o koncesiji može se izmijeniti bez pokretanja novog postupka davanja koncesije u slučajevima:

- a) kada Hrvatski sabor utvrdi da je ugrožena nacionalna sigurnost i obrana države, okoliš ili ljudsko zdravlje
- b) u drugim slučajevima određenima posebnim zakonom.

Ne smije se mijenjati vrsta i/ili predmet ugovora o koncesiji.“

Zakonom o koncesijama iz 2017. je bilo propisano da Hrvatski sabor ima mogućnost zahtijevati izmjenu navedenog ugovora ako utvrdi da to zahtijeva interes Republike Hrvatske. (ZOK, NN 69/2017) Izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama iz 2020. godine ta odredba je obrisana jer se nije definirao interes Republike Hrvatske, a koji nije već bio propisan člankom 62. stavkom 1. (Vlada et al, 2020: 9)

3.2.2 Bitne izmjene ugovora o koncesiji

Sukladno ZOK-u članku 63. stavku 1. davatelj koncesije pokreće novi postupak davanja koncesije kad je potrebno da se unesu bitne izmjene u ugovor o koncesiji.

Sukladno članku 63. stavku 2. ZOK-a „Izmjena je bitna kada je ispunjen jedan od uvjeta:

a) izmjena uvodi uvjete koji bi, da su bili dio postupka davanja koncesije, učinili mogućim odabir nekog drugog ponuditelja umjesto onog koji je odabran ili bi učinili mogućim sklapanje ugovora o koncesiji s drugim ponuditeljem

b) izmjena utječe na ekonomsku ravnotežu koncesije u korist koncesionara

c) izmjena znatno proširuje opseg djelatnosti koncesije radi uključivanja robe radova ili usluga koji nisu bili uključeni u ugovor o koncesiji

d) mijenja se koncesionar.“

3.3 Pripremne radnje

Člankom 14. ZOK-a utvrđeno je da postupku dodjeljivanja koncesije prethode pripremne radnje, odnosno aktivnosti koje se provode radi davanja koncesija. „Pripremnim radnjama smatraju se osobito: imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju, izrada studije opravdanosti davanja koncesije ili analize davanja koncesije, procjena vrijednosti koncesije te izrada dokumentacije za nadmetanje.“

Istim člankom je propisano da postupak davanja koncesije neće započeti ako traje sudski ili upravni postupak te ako nisu riješeni imovinskopravni odnosi u vezi predmeta koncesije. „Iznimno, davatelj koncesije može pokrenuti postupak ako utvrdi da postupci potraživanja trećih osoba ne mogu ili neće utjecati na ostvarenje prava iz koncesije, a te osobe polažu pravo na predmet koncesije.“

Stručno povjerenstvo za koncesiju na temelju članka 16. ZOK-a imenuje davatelj koncesije odlukom prije početka postupka davanja koncesije. „Članove stručnog povjerenstva za koncesiju imenuje davatelj koncesije te oni trebaju biti odgovarajuće struke, ovisno o predmetu i značajkama koncesije. Broj članova mora biti neparan, ali ne veći od 7 članova niti manji od 3 člana te ne moraju biti zaposlenici davatelja koncesije. Treba paziti na mogući sukob interesa kod članova povjerenstva. Najmanje jedan član mora imati važeći certifikat u području javne nabave.“

„Na pitanja koja nisu uređena Zakonom o koncesijama odgovarajuće se primjenjuju posebni zakoni te propisi kojima se uređuje javna nabava.“⁵ Temeljem članka 16. stavka 9. ZOK-a Ministarstvo financija može imenovati, u roku od 10 dana od dana obavijesti o namjeri imenovanja povjerenstva, svog člana u povjerenstvu. Imenovat će ovisno o procjeni i složenosti postupka davanja postupka.

„Davatelj koncesije izrađuje studiju opravdanosti davanja koncesije. Studija se sastoji od operativnog sažetka općeg dijela, tehničke, financijske, ekonomske i pravne analize, ako je potrebno analize utjecaja na okoliš, prirodu, kulturna dobra i zdravlje te drugih priloga, zaključka i preporuka sukladno Zakonu o koncesijama članku 18. st.1. i članku 19. st.1.“

⁵<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/koncesije-i-jpp/453> - često postavljena pitanja

„Vrijednost koncesije procjenjuje davatelj koncesije kao ukupnu vrijednost predmeta koncesije koja se izražava u kunama bez PDV-a, uključujući sve predvidive izmjene ugovora o koncesiji i maksimalnu vrijednost izmjena temeljem članka 20. stavka 1. Zakona o koncesijama.“ Istim zakonom člankom 20. utvrđuje se da procijenjena vrijednost koncesije se izračunava kao procijenjeni ukupni prihod bez PDV-a koji će koncesionar realizirati temeljem ugovora o koncesiji dok traje koncesija.

Sukladno ZOK-u članku 21. stavku 1. dokumentaciju za nadmetanje izrađuje davatelj koncesije koju pod jednakim uvjetima može preuzeti svaki gospodarski subjekt. „Davatelj koncesije putem elektroničkih sredstava omogućava neograničen, potpuno neposredan i besplatan pristup dokumentaciji za nadmetanje od dana objave obavijesti o namjeri davanja koncesije u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske.“

3.4 Prestanak koncesije

Prema članku 70. ZOK-a „Koncesija prestaje: ispunjenjem zakonskih uvjeta, raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa, jednostranim raskidom ugovora o koncesiji, pravomoćnošću sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništetnim ili se poništava, u slučajevima određenima ugovorom o koncesiji te u slučajevima određenima posebnim zakonom.“

„Koncesija prestaje: istekom roka na koji je dana osim ako nije drukčije određeno ovim Zakonom; smrću fizičke osobe koncesionara, odnosno prestankom pravne osobe koncesionara, osim ako drukčije nije određeno zakonom, odnosno ugovorom o koncesiji; ukidanjem, poništavanjem ili proglašavanjem ništavnom odluke o davanju koncesije, u razdoblju nakon sklapanja ugovora o koncesiji.“ Navedeno su načini prestanka koncesije ispunjenjem zakonskih uvjeta utvrđeni 71. člankom ZOK-a.

Članak 72. ZOK-a raspoznaje i raskidanje ugovora o koncesiji zbog javnog interesa. „Ugovor o koncesiji mora sadržavati odredbu o pravu davatelja koncesije da odlukom raskine ugovor o koncesiji u cijelosti ili djelomično, ako Hrvatski sabor odlukom odredi da to zahtijeva javni interes. Ako se raskida djelomično, koncesionar može u roku od 30 dana od dana primitka odluke o raskidu davatelja koncesije zatražiti raskid ugovora o koncesiji u cijelosti te ima pravo na naknadu štete.“

ZOK uređuje, u članku 73., i jednostrani raskid ugovora o koncesiji.

„Davatelj koncesije može jednostrano odlukom raskinuti ugovor o koncesiji u sljedećim slučajevima:

- a) ako koncesionar nije platio naknadu za koncesiju više od dva puta uzastopno ili je neuredno plaća,
- b) ako koncesionar ne obavlja radove i/ili ne pruža usluge prema standardima kvalitete,
- c) ako koncesionar ne provodi propisane mjere i radnje nužne radi zaštite dobara,
- d) ako je koncesionar naveo netočne podatke u ponudi ili svojom krivnjom ne započne s provedbom ugovora o koncesiji.“

„Ostali slučajevi kad davatelj može jednostrano raskinuti ugovor o koncesiji: ako koncesionar obavlja radnje u suprotnosti s ugovorom o koncesiji ili propušta obaviti dužne radnje, ako je na treću osobu prenio svoja prava iz ugovora iz koncesije, ne dostavi odgovarajuće jamstvo, ako se dogodila izmjena ugovora o koncesiji koja bi zahtijevala provedbu novog postupka davanja koncesije, ako u vrijeme donošenja odluke postojao razlog za isključenje, ako Sud Europske unije utvrdi da RH nije ispunila svoje obveze u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i/ili Ugovorom o Europskoj Uniji i u drugim slučajevima u skladu s odredbama ugovora o koncesiji i odredbama zakona kojim se uređuje opći upravni postupak.“

Postupak jednostranog raskida je reguliran u članku 73. ZOK-a. „Prije jednostranog raskida ugovora o koncesiji davatelj koncesije mora prije pisanim putem upozoriti koncesionara o takvoj namjeri te odrediti koncesionaru primjereni rok za otklanjanje razloga za raskid ugovora o koncesiji i za izjašnjavaње o tim razlozima. Ako se takvi razlozi ne otklone, davatelj koncesije raskinut će ugovor o koncesiji. Odlukom o raskidu ugovora o koncesiji moraju biti navedeni i obrazloženi razlozi raskida i određen iznos štete ako je davatelju koncesije nastala šteta radnjama koncesionara.“

4 Politika koncesija

Ministarstvo financija koje je ujedno i nositelj politike koncesija, središnje koordinativno i nadzorno tijelo, obvezno je Vladi RH dostaviti jedanput godišnje izvješće o provedenoj politici koncesija za prethodnu godinu. Svrha politike koncesija je u što boljem povezivanju i učinkovitijoj suradnji svih sudionika sustava koncesija. (Vlada et al, 2020: 4) Vlada Republike Hrvatske 23. rujna 2021. je usvojila zaključak kojim se prihvaća Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2020.⁶ Uloga Ministarstva financija u vezi politike koncesija je provođenje mjera i aktivnosti orijentirane uspostavi i održanju efikasnog sustava dodjeljivanja koncesija. (Vlada et al, 2020: 6)

Ministarstvo nadležno za financije kako je i propisano ZOK-om člankom 74. u sklopu politike koncesija: predlaže poboljšanja sustava u cilju bolje učinkovitosti davanja koncesija, proučava pojedina područja koncesija, predlaže davateljima koncesija poboljšanja modaliteta primjene mjera i aktivnosti te provodi druge radnje sukladno svojoj nadležnosti.

Obveze davatelja koncesije su regulirane člankom 75. ZOK-a. „U okviru politike koncesija davatelj koncesije: prikuplja podatke za izradu godišnjeg izvješća o ugovorima o koncesiji, vodi evidenciju o poslovanju koncesionara, dostavlja ministarstvu nadležnom za financije podatke o koncesiji nakon sklapanja ugovora o koncesiji, izrađuje plan davanja koncesije, koristi Registar koncesije u svrhu nadzora urednog plaćanja naknade za koncesiju i provedbe ugovora o koncesiji, kontinuirano nadzire rad koncesionara i izvršavanje obveza iz ugovora o koncesiji, surađuje s nadležnim državnim odvjetništvom i inspeksijskom službom ministarstva nadležnog za financije.“ Osim navedenog davatelj koncesije obavlja radnje s ciljem osiguranja uredne provedbe ugovora o koncesiji, zaštite imovine te interesa Republike Hrvatske. U te radnje prema članku 75. ZOK-a ubrajamo pozive koncesionaru na isplatu neplaćenih koncesijskih naknada te upotrebu instrumenata osiguranja i prisilne naplate.

„Do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu davatelj koncesije dostavlja ministarstvu nadležnom za financije izvješće o ugovorima i radu koncesionara.“ Navedeno se propisuje člankom 76. ZOK-a kao i dijelovi u odnosu na koje davatelj koncesije sastavlja navedeno izvješće. U izvješću za 2020. i 2019. godinu analiziraju se prihodi od naknada za koncesije, ostale aktivnosti u području koncesija, dugovanja evidentirana u Registru koncesija te financijski nadzor zakonitosti, pravilnosti i pravodobnosti obračuna, prijava i uplata

⁶ <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/koncesije-i-jpp/453>

naknada za koncesije. Nisu spomenuti raskinuti ugovori o koncesiji i oni koji su u procesu raskida kao ni provedba podugovora i ugovora o potkoncesiji. Jedan od glavnih problema je nepravilnost i neurednost izvršavanja ugovorenih obveza koncesionara. Ministarstvo financija kao svoju zadaću u narednom razdoblju postavlja aktiviranje svih davatelja koncesija da pristupe razvitku novih modela koncesija te predlože poboljšanja putem zakonske regulative, podzakonskim aktima, smjernicama te planovima davanja koncesija s ciljem povećanja gospodarske aktivnosti putem koncesija. (Vlada et al, 2020: 6-41) Pravilnikom o Registru koncesija propisuje se obrazac Godišnjeg izvješća davatelja koncesije o ugovorima o koncesiji i Obrazac plana davanja koncesija. (Pravilnik o Registru koncesija, NN 1/2018) Temeljem članka 78. ZOK-a: „Godišnji plan davanja koncesija izrađuje i dostavlja najkasnije do kraja siječnja iduće godine ministarstvu nadležnom za financije davatelj koncesije te mora biti u skladu sa srednjoročnim (trogodišnjim) planom koji se dostavlja na zahtjev ministarstva nadležnim za financije.“

4.1 Registar koncesija

„Registar koncesija je elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama na teritoriju Republike Hrvatske koju vodi ministarstvo nadležno za financije te predstavlja glavnu poveznicu između davatelja koncesija, koncesionara i Ministarstva financija.“ Baza podataka navedenog registra koji je i javan napravljena je tako da osigura davateljima koncesija i Ministarstvu financija kontinuirano praćenje ispunjavanja obveza koncesionara. (Vlada et al, 2020: 11) „Davatelj koncesije mora ugovor o koncesiji dostaviti u roku 10 dana od dana sklapanja Ministarstvu financija radi unosa u Registar koncesija. Davatelj je obavezan prijaviti Ministarstvu financija svaku promjenu iz ugovora o koncesijama isto radi upisa u Registar koncesija.“ (Ofak et al, 2019: 115)

Evidentirani su svi ugovori bez obzira na rok trajanja stoga razlikujemo aktivne i neaktivne ugovore. Broj aktivnih ugovora je iznosio 6.430 na dan 31.12.2020. Najveći broj aktivnih ugovora je iz područja zdravstva 1658, za istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih sirovina 1458 te pomorskog dobra 1124. (Vlada et al, 2020: 11) U 2019. godini najveći broj aktivnih ugovora je zabilježen u području zdravstva čak 3905, za istraživanje i/ili eksploataciju mineralnih sirovina 1251 te na pomorskom dobru 1054. Ukupni broj aktivnih ugovora na dan 31.12.2019. je iznosio 8.613. (Vlada et al, 2019: 8) U odnosu na 2019. godinu

dogodilo se smanjenje ukupnog broja aktivnih ugovora za čak 2183 ugovora. Uzrok takvog smanjenja je prestanak koncesije za obavljanje zdravstvene zaštite. (Vlada et al, 2020: 11)

Za točnost podataka registra temeljem članka 79. stavka 3. i stavka 7. ZOK-a odgovoran je davatelj koncesije koji ujedno mora doprinosti vođenju Registra koncesija zajedno s ministarstvom nadležnim za financije.

„Osnovna funkcija Registra koncesija usmjerena je ka stvaranju uvjeta stalnog nadzora, praćenjem naplate i provođenjem kontrole nad koncesionarima, kako od strane Ministarstva financija, tako i svakog pojedinog davatelja.“ (Vlada et al, 2020: 13) Sudjelovanje davatelja koncesija u proces unosa te ažuriranja podataka u aplikaciji Registra koncesija je rezultiralo efikasnijim i djelotvornijim prikupljanjem podataka te njihove evidencije u Registar koncesija. „Omogućen je svakom davatelju koncesije puni uvid u plaćanja svakog koncesionara prema kojem provodi različite vrste nadzora i druge mjere temeljem Zakona o koncesijama i drugih posebnih zakona. U podatke iz ugovora o koncesijama omogućen je uvid putem digitalnog certifikata Financijske agencije davateljima koncesija i koncesionarima, dok je javnosti omogućen uvid putem internetskih stranica Ministarstva financija i to u javne podatke.“ (Vlada et al, 2020: 15) „Javnim podacima se smatraju: naziv davatelja koncesije, OIB davatelja koncesije, naziv koncesionara, OIB koncesionara, datum potpisivanja ugovora, odnosno stupanja na snagu ugovora o koncesiji, rok na koji je dana koncesija, datum isteka koncesije, vrsta koncesije, naziv koncesije, područje na kojem se koncesija obavlja, visina i/ili način obračuna naknade za koncesiju.“ (Vlada et al, 2020: 13-15)

„Pravilnikom o Registru koncesija se određuje predmet, oblik i vođenje registra, subjekti upisa, obveznik i podnošenje dokumentacije za unos, provjera dokumentacije i unos podataka, plaćanje i evidentiranje naknade za koncesiju, pregled podataka upisanih u Registar koncesija, pohranjivanje te zaštita i čuvanje podataka, propisuje se obrazac Godišnje izvješće davatelja koncesije o ugovorima o koncesiji i Obrazac plan davanja koncesija.“ (Pravilnik o Registru koncesija, NN 1/2018)

4.2 Analiza prihoda ostvarenih u 2020. godini

„Ukupni prihodi od naknada za koncesije sastoje se od izravnih prihoda državnog proračuna (prihodi koji se isključivo uplaćuju u državni proračun), zajedničkih prihoda državnog, gradskih i općinskih proračuna, zajedničkih prihoda državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihod državnog i županijskih proračuna, te direktnih prihoda jedinica lokalne područne i regionalne samouprave.“ (Vlada et al, 2020: 16)

„Ukupni prihodi naknada od koncesije ostvareni u 2020. godini iznosili su 827,2 mln kuna.“ (Vlada et al, 2020: 19) Udjel izravnih prihoda državnog proračuna u ukupnim prihodima je 43%, zajedničkog prihoda državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna 42%, direktnog prihoda JLPRS-a 11%, zajedničkog prihoda državnog, gradskih i općinskih proračuna 2% te zajedničkog prihoda državnog, županijskog proračuna 2%. (Vlada et al, 2020: 24)

„Ukupni prihodi naknada od koncesije ostvareni u 2019. godini iznosili su 1.067,9 mln kuna. Udjel izravnih prihoda državnog proračuna u ukupnim prihodima je 37%, zajedničkog prihoda državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna 49%, direktnog prihoda JLPRS-a 11%, zajedničkog prihoda državnog, gradskih i općinskih proračuna 2% te zajedničkog prihoda državnog i županijskog proračuna 1%.“ (Vlada et al, 2019: 13)

Podaci prihoda od naknada za koncesiju sadržavaju se od uplaćenih naknada za koncesiju bez obzira na koje zaduženje se iste odnose. „To se osobito odnosi na zaduženja koja dospijevaju početkom ili krajem kalendarske godine, a iste se uplate par dana ranije pa ulaze u prikaz podataka prethodne godine ili se uplate par dana kasnije te ulaze u prikaz podataka za iduću godinu.“ (Vlada et al, 2020: 20)

„Naknada za koncesije za igračnice te naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije, radija i naknada za frekvencije čine najveće udjele u izravnim prihodima državnog proračuna. U zajedničkom prihodu državnog, gradskih i općinskih proračuna najveći udjeli prihoda su u području koncesija za mineralne i termalne vode te koncesija za javnu vodoopskrbu. U zajedničkom prihodu državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna najveći udjeli prihoda od naknada za koncesiju su u području koncesija na pomorskom dobru te naknada za pridobivenu količinu energetske mineralnih sirovina za naftu i kondenzat te za pridobivenu količinu energetske mineralnih sirovina za plin. Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna čine naknada za koncesiju prava lova te

naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda.“(Vlada et al, 2020: 22) U 2019. godini navedena područja činila su također najveće udjele navedenih proračuna. (Vlada et al, 2019: 15)

4.3 Prihodi od koncesija kao prihod državnog proračuna

„Prihodi od koncesija u najvećem dijelu su prihodi državnog proračuna. Zavisno o vrsti koncesije prihodi se dijele između državnog proračuna ili proračuna JLPRS i/ili su izravni prihodi JLPRS koji se ne dijele s državom. Kako će se prihodi podijeliti određeno je podzakonskim aktima koji se odnose na pojedinu vrstu koncesije, tj. zakonski akt koji istu uređuje.“ Naplata koncesijskih naknada je regulirana Zakonom o koncesijama. (Vlada et al, 2019: 12)

„S gledišta proračunskog računovodstva, prihodi od naknada za koncesije u državnom se proračunu evidentiraju kao proračunski prihod od nefinancijske imovine. Prihodi od naknada za koncesije čine najveći udio u prihodima od nefinancijske imovine, te uvelike utječu na kretanje ove stavke u državnom proračunu.“ (Vlada et al, 2019: 12)

„Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru, naknada za koncesije za igračnice, naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu, naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije te naknada za koncesije čine izravne prihode državnog proračuna.“ U 2020. godini izravni prihodi državnog proračuna su iznosili 356,7 mln kuna, a u 2019. godini su bili u iznosu od 396,7 mln kuna. Do smanjenja izravnog prihoda je došlo kao posljedica smanjenja prihoda od naknade za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije.(Vlada et al, 2020: 22) „Prihodi od naknade za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu u 2020. godini iznosili su 33,2 mln kuna i bilježe smanjenje od 48,2 posto u odnosu na iste ostvarene u 2019. godini kada su iznosili 64,2 mln kuna, što je također značajno utjecalo na smanjenje prihoda od koncesijske naknade.“ (Vlada et al, 2020: 22) „Do smanjenja navedenog prihoda je došlo zbog smanjenja proizvodnje plina jer polja daju svake godine sve manje plina.“ (Vlada et al, 2019: 14)

Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna u 2020. su ostvareni u iznosu od 14,9 mln kuna, od tog iznosa prihod državnog proračuna iznosio je 7,8 mln kuna.

Zajednički prihod državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna u 2020. godini je iznosio 350,9 mln kuna, a kao prihod državnog proračuna je bio iznos od 136,9 mln kuna. Prihod državnog proračuna u 2020. godini u zajedničkim prihodima proračuna države i županije od 12,0 mln kuna je iznosio 5,8 mln kuna. Ukupni prihodi državnog proračuna su iznosili 507,1 mln kuna u 2020. godini, dok u 2019. godini su iznosili 650,7 mln kuna. (Vlada et al, 2020: 22-25)

Pad prihoda od koncesija u 2020. godini je u okviru prihvatljivog što nam pokazuje učinkovitost i svrsishodnost mjera pomoći koje je Vlada Republike Hrvatske poduzela u gospodarstvu. Pad prihoda uzrokovan je pandemijom bolesti COVID-a te štetama uzrokovanim potresima. „S obzirom na važnost provođenja aktivne politike koncesija za 2020. godinu je utvrđeno kako je Ministarstvo nadležno za financije postupalo sukladno svojim nadležnostima i djelokrugu te je provodilo svoje obveze određene Zakonom o koncesijama. Iako je primjetan napredak, Ministarstvo financija i dalje ulaže napore kako bi ukazalo davateljima na nužnost postizanja uravnoteženog ugovornog odnosa između davatelja koncesije i koncesionara. Sukladno tome visina koncesijske naknade ne bi trebala biti određena u iznosu koji bi narušavao ekonomsku ravnotežu na štetu davatelja koncesije ili koncesionara. Navedena naknada bi trebala biti određena nakon pomno izrađene studije gospodarske opravdanosti ne bi li se utvrdila prihvatljivost ulaganja, a što se posebno odnosi na slučajeve produljenja postojećih ugovora o koncesiji.“ (Vlada et al, 2020: 40)

4.4 Analiza aktivnosti u području koncesija

„Najveći broj obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava je zabilježen u području komunalnog gospodarstva kao i za obavljanje djelatnosti u lučkim upravama. Može se osnovati jedno stručno povjerenstvo za veći broj koncesija koje se planira dati ako su koncesije iz istog područja.“ (Vlada et al, 2020: 29)

Kao što je navedeno u prethodnim poglavljima postupak davanja koncesije počinje danom objave Obavijesti o namjeri davanja koncesije. Tijekom 2020. godine bilo je ukupno 478 postupaka davanja koncesija prema obavijestima o namjeri davanja koncesija. Od toga 131 u području komunalnog gospodarstva, za pomorsko dobro 71 te 143 za djelatnosti lučke uprave. (Vlada et al, 2020: 30) Tijekom 2019. godine bilo je ukupno 447 takvih postupaka. U području komunalnog gospodarstva je bilo 163, za pomorsko dobro 109 te za djelatnosti lučke

uprave 123 takva postupka. (Vlada et al, 2019: 21) U 2020. i 2019. godini za kulturna dobra je bio samo 1 postupak davanja koncesije.

Sveukupno je sklopljeno 626 ugovora o koncesiji u 2020. godini, a najveći dio je i to 205 ugovora o koncesiji sklopljeno za obavljanje lučkih djelatnosti. Treba napomenuti da na broj sklopljenih ugovora utječu, odnosno ulaze svi ugovori kojima je datum početka koncesije unutar zadane godine. Obzirom na to, nisu sklopljeni svi ugovori tijekom 2020. godine koje je davatelj koncesije planirao. Broj planiranih koncesija u 2020.godini je iznosio 705, a kao što je navedeno sklopljeno je 626 ugovora o koncesiji. (Vlada et al, 2020: 30)

U 2019. godini sklopljeno je 936 ugovora o koncesiji. Čak 632 ugovora je sklopljeno za obavljanje lučkih djelatnosti. (Vlada et al, 2019: 21) U odnosu na 2019. godinu dogodio se pad za 33,1%. Navedeno smanjenje se može protumačiti kao posljedica smanjenja gospodarske aktivnosti prouzrokovane pandemijom bolesti COVID-19. (Vlada et al, 2020: 30)

Ministarstvo nadležno za financije uspostavilo je evidenciju Planova davanja koncesija za 2020. godinu. Kada se usporede podaci iz navedene evidencije s ugovorima evidentiranim u Registru koncesija, očito je odstupanje. U 2020. godini planirano je 705 koncesija, a sklopljeno je 626 ugovora o koncesiji. (Vlada et al, 2020: 31) U 2019. planirano je 462 koncesije, a sklopljeno je 936 ugovora o koncesiji. Plan davanja koncesija ne mora podrazumijevati i izvršenje istoga. (Vlada et al, 2019: 22)

Zaključno sa 31.12.2020. godine u Registru koncesija iznos dugovanja je 139,6 mln kuna. Navedeni dug čine 2571 dužnik. „Uočeno je da davatelji koncesija nerijetko ne provode adekvatna postupanja prisilnih naplata niti postupka raskida ugovora o koncesiji. Najveći iznosi dugovanja iz nadležnosti pojedinog resora odnose se na dugovanja trgovačkih društava koja su otišla u stečaj, odnosno u predstečajeve, a čiji postupci su još u tijeku.“ (Vlada et al, 2020: 34-36) Dogodilo se povećanje duga u odnosu na 2019. godinu. Tadašnji je dug iznosio 131, 0 mln kuna. (Vlada et al, 2019: 24)

„Inspektori Ministarstva financija koji obavljaju financijski nadzor u području koncesija, mogu navedeni nadzor obavljati samostalno nad koncesionarom koji ne izvršava obveze u skladu s ugovorom o koncesiji i posebnim propisima, temeljem podataka iz Registra koncesija, prijava, zahtjeva nadležnih državnih odvjetništava, kao i na zahtjev davatelja koncesije. Postupak nadzora se može pokrenuti i kod onih fizičkih i pravnih osoba za koje se

po prijavi ili na drugi način saznalo da postoji sumnja da obavljaju djelatnost za koju je potrebna koncesija, bez dodijeljene koncesije.“ (Vlada et al, 2020: 36)

„Ovlašteni službenici Carinske uprave su tijekom 2019. godine obavili ukupno 112 nadzora iz područja koncesija od toga su u 75 nadzora utvrđene nepravilnosti, novoutvrđene obveze iznosile su 17.588.390,41 kuna s kamatama.“ (Vlada et al, 2019: 26) U 2020. se uočava smanjenje nadzora, nepravilnosti kao i novoutvrđenih obveza. „Ovlašteni službenici Carinske uprave su tijekom 2020. godine obavili ukupno 98 nadzora iz područja koncesija od toga su u 49 nadzora utvrđene nepravilnosti, novoutvrđene obveze iznosile su 4.058.227,63 kuna s kamatama. U 2020. godini donesena su 72 rješenja, izrečena su 44 prekršajna naloga sa ukupnim iznosom prekršajne kazne od 272.900,00 kuna. U istom razdoblju protiv donesenih rješenja pokrenuto je 12 upravnih sporova. Utvrđena je protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 5.265.479,28 kuna. Isto tako u navedenom razdoblju naplaćeno je u tijeku nadzora 5.616.258,03 kuna obveza i imovinske koristi.“ (Vlada et al, 2020: 37)

Temeljem članka 89. stavka 1. Zakona o koncesijama „Ako se u postupku nadzora utvrdi da koncesionar obavlja djelatnost koncesije izvan opsega koji je određen ugovorom o koncesiji, odnosno da druga osoba djelatnost za koju je propisano da se obavlja na temelju koncesije obavlja bez koncesije ili prekoračenjem opsega i sadržaja koncesije, inspektor donosi rješenje kojim se utvrđuje obveza i nalaže uplata iznosa posebne naknade za nezakonito obavljanje djelatnosti bez koncesije (u daljnjem tekstu: naknada s obilježjem naknade za koncesiju).“

Osim isplate navedene naknade postoji i obveza isplate koristi, tj. naknade štete koja će se naplatiti u prekršajnom, parničnom ili kaznenom postupku temeljem članka 89. stavka 10. ZOK-a. Sukladno tom članku: „Imovinska korist dobivena nezakonitim obavljanjem djelatnosti oduzet će se rješenjem ako posebnim propisom nije drukčije propisano.“ (ZOK, NN 69/2017) Prema članku 91. ZOK-a: „Iznos naknade s obilježjima naknade za koncesiju s zateznim kamatama i iznos imovinske koristi oduzete zbog nezakonitog obavljanja djelatnosti iz članka 89. stavak 7. ZOK-a predstavljaju prihod državnog proračuna Republike Hrvatske.“

5 Zaključak

Koncesija ima važnu ulogu u gospodarstvu te posebnu ulogu u privlačenju stranih i domaćih gospodarstvenika na teritorij Republike Hrvatske koji će onda ulagati svoj kapital i zapošljavati radnike.

„Sustav koncesija, kao važan izvor prihoda Državnog proračuna te proračuna jedinica lokalne (regionalne) samouprave, ali i značajna poluga razvoja gospodarstva, važan je segment gospodarske politike. U okolnostima pandemije bolesti COVID-19, a zahvaljujući mjerama pomoći radi ublažavanja negativnih posljedica za gospodarstvo kroz izdvajanja za provedbu ugovora o koncesijama posebice u sektorima poljoprivrede, turizma i prometa, znatno je ublažen negativan učinak pandemije bolesti COVID-19, kao što to proizlazi i iz Programa konvergencije Republike Hrvatske za 2020. i 2021. godinu.“ (Vlada et al, 2020: 40)

Pri davanju koncesije važnu ulogu imaju imovinskoppravne stvari koje moraju biti razjašnjene te načelo da se svima mora dati jednaka šansa, odnosno da sve mora biti transparentno.⁷ „Transparentnost je u interesu društva kao cjeline, dakle u javnom interesu, kao i u interesu svakog pojedinca. Transparentnost omogućava prethodnu i naknadnu kontrolu tijela javne vlast, posebice trošenja javnih sredstava, te tako sprječava zloupotrebe, uključujući korupciju, koje bi mogle ostati sakrivene i multiplicirati se pod velom tajnosti.“ (Musa, 2017: 42-43) „Temeljem članka 96. Zakona o koncesijama za rješavanje o žalbama o postupcima davanja koncesije nadležna je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave sukladno propisima kojima je uređena javna nabava. U slučaju sporova koji nastanu ili bi mogli nastati iz ugovora o koncesiji za rješavanje istih isključivo je nadležan mjesno nadležan upravni sud prema sjedištu davatelja koncesije sukladno članku 97. Zakona o koncesijama.“

⁷ <http://www.pomorskodobro.com/fokus-goran-vojkovic.html>

6 Literatura

Derđa, Dario: Pravna priroda odluke o koncesiji – Hrvatska javna uprava, god. 6. (2006), br. 1., str. 63-92

Marković, Sandra: Pravo prvenstvene koncesije – ustavnopravni aspekt, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 2., str. 509–526

Musa, Anamarija: Informacije za građane: Transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana, u: Institut za javnu upravu, 2017., str. 29-132

Sarvan, Desa; Žuvela, Mladen: Koncesije u pravnom sustavu Republike Hrvatske, Zagreb: Novi informator, 2006.

Šikić, Marko; Staničić, Frane: Pravna narav ugovora o koncesiji, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 419. - 441.

Tolić, Verica: Koncesija - značenje i povijesni razvoj, Gradska uprava Grada Slavonskog Broda

Internetske stranice

Dnevnik.hr

<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/samo-18-plaza-u-hrvatskoj-ima-koncesiju-smiju-se-ogradjivati-i-naplacivati-ulaz---662621.html>

Izv.prof.dr.sc. Lana Ofak – Katedra za upravno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu – prezentacija Koncesije

<https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Koncesije%5B1%5D.pdf>

Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2020. godinu – Ministarstvo financija

<https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/koncesije-dp/koncesije-jpp/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedenoj%20politici%20koncesija%20za%202020.pdf>

Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2019. godinu

<https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/koncesije-dp/koncesije-jpp/Izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20provedenoj%20politici%20koncesija%20za%202019.%20godinu.pdf>

Stručni portal Pomorsko dobro

<http://www.pomorskodobro.com/fokus-goran-vojkovic.html>

Web stranica Ministarstva financija

<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/koncesije-i-jpp/453>

https://www.sabor.hr/hr/searchall?search_api_fulltext=zakona+o+koncesijama+

Pravni izvori i dokumenti

Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32014L0023>

Zakon o koncesijama (NN 69/2017)

Izmjene i dopune Zakona o koncesijama (NN 107/2020)

Pravilnik o Registru koncesija (NN 1/2018)

Uredba o standardnim obrascima za koncesije i njihovoj objavi (NN 100/217)