

PRAVO GRAĐENJA KAO OSNOVA ZA MODEL JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA NA PRIMJERU TUZLANSKOG KANTONA

UDC/UDK: 334.723:347.256(497.6

DOI 10.51558/2712-1178.2024.10.1.260

Tuzlanski kanton)
Pregledni naučni rad

Dr. sc. Amela Hasić Imamović

Služba za prostorno uređenje i zaštitu okoline Grada Tuzla

e-mail: aymy87@yahoo.com

SAŽETAK

Pravo građenja, kao novi institut stvarnog prava na nekretninama, omogućava korištenje tuđe zemljišne parcele za građenje vlastitog građevinskog objekta. Pravo građenja je istovremeno stvarno pravo na nečijem zemljištu i nekretnina u pravnom pogledu, a zgrada je njegova pripadnost kao da je ono zemljište. Radi se o pravnom instrumentu koji omogućava inovativno upravljanje zemljištem kroz kontrolisanje načina korištenja zemljišta, kao i same izgradnje.

Efikasnije korištenje prirodnih resursa jedinica lokalne samouprave je moguće i putem javno - privatnog partnerstva. Institut javno - privatnog partnerstva se može definisati kao korištenje privatnih investicija/privatnog novca, ali i drugih resursa, tehničko - tehnoloških i drugih dostignuća/znanja, u svrhu njegovog ulaganja za stvaranje/funkcionisanje javnih dobara, odnosno pružanje javnih usluga.

Pravo građenja predstavlja pogodan pravni instrument za implementaciju projekata javno – privatnog partnerstva. Fokus u ovom radu je stavljen na zakonski okvir javno – privatnog partnerstva u Tuzlanskom kantonu.

Ključne riječi: *pravo građenja, javno – privatno partnerstvo, finansiranje javnih potreba, lokalni razvoj*

UVOD

Pravo građenja je ograničeno stvarno pravo na nečijem zemljištu koje ovlašćuje svog nositelja da na površini zemljišta i ispod nje ima vlastitu zgradu, a svagdašnji vlasnik tog zemljišta dužan je to trpjeti.¹ Radi se o pravnom instrumentu koji omogućava inovativno upravljanje zemljištem kroz kontrolisanje načina korištenja zemljišta, kao i same izgradnje.² Pravo građenja se odvaja od ostalih stvarnih prava, te približava pravu vlasništva na nekretnini, što u suštini omogućava podjelu nekretnine.³

Javno – privatno partnerstvo (u daljem tekstu: JPP) je moguće definirati na različite načine. Domaći autori Kofrc i Berbić JPP definišu kao korištenje privatnih investicija/privatnog novca, ali i drugih resursa, tehničko – teh-noloških i drugih dostignuća/znanja, u svrhu njegovog ulaganja za stvaranje/funkcionisanje javnih dobara, odnosno pružanje javnih usluga.⁴ Ovdje pod javnim uslugama treba podrazumijevati usluge koje javni sektor, u cjelini ili djelimično, direktno pruža građanima uz (su)finansiranje i/ili (su)regulisanje od strane privatnog sektora (kao što su one u oblastima zdravstva, obrazovanja, socijalnog staranja, telekomunikacija, saobraćaja, proizvodnje, prijenosa i distribucije energetskih resursa, vodosnabdijevanja, komunalnih usluga i drugo).⁵

JPP predstavlja relativno novi pravno – ekonomski institut u Bosni i Hercegovini. Na državnom nivou ne postoji zakonski akt koji normira datu oblast što posljedično znači nepostojanje jasnog okvira kojim bi se uspostavili jedinstveni ciljevi i načela koja trebaju slijediti niži nivoi vlasti. Pored nepostojanja okvirnog državnog zakona, kao posljedice ustavnih nadležnosti, ne postoji niti državna strategija o razvoju JPP-a, što bi na

1 Član 298. stav (1) Zakona o stvarnim pravima („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 66/13, 100/13 i 32/19 – odluka US(u daljem tekstu:ZSP FBiH).

2 Velić, L., „Pravo građenja kao novo stvarno pravo u Bosni i Hercegovini“, ZIPS, Privredna štampa Sarajevo, broj 1288, godina 35, 2014, str. 26.

3 Ahmić, M., „Pojam i pravna priroda prava građenja“, Pravo i finansije, Časopis za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu, broj 3, mart 2019, str. 22.

4 Kofrc, H., Berbić, A., „Javno-privatno partnerstvo u funkciji transformacije javnih preduzeća“, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar, 6/2008, str. 332.

5 Ibid.

izvjestan način doprinijelo integraciji i utemeljenju praksi postupanja entiteta i kantona u ovoj oblasti.⁶

U Bosni i Hercegovini je trenutno na snazi jedanaest zakona o JPP. Najranije je donesen Zakon o javno – privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj⁷, i to 2009. godine. Nakon toga je 2010. godine usvojen Zakon o javno – privatnom partnerstvu u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine⁸. Na području Federacije Bosne i Hercegovine devet kantona⁹ je usvojilo zakone o JPP. Zakonodavna tijela FBiH¹⁰ i Kantona 10 (Hercegbosanska županija) još uvijek nisu usvojila zakone o JPP - u. Osim zakona, ova oblast je uređena i podzakonskim aktima, uredbama, pravilnicima i uputstvima.

Pravo građenja predstavlja pogodan pravni instrument za implementaciju projekata JPP-a. Fokus u ovom radu je stavljena zakonski okvir JPP-a u Tuzlanskom kantonu (u daljem tekstu: TK).

U decembru 2017. godine Skupština Tuzlanskog kantona je usvojila

6 Imamović, Čizmić, K., Ramić L., Odobašić, N., „*Javno – privatno partnerstvo u sektoru zdravstvenih usluga u Federaciji Bosne i Hercegovine i mogućnosti investiranja u Bosnu i Hercegovinu*“, Pregled, časopis za društvena pitanja, vol. 63, br. 2/2022, str. 122.

7 “Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 59/09, 63/11 i 68/20.

8 “Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine”, broj: 7/10.

9 Zakon o javno-privatnom partnerstvu Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 27/11 i 16/17, u daljem tekstu: ZJPP KS), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Zeničko-dobojskog kantona („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 6/16), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Tuzlanskog kantona („Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj: 19/17 i 14/19), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Srednobosanskog kantona („Službene novine Srednjobosanskog kantona“, broj: 3/18), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj: 15/20), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Bosansko-podrinjskog kantona Goražde („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, broj: 5/13), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona“, broj: 2/13), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Županije Posavske („Narodne novine Županije Posavske“, broj: 4/13), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Županije zapadnohercegovačke („Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke“, broj 14/13).

10 Parlament Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Nacrt Zakona o javno – privatnom partnerstvu Federacije Bosne i Hercegovine, i to Predstavnički dom na 30. redovnoj sjednici koja je održana 09.03.2022. godine i Dom naroda na 10. vanrednoj sjednici održanoj 24.03.2022. godine, kada su doneseni i zaključci kojima se zadužuje predlagatelj/resorno ministarstvo da organizuje i provede javnu raspravu u trajanju od 60 dana.



Zakon o javno – privatnom partnerstvu¹¹ (u daljem tekstu: ZJPP TK). Razlog donošenja ovog Zakona je realizacija infrastrukturnih projekata te unapređenja nivoa kvaliteta pružanja javnih usluga iz nadležnosti Tuzlanskog kantona (u daljem tekstu: TK) i jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS). Donošenje Zakona o JPP-u je predstavljalo cilj Vlade TK za stvaranje ambijenta koji će potaknuti saradnju javnog i privatnog sektora na realizaciji projekata, a što će za cilj imati unapređenje kvalitete života stanovnika TK i doprinos cjelokupnom privrednom razvoju. ZJPP TK uređuje predmet JPP-a, obilježja, načela, modele JPP-a, postupak dodjele ugovora o JPP-u, provođenje ovog zakona, pravnu zaštitu i kaznene odredbe te druga pitanja od značaja za JPP iz nadležnosti TK i JLS. Na pitanja koja nisu uređena ZJPP TK, primjenjivat će se zakoni zavisno od javne usluge koja je predmet JPP-a.¹²

Kako bi se ZJPP TK pravilno primijenio i izbjegle pogrešne interpretacije pojedinih pojmova, Zakonom su određene definicije pojmova koji se koriste:¹³

- a) Projekat JPP-a je niz međusobno povezanih aktivnosti, koji se pokreće, priprema, ugovara i provodi na način propisan ovim zakonom.
- b) Javno tijelo je organ uprave i upravna organizacija Kantona kao i JLS, javna ustanova i javno preduzeće čiji je osnivač i/ili većinski vlasnik Kanton ili JLS, nadležno za pružanje predmetne javne usluge.
- c) Javni partner je jedno ili više javnih tijela nadležnih za pružanje predmetne javne usluge koji sa privatnim partnerom zaključuje ugovor o JPP-u. Ako se više javnih tijela, nadležnih za pružanje predmetne usluge, pojavljuje u ulozi javnog partnera, oni sporazumno određuju zajedničkog predstavnika koji zaključuje ugovor o JPP-u.
- d) Ponuđač je domaće ili strano privredno društvo odnosno više domaćih i/ili stranih privrednih društava koji učestvuje u javnom konkursu za izbor privatnog partnera. Ako se u ulozi ponuđača pojavljuje više domaćih i/ili stranih privrednih društava ta privredna društva sporazumno određuju zajedničkog predstavnika, koji se prijavljuje na javni konkurs za izbor privatnog partnera.
- e) Privatni partner je društvo posebne namjene koje je osnovao izabrani ponuđač u skladu sa pravnim propisima u Federaciji Bosne i Hercegovine u svrhu zaključenja ugovora o JPP-u.

11 „Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj: 19/17 i 14/19.

12 Član 1. ZJPP TK.

13 Član 3. ZJPP TK.

- f) Pravo građenja je stvarno pravo koje se stiče u skladu sa odredbama propisa kojima se uređuje vlasništvo i druga stvarna prava.
- g) Ugovor o JPP-u je pisani ugovor zaključen između javnog i privatnog partnera kojim se u svrhu provođenja projekta JPP-a uređuju prava i obaveze ugovornih strana.
- h) Konsultant je jedno ili više fizičkih ili pravnih lica koja posjeduju stručna znanja potrebna za identifikaciju, pripremu, ugovaranje i provođenje projekata JPP-a.
- i) Rizik raspoloživosti je preuzeti rizik držanja javne građevine u stanju funkcionalnosti u skladu sa ugovorenim standardom usluge.
- j) Rizik potražnje predstavlja preuzeti rizik ostvarivanja prihoda od krajnjeg korisnika usluga.
- k) Zainteresovani ponuđač je domaće ili strano privredno društvo koje samostalno ili s drugim privrednim društvima daje ponudu javnom tijelu za izradu i/ili dopunu prijedloga projekta JPP-a u smislu ovoga zakona.
- l) tehnička dokumentacija je relevantan izvor podataka za osiguravanje dijela ulaznih podataka za izradu studije opravdanosti odnosno procjenu troškova građenja i/ ili rekonstrukcije, procjenu troškova opreme, i troškova investicionog i redovnog održavanja. Tehnička dokumentacija je idejno rješenje, idejni projekat, elaborat, procjena vještaka, i drugi slični dokumenti.
- m) Nominirani troškovi predstavljaju direktne troškove javnog tijela i/ili zainteresovanog ponuđača povezane sa pripremom prijedloga projekta JPP-a, kao što su rad projektnog tima, angažman konsultanta, izrada tehničke dokumentacije i studije opravdanosti, i slično. Nominirani troškovi su refundirajući i obavezno se uključuju u ukupne životne troškove projekta JPP-a

Na ovom mjestu ćemo navesti osnovna obilježja JPP-a, a koja su propisana odredbama člana 6. ZJPP TK:

- a) privatni partner od javnog partnera preuzima obavezu i rizike građenja i/ili rekonstrukcije i održavanja i/ili upravljanja javne infrastrukture i/ili javnih infrastrukturnih objekata, preuzimajući pri tome najmanje jedan od sljedeća dva rizika: rizik raspoloživosti i rizik potražnje;
- b) privatnom partneru se dodjeljuju prava i ovlaštenja potrebna za provođenje projekta JPP, uključujući pravo građenja i koncesije, u skladu sa ugovorom o JPP i posebnim propisom;



- c) javni partner može privatnom partneru, u skladu sa svrhom projekta JPP-a, dopustiti i obavljanje komercijalnih djelatnosti sa ciljem naplate prihoda od trećih lica na tržištu, ako obavljanje komercijalnih djelatnosti nije ugovoreno, ono nije dopušteno;
- d) ugovori o JPP ne mogu biti osnov za promjenu vlasništva na postojećim niti budućim javnim ili općim dobrima, odnosno javna imovina ostaje u javnom vlasništvu i nakon isteka ugovora o JPP-u.

U martu 2018. godine, Vlada Tuzlanskog kantona je usvojila Uredbu o identifikaciji, pripremi, ugovaranju i praćenju implementacije projekata javno – privatnog partnerstva (u daljem tekstu: Uredba).¹⁴ Uredbom se detaljnije uređuju kriteriji za odabir potencijalnog projekta JPP-a, postupak i sadržaj obrazaca na kojima se pripremaju godišnji i srednjoročni planovi potencijalnih JPP projekata te obrazac za kratak opis potencijalnog JPP projekta, postupak za učešće privatnog sektora u pripremi prijedloga JPP projekta, postupak i kriteriji za izbor radnog tijela i konsultanata, prava i obveze članova radnog tijela, sadržaj studije opravdanosti JPP projekta, postupak i kriteriji za izbor privatnog partnera, dodatni sadržaj ugovora o JPP-u, registriranje ugovora o JPP-u, te nadzor i izvještavanje o provođenju ugovora o JPP-u.¹⁵ Pored ZJPP TK, i Uredbom su date definicije određenih pojmova koji su korišteni u Uredbi.¹⁶

14 „Službene novine Tuzlanskog kantona”, broj: 7/18 i 2/20.

15 Član 1. Uredbe.

16 Član 2. Uredbe: „a) „ekonomski najpovoljnija ponuda“ je ponuda gdje se pored finansijskih razmatraju i ocjenjuju drugi elementi ponude. Javni partner definira i detaljno razrađuje potkriterije za ocjenu kao i metodologiju vrednovanja svakog potkriterija, sukladno prirodi i svrsi svakog pojedinačnog JPP projekta, b) „izlazne specifikacije projekta“ je temeljni element potencijalnog JPP projekta. Definišu se na temelju analize predmetne javne usluge u okviru minimalno četiri karakteristike (fizička raspoloživost, priuštivost, prilagodljivost, kvalitet) i kvantitativno i kvalitativno opisuju očekivani krajnji standardi javne usluge; c) „istraživanje“ podrazumijeva istražne radove kojima se pribavljaju specifične tehničke informacije o određenom prirodnom resursu u ovisnosti od vrste projekta, a koje su neophodne za pripremu studije opravdanosti javno-privatnog partnerstva predmetnog projekta; d) „katalog projekata JPP“ je zbirni pregled projekata iz srednjoročnih i godišnjih planova potencijalnih JPP projekata javnih tijela; e) „komparator troškova javnog sektora“ je uporedba sadašnje vrijednosti ukupnih životnih troškova u ugovorenom razdoblju projekta po tradicionalnom (proračunskom) modelu financiranja u odnosu na istu vrstu troškova provedenog po modelu JPP-a; f) „kratki opis projekta“ predstavlja sažetak osnovne ideje predmetnog JPP projekta, koji

JPP se u smislu odredbi ZJPP TK provodi po jednom od sljedećih modela:¹⁷

- a) osnovni model, po kojem se plaćanje naknade privatnom partneru u potpunosti ili većim dijelom vrši iz budžeta javnog tijela na osnovu raspoloživosti javne usluge prema ugovorenim standardima;
- b) posebni model, po kojem se plaćanje naknade privatnom partneru u potpunosti ili većim dijelom vrši od krajnjih korisnika, na osnovu korištenja javne usluge prema ugovorenim standardima.

U svrhu sklapanja ugovora o JPP-u i provedbe projekta JPP-a, odabrani ponuđač osniva privredno društvo - društvo posebne namjene (u daljem tekstu: DPN). DPN ima za cilj provedbu projekata JPP-a za koji je osnovan, a osniva se u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje osnivanje i poslovanje privrednih društava u FBiH.¹⁸

U Tuzlanskom kantonu postupak dodjele, provođenja i nadzora nad provođenjem ugovora o JPP-u vrši javni partner, a Izvještaj o nadzoru nad provođenjem ugovora o JPP-u za prethodnu kalendarsku godinu, javni partner dostavlja Ministarstvu privrede Tuzlanskog kantona (u daljem tekstu: Ministarstvo), najkasnije do 31. januara tekuće godine.¹⁹

priprema javni partner odnosno radno tijelo osnovano od strane javnog partnera i objavljuje na svojoj web stranici u cilju obavještanja javnosti i tržišta o namjeri pokretanja projekta JPP; g) „projektiranje“ je priprema tehničke dokumentacije propisane zakonom, u ovisnosti od vrste projekta; h) “sukob interesa” predstavlja situaciju u kojoj fizička ili pravna osoba angažirana kao konzultant u bilo kojoj fazi pripreme i implementacije JPP projekta ostvaruje i/ili će ostvariti materijalnu i/ili nematerijalnu korist od zainteresiranog ponuđača odnosno budućeg privatnog partnera, a što može imati uticaja na zakonitost, javnost, objektivnost i nepristrasnost u vršenju njegove funkcije u radnom tijelu javnog partnera; i) “srednjoročni plan potencijalnih JPP projekata” predstavlja trogodišnji plan potencijalnih projekata sukladno članu 12. stavak (3) ZJPP TK; j) “strateško-planska dokumentacija” je zvanični dokument kojim je utvrđen odnosno iskazan javni interes. Strateško-planska dokumentacija je na primjer strategija razvoja, sektorske strategije, prostorno-planska dokumentacija, plan kapitalnih investicija i drugo.”

17 Član 8. ZJPP TK.

18 Član 9. ZJPP TK.

19 Član 10. ZJPP TK.

1. IDENTIFIKACIJA PROJEKATA JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA

Javno tijelo zainteresovano za realizaciju projekta po modelu JPP-a izrađuje trogodišnji - srednjoročni (po principu 1+2) i godišnji plan potencijalnih projekata JPP-a na način propisan ZJPP TK. Prilikom identifikacije potencijalnih projekata JPP-a od strane javnog tijela uključit će se sva zainteresovana javnost (udruženja poslodavaca, komore, organizacije civilnog društva, građani, javne ustanove i drugi pravni subjekti) kroz održavanje zajedničkih konsultacija.²⁰

Vrlo je bitno u fazi identifikacije projekta JPP-a imati riješene imovinske odnose na nekretninama koje su potencijalni objekti prava građenja i javno – privatnog partnerstva. Upravo se zbog neriješenih imovinskih odnosa prvi ugovor o javno – privatnom partnerstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine nije mogao realizovati. Radi se o ugovoru zaključenom 18.02.2019. godine, između direktora kantonalne bolnice Zenica i generalnog direktora njemačke korporacije D. Med Healthcare AG. Ugovor je potpisan u sjedištu Zeničko-dobojskog kantona, a odnosi se na projekt „Interventna kardiologija JU Kantonalne bolnice Zenica“. Njemački partner je, prema ugovoru, trebao isprojektovati, izgraditi, opremiti, održavati i upravljati novim objektom u krugu JU Kantonalna bolnica Zenica, te bi funkcionalan objekat i poslovanje po isteku ugovornog roka od 27 godina predao nazad JU Kantonalna bolnica Zenica. Vrijednost investicije je procijenjena na 7,5 miliona KM. Međutim, realizacija projekta je bila onemogućena zbog neriješenih imovinsko - pravnih odnosa jer je zemljište na kojem se trebala graditi zgrada u krugu Kantonalne bolnice Zenica uknjiženo na Grad Zenicu. Zbog nemogućnosti zasnivanja prava građenja, kako je predviđeno ugovorom o JPP, došlo je do prekoračenja ugovorenih rokova, a nakon toga i do promjene poslovne politike privatnog partnera i gubitka interesa za realizaciju projekta, te je njemački partner donio odluku o sporazumnom raskidu ovog ugovora.

Prema saznanjima iz medija, Kantonalni sud u Zenici je u toku 2022. godine donio konačnu i pravosnažnu presudu kojom Kantonalna bolnica može izvršiti upis prava vlasništva nad zemljištem i nekretninama u krugu ustanove.²¹ Provođenje ovakve odluke Kantonalnog suda bi značilo upis

²⁰ Član 12. stavovi (1) i (2) ZJPP TK.

²¹ Informacijapreuzetasawebportala:<https://bhrt.ba/kantonalna-bolnica-zenica-kona%C4%8Dno-mo%C5%BEe-izvr%C5%A1iti-upis-vlasni%C5%A1tva-i-zemlji%C5%A1ta-u-krugu-ustanove-na-svoje-ime>, dana 21. 02. 2023. godine.

prava vlasništva nad nekretninama u krugu Kantonalne bolnice u njenu korist, te bi na taj način bila omogućena realizacija projekata JPP-a.

Nadalje, kada govorimo o pravu građenja kao osnovu za model JPP-a, vrlo je bitno da se u fazi identifikacije projekta JPP-a utvrdi da li zemljište za koje se planira da bude opterećeno pravom građenja ispunjava uslove koji su normirani kako ZSP FBiH, tako i upravno – pravnim propisima o prostornom uređenju i građenju. Na prvom mjestu je neophodno utvrditi stanje na terenu, te utvrditi da li će pravom građenja biti opterećena jedna ili više katastarskih parcela. Ukoliko se ima namjera da se pravom građenja optereti dio parcele, neophodno je prije zaključivanja ugovora o pravu građenja izvršiti cijepanje predmetne parcele. Pravo građenja se u skladu sa odredbama ZSP FBiH može osnovati kako na neizgrađenom, tako i na izgrađenom građevinskom zemljištu. Kada se radi o zasnivanju prava građenja na izgrađenom zemljištu, moglo bi se raditi o rekonstrukciji postojeće zgrade, te održavanje iste i pružanje određenih usluga kroz određeni vremenski period.²²

Kada govorimo o uslovima koje treba da ispuni zemljište koje će biti predmet prava građenja, a koji se odnose na upravno – pravne propise o prostornom uređenju i građenju, neophodno je u fazi identifikacije projekata JPP-a utvrditi šta je prostorno - planskom dokumentacijom predviđeno za gradnju na predmetnom lokalitetu.

1.1. Uslovi za odabir potencijalnog projekta javno – privatnog partnerstva

Da bi se određeni projekt mogao uvrstiti u srednjoročni i godišnji plan potencijalnih JPP projekata, on minimalno mora da ispunjava sljedeće uslove:²³

22 Zgrada “Soda so” u Tuzli, koja ja bila sjedište vlade Tuzlanskog kantona i više ministarstava, a koja je zapaljena tokom protesta 2014. godine, trebala je biti obnovljena kroz javno-privatno partnerstvo. Konačni cilj je bio da Tuzlanski kanton dobije zgradu u kojoj bi bila smještena Vlada Tuzlanskog kantona i većina kantonalnih službi i većina ministarstava. Privatni partner je trebao dobijati mjesečnu naknadu u određenom vremenskom periodu za radove na rekonstrukciji i održavanje zgrade nakon njenog useljenja. To je trebao biti prvi realiziran projekat javno-privatnog partnerstva u Tuzlanskom kantonu. Međutim, Vlada Tuzlanskog kantona je zbog neizvjesne dužine trajanja postupka, odustala od rješavanja ovog pitanja po principu JPP-a.

23 Član 3. Uredbe.

- a) javna usluga, koja je predmet potencijalnog JPP projekta, je u nadležnosti javnog tijela koje priprema srednjoročni i godišnji plan potencijalnih JPP projekata;
- b) unaprjeđenje javne usluge, koje je svrha potencijalnog JPP projekta, planirano je važećom strateško-planskom dokumentacijom.

Identifikacija potencijalnih JPP projekata se oslanja na strateške razvojne dokumente javne uprave. Iz navedenih dokumenata se izdvajaju potencijalni JPP projekti.

U ranijem tekstu je navedeno da je razlog donošenja ZJPP TK realizacija infrastrukturnih projekata te unaprjeđenje nivoa kvaliteta pružanja javnih usluga iz nadležnosti TK i JLS. Strategijom razvoja Tuzlanskog kantona za period 2021. – 2027. godina²⁴ (u daljem tekstu: Strategija) kao jedan od ključnih strateških projekata je navedeno upravo jačanje administrativnih kapaciteta u cilju provedbe projekata po modelu javno - privatnog partnerstva.²⁵

Budući da je JPP već uveliko prisutno kao napredan i poželjan model isporuke javnih usluga na najrazvijenijim tržištima u svijetu, smatramo da JPP i u BiH treba da zauzme značajno mjesto kao poželjan model isporuke javnih usluga. Sam strateški značaj primjene JPP-a u isporuci ovih usluga na privredu se ogleda u sljedećem:²⁶

- JPP projekti uglavnom su javni projekti značajne vrijednosti i predstavljaju značajnu investicijsku polugu;
- Omogućuje povećanje kvalitete javnih usluga uz ostvarenje dugoročnih ušteda;
- Može omogućiti pokretanje kapitalnih javnih investicija bez kreditnog zaduženja države;
- Omogućuje razvoj kapaciteta i „know-how“ javnog sektora za pripremu i provedbu složenih investicijskih projekata kao i razvoj „know-how-a“ privatnog sektora u funkciji podizanja konkurentnost istog, itd.

24 Strategija razvoja Tuzlanskog kantona za period 2021. – 2027. godina dostupna na web stranici: https://strategijarazvoja.tk.gov.ba/files/Strategija%20razvoja%20Tuzlanskog%20kantona/STRATEGIJA_RAZVOJA_TUZLANSKOG_KANTONA_ZA_PERIOD_2021.-2027.pdf

25 Str. 85. Strategije.

26 Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, (2014), „Priprema i provedba javnih investicija (projekti javno – privatnog partnerstva“, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno – privatnog partnerstva, Priručnik 9, Verzija 3, Zagreb, str. 19. – 20.

1.2. Srednjoročni i godišnji plan potencijalnih projekata javno – privatnog partnerstva

Srednjoročnim (trogodišnjim) planom se predviđaju javne usluge koje će se unaprjeđivati u planskom periodu, potrebna sredstva za provođenje plana, očekivane rezultate u smislu doprinosa implementaciji strateško-planskog dokumenta, procjenu rizika i tabelarni pregled potencijalnih projekata (naziv, kratki opis projekta, svrha i cilj projekta, procijenjena vrijednost projekta i očekivani model JPP-a). Trogodišnji plan potencijalnih JPP projekata priprema se, usvaja i objavljuje uporedno sa dokumentom okvirnog budžeta odnosno finansijskim planom javnog tijela.²⁷ Organi uprave i upravne organizacije TK i JLS izrađuju prijedlog srednjoročnog plana potencijalnih JPP projekata i dostavljaju ga Vladi TK, odnosno nadležnom organu JLS, na usvajanje. Javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač i/ili većinski vlasnik TK ili JLS izrađuju prijedlog srednjoročnog plana potencijalnih JPP projekata i putem resornog ministarstva, odnosno nadležne službe JLS, dostavljaju Vladi Kantona, odnosno nadležnom organu JLS, na usvajanje.²⁸

Pregled u cilju identifikacije potencijalnih JPP projekata počinje od razmatranja ulaznih podataka i projekata zasnovanih na datim prilikama, a uključuje detaljnu analizu postojeće dokumentacije uz vođenje konceptnog intervjua sa ključnim akterima. Vršiti se detaljno istraživanje i analiza stanja vezana za projekat. Pomenute preliminarne aktivnosti se nazivaju snimanje okruženja, a dobijeni podaci se moraju porediti sa konkretnim ciljevima javnog subjekta.²⁹

Godišnji plan potencijalnih JPP projekata mora biti u skladu sa trogodišnjim - srednjoročnim planom i sadrži:³⁰

a) javne usluge u datom planskom periodu;

b) tabelarni pregled projekata JPP-a na kojima će se raditi u planskom periodu (naziv i kratki opis projekta, svrha i cilj projekta, procijenjena vrijednost projekta i očekivani model JPP);

c) kratki opisi projekata JPP-a u formularu propisanom Uredbom;

d) planirana finansijska sredstva za realizaciju plana razvrstana po aktivnostima.

27 Član 12. stav (3) ZJPP TK.

28 Član 4. stavovi (1) i (2) Uredbe.

29 Ured koordinatora za reformu javne uprave, (2017), „Vodič za obuku o javno – privatnom partnerstvu“, Fond za reformu javne uprave, Sarajevo, str. 27.

30 Član 12. stav (4) ZJPP TK.



Godišnji plan potencijalnih JPP projekata se, identično kao i srednjoročni (trogodišnji) plan, izrađuje i dostavlja Vladi TK na usvajanje. Uz godišnji plan potencijalnih JPP projekata, prilaže se i dokaz da su budžetom odnosno finansijskim planom za tekuću godinu osigurana sredstva za pripremu prijedloga JPP projekta. Troškovi vezani za pripremu prijedloga JPP projekta uključuju između ostalog troškove za pripremu idejnog rješenja i/ili idejnog projekta i/ili studije opravdanosti i/ili naknade za konsultante, naknade za članove radnog tijela, troškove specijalističke obuke ili mentorstva za članove radnog tijela, troškove za materijal i usluge radnog tijela kao što su prijevod dokumentacije, informiranja, i sl.³¹

1.3. Katalog potencijalnih projekata javno – privatnog partnerstva

Ministarstvo svake treće godine priprema i objavljuje Katalog potencijalnih JPP projekata (u daljem tekstu: Katalog). Katalog se izrađuje na osnovu srednjoročnih i godišnjih planova potencijalnih JPP projekata, te se objavljuje najkasnije do 15. aprila tekuće godine.³² Ministarstvo u okviru izrade prvog Zbirnog pregleda potencijalnih JPP projekata vrši identifikaciju potencijalnih JPP projekata sa lokalnog i kantonalnog nivoa. U TK je identificirano više od 40 potencijalnih projekata čija ukupna vrijednost iznosi blizu 340 miliona konvertibilnih maraka. Prvi Katalog u TK je objavljen na bosanskom, engleskom i njemačkom jeziku.³³

Javna tijela sa područja Srednjobosanskog kantona su također identifikovala potencijalne JPP projekte, a koji su uvršteni u Katalog potencijalnih projekata na nivou ovog kantona za period od 2022. do 2024. godine. Katalog se sastoji od 21 potencijalnog JPP projekta za okvirni srednjoročni (trogodišnji) period od 2022. do 2024. godine i 10 projekata koji su se planirali realizovati u 2022. godini.³⁴

31 Član 5. stav (5) Uredbe.

32 Član 6. stavovi (1) i (2) Uredbe.

33 Katalog potencijalni JPP projekata u TK dostupan na web stranici: http://www.vladatk.kim.ba/Ministarstva/MP/2018/JPP/KATALOG_potencijalnih_projekata_javno-privatnog_partnerstva_Tuzlanskog_kantona_2018-2020.pdf

34 Katalog potencijalnih projekata javno – privatnog partnerstva Srednjobosanskog kantona za period 2022-2024. godine dostupan na web stranici: http://www.sbk-ksb.gov.ba/images/Katalog_potencijalni_projekata_JPP_2022-2024.pdf

2. PRIPREMA PRIJEDLOGA PROJEKATA JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA

Priprema prijedloga projekta JPP-a obuhvata:

- a) formiranje radnog tijela;
- b) izrada dinamičkog plana rada;
- c) priprema opisa projekta;
- d) priprema tehničke dokumentacije;
- e) priprema studije opravdanosti.

2.1. Formiranje radnog tijela javnog partnera

Javni partner formira radno tijelo za pripremu prijedloga projekta JPP-a i provođenje postupka dodjele ugovora JPP-a za svaki potencijalni projekat JPP-a.³⁵ Javni partner priprema prijedlog akta o formiranju radnog tijela i dostavlja ga samostalno odnosno putem resornog ministarstva/nadležne službe JLS na donošenje Vladi TK, odnosno gradonačelniku/općinskom načelniku. Akt o formiranju radnog tijela se dostavlja na informaciju i Ministarstvu. Radno tijelo se sastoji od 5 ili 7 članova i njegovim radom koordinira imenovani član zaposlen kod javnog partnera. U sastav radnog tijela se može imenovati konsultant radi osiguravanja stručne podrške za pravilno provođenje procesa identifikacije, pripreme, ugovaranja i/ili praćenja JPP projekta, te je u aktu o formiranju potrebno definirati za koju vrstu podrške i za realizaciju kojih zadataka se imenuje konsultant. Ostali članovi se imenuju u ovisnosti od vrste i složenosti svakog pojedinačnog projekta i mogu predstavljati druge javne institucije i/ili organe uprave i/ili javna preduzeća čija je podrška neophodna za nesmetanu pripremu i implementaciju predmetnog projekta. Profil i struka osoba zavisi od vrste i složenosti svakog pojedinačnog projekta. U sastav radnog tijela minimalno su uključene osobe pravne, ekonomske i tehničke struke, u ovisnosti od vrste projekta.³⁶ Složenost i obim projekata JPP-a opravdavaju timski upravljački pristup kako bi se osigurala učinkovita primjena svih potrebnih vještina.³⁷

35 Član 14. stav (1) ZJPP TK.

36 Član 8. Uredbe.

37 European Investment Bank, „*The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*“, izdanje na hrvatskom jeziku, a koje je omogućeno od strane Agencije za javno – privatno partnerstvo Republike Hrvatske, op. cit., str. 20.



Ukoliko se angažuju fizičke osobe kao konsultanti, provodi se postupak izbora konsultanata putem javnog konkursa, i angažuju se na osnovu ugovora o djelu kao spoljni saradnici za pružanje tehničke podrške. Ukoliko javno tijelo ima potrebu da angažuje pravno lice kao konsultanta, provodi se postupak izbora kvalificiranog konsultanta u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama³⁸. Ukoliko svog konsultanta angažuje privatni partner, postoji potpuna sloboda izbora. Predmet konsultantskog ugovora se može odnositi na neku od sljedećih usluga: sektorske analize, studije vezane za različite finansijske modele, prijedlog optimalnog finansiranja, tehničke studije, usluge inženjeringa ili ključ u ruke, usluge finansijskog inženjeringa, usluge pravnog konsaltinga i drugo. Sve ove usluge moraju biti posebno specificirane i predviđene kao trošak konkretnog projekta JPP-a.³⁹

Radno tijelo samostalno priprema detaljan dinamički plan rada koji sadrži ciljeve, opis aktivnosti, odgovornost (osobu zaduženu za realizaciju aktivnosti) podršku i rok za ispunjenje ciljeva.⁴⁰ Osim toga, radno tijelo priprema opis projekta JPP-a, a sve u skladu sa Aneksom 3. Uredbe.

Tehnička dokumentacija se priprema u skladu sa posebnim propisima u zavisnosti od predmeta projekta JPP.⁴¹ Postupak konkursa za izradu idejnog rješenja je propisan odredbama člana 33. Zakona o javnim nabavkama. Konkurs za izradu idejnog rješenja sprovodi se kako bi ugovorni organ izabrao učesnika ili učesnike koji su ponudili najbolje rješenje odnosno idejno rješenje s ciljem:

- a) dodjele ugovora o javnoj nabavci usluga pobjedniku konkursa ili jednom od pobjednika konkursa za izradu idejnog rješenja; ili
- b) dodjele nagrade pobjedniku ili pobjednicima konkursa za izradu idejnog rješenja.⁴²

Konkurs za izradu idejnog rješenja je idealan oblik javne nabavke za idejna rješenja iz oblasti građevine, arhitekture, i generalno posmatrano, kreir-

38 "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj: 39/14 i 59/22.

39 Ured koordinatora za reformu javne uprave, Trivun V., (2017), „Metodologija za javno - privatna partnerstva“, Fond za reformu javne uprave, Sarajevo, str. 138-139.

40 Dinamički plan rada se izrađuje na obrascu koji je propisan u Aneksu 4 Uredbe.

41 Član 17. ZJPP TK.

42 Član 33. stav (1) Zakona o javnim nabavkama.

anje nekih oblika JPP-a.⁴³ Konkurs se sprovodi na osnovu konkursne dokumentacije koja obavezno sadrži podatke o:

- a) predmetu konkursa/opisu projekta;
- b) kriterijumima za ocjenjivanje prema redoslijedu njihovog značaja;
- c) rokovima;
- d) broju pobjednika konkursa (jedan ili više);
- e) pravu primjene i korištenja konkursnih radova;
- f) novčanim nagradama, ako se dodjeljuju;
- g) vraćanju dokumentacije;
- h) načinu rada konkursne komisije.⁴⁴

2.2. Studija opravdanosti projekta javno – privatnog partnerstva

Javno tijelo priprema studiju opravdanosti, samostalno ili uz pomoć konsultanta. Studija opravdanosti za JPP projekat minimalno sadrži:⁴⁵

- a) rezime (ukupna vrijednost projekta, preporučeni model, tablica raspodjela rizika);
- b) uvod (kratak opis projekta sa izlaznim specifikacijama i pregled metodologije izrade studije);
- c) analiza: analiza sposobnosti plaćanja/preuzimanja dugoročnih obaveza javnog sektora; finansijsko-ekonomska analiza i utvrđivanje finansijsko-ekonomskih indikatora učinka; identifikacija i analiza rizika sa tablicom predložene raspodjele rizika između javnog i privatnog partnera; analiza alternativnih pristupa i izlaznih rješenja; analiza vrijednosti za novac (komparator troškova javnog sektora);
- d) zaključak o opravdanosti investicije i prijedlog modela za implementaciju projekta;
- e) pregled korištene literature (literatura koju javni partner ili konsultant koriste prilikom izrade studije opravdanosti);
- f) i druge elemente u skladu sa Uredbom.

Na prvom mjestu je neophodno utvrditi da li je će krajnji korisnici, ili javni partner, ili i jedni i drugi, moći platiti projekt, i na koji način će ga platiti. Kao što je već ranije navedeno, postoje dva modela JPP-a, odnosno

43 Ured koordinatora za reformu javne uprave, Trivun V., „Metodologija za javno – privatna partnerstva“, op. cit, str. 131.

44 Član 33. stav (4) Zakona o javnim nabavkama.

45 Član 18. ZJPP TK.

onaj u kojem se plaćanje naknade privatnom partneru u potpunosti ili većim dijelom vrši iz budžeta javnog tijela, i onaj po kojem se plaćanje privatnom partneru vrši od strane krajnjih korisnika. S tim u vezi, ukoliko će se plaćanje privatnom partneru vršiti od strane krajnjih korisnika, javno tijelo treba proučiti platežnu sposobnost korisnika i njihovu spremnost za plaćanje. Ukoliko će se plaćanje vršiti iz budžeta javnog tijela, smatra se da je projekt JPP-a priuštiv ako se s njim povezani javni izdaci mogu uskladiti s budžetskim ograničenjem javnog sektora za cjelokupno trajanje JPP projekta.

Preliminarno utvrđivanje priuštivosti projekta je vrlo bitno jer daje ugovornom tijelu početne informacije o načinu na koji će se projekt JPP-a platiti i od koga i kako će se projekt financirati. Osim toga, preliminarno utvrđivanje priuštivosti projekta pruža rane indikacije bilo kakvih finansijskih ograničenja koja mogu uticati na projekt.⁴⁶

Nadalje, prilikom izrade studije opravdanosti, neophodno je napraviti analizu da li će se dobiti odgovarajuća vrijednost za potrošeni novac. Postupak izračuna naknade po JPP modelu provodi se po standardnom ekonomsko - finansijskom postupku predviđanja budućeg poslovanja privrednog društva.⁴⁷

Neophodno je da se studijom opravdanosti detaljno razradi tablica raspodjele rizika. Ova raspodjela se vrši na način da se generalni koncept rizika podijeli na različite segmente rizika koji se mogu odnositi na fazu izgradnje objekta, te različiti drugi parametri rizika u cilju borbe protiv neizvjesnosti i neželjenih događaja koji se mogu desiti. Sa načelnog stajališta, postoje dvije osnovne grupe rizika:⁴⁸

- Zadržani rizik - rizik za koji odgovara organ vlasti,
- Preneseni rizik - rizik koji preuzima partner iz privatnog sektora.

Nadalje, rizici projekta JPP-a mogu se podijeliti na poslovne rizike, pravne i političke rizike. Poslovni rizici mogu se podijeliti na rizike na strani ponude i potražnje. Rizici na strani ponude uglavnom se odnose na sposobnost trgovačkog društva da ispuni preuzete obaveze. Ovi rizici se

46 European Investment Bank, (2021), „EPEC Guide to Public - Private Partnership“ Luxembourg, str. 19.

47 Agencija za javno - privatno partnerstvo - Republika Hrvatska, (2012), „Vrijednost za novac kod projekata javno - privatnog partnerstva“, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno - privatnog partnerstva, Priručnik 6, Verzija 1, Zagreb, str. 10.

48 Ured koordinatora za reformu javne uprave, „Vodič za obuku o javno - privatnom partnerstvu“, op. cit., str. 63.

nadalje mogu podijeliti na rizik gradnje i rizik poslovanja (u kojem slučaju gradnja i poslovanje predstavljaju dvije faze projekta). Rizik gradnje i rizik poslovanja uključuju rizik finansijskog tržišta zbog, na primjer, promjena u cijeni kapitala ili promjena deviznog kursa i inflacije. Rizik na strani potražnje odnosi se na nedovoljan broj korisnika u poredbi sa pretpostavkama iz osnovnog modela.⁴⁹ Pored ove podjele, rizici se mogu podijeliti i prema njihovoj hronološkoj pojavi, i to u tri kategorije: rizici koji mogu nastati u fazi prije dovršenja projektnih objekata, rizici koji mogu nastati nakon završetka izgradnje i rizici koji se mogu pojaviti u toku ukupnog vijeka trajanja projekta.⁵⁰

Pravni i politički rizici odnose se, između ostalog, na pravni okvir, rješavanje sporova, regulatorni okvir, državnu politiku, oporezivanje, eksproprijaciju itd. Načelno, privatni sektor je u boljem položaju da preuzme poslovni rizik, dok je javni sektor u boljem položaju da preuzme pravne i političke rizike.⁵¹

2.3. Javni konkurs za izbor privatnog partnera

Javno tijelo vrši izbor privatnog partnera na osnovu javnog konkursa, o čemu donosi odluku.⁵² Javni konkurs minimalno sadrži:⁵³

- a) predmet javnog konkursa;
- b) rezime studije opravdanosti sa kratkim opisom projekta sa izlaznim specifikacijama;
- c) uslovi za izbor privatnog partnera;
- d) ekonomski (kvalitativni aspekt ponude) i finansijski kriteriji;
- e) način ocjenjivanja ponuda sa tablicom vrednovanja ekonomskih i finansijskih kriterija i potkriterija;

49 European Investment Bank, „The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects“, izdanje na hrvatskom jeziku, a koje je omogućeno od strane Agencije za javno – privatno partnerstvo Republike Hrvatske, op. cit., str. 13.

50 Gatti, S., (2008), “Project Finance in Theory and Practice. Designing, Structuring and Financing Private and Public Projects”, Burlington: Elsevier, citirano prema: Bogovac, J., Rogić Lugarić, T., Dodig, D., „Javno – privatno partnerstvo u Hrvatskoj – stavovi studenata“, Ekonomska misao i praksa, vol. 30, broj 1, 2021, str. 123.

51 Ibid.

52 Član 19. stav (1) ZJPP TK.

53 Član 13. stav (2) Uredbe.

- f) upute za dostavljanje ponude (način, rokovi, kontakt osoba, itd.);
- g) očekivani standard javne usluge koja je predmet projekta JPP (ukoliko za određenu vrstu javne usluge standardi nisu unaprijed propisani, propisat će ih javno tijelo svojom odlukom prije raspisivanja javnog konkursa);
- h) druge relevantne informacije.

Potrebno je javni konkurs objaviti na način koji će osigurati maksimalnu distribuciju informacije do potencijalnih privatnih partnera. Osim toga, javno tijelo je, u svim postupcima vezanim za JPP, dužno poštovati važeću Odluku o obveznom korištenju preferencijalnog tretmana domaćeg koji se primjenjuje u postupku javnih nabavki.⁵⁴

Kada govorimo o pravu građenja kao osnovu za model JPP-a, u fazi raspisivanja javnog konkursa za izbor privatnog partnera nije potrebno raspisivanje javnog konkursa za raspolaganje nekretninama javnog partnera u skladu sa odredbama Pravilnika o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, općina i gradova⁵⁵, iz razloga što javni konkurs za izbor privatnog partnera pruža dovoljno garancija koja se traže Pravilnikom. Predmetom javnog konkursa, između ostalog, trebaju biti određeni i uslovi opterećenja pravom građenja koji sadrže: podatke o nekretnini koja je predmet raspolaganja (zemljišno – knjižni izvadak, kopija katastarskog plana, pravosnažnaurbanističkasaglasnost,pravosnažnagrađevinskadozvola,pravosnažna upotrebna dozvola i drugo), početna cijena mjesečne zakupnine nekretnine koja je predmet raspolaganja, a ta cijena ne može biti niža od prosječne mjesečne zakupnine za takvu nekretninu, način polaganja kapare, čiji iznos ne može biti niži od 500 KM, niti viši od 10.000 KM, način i uslove plaćanja mjesečne zakupnine i vrijeme i način predaje nekretnine opterećene pravom građenja u posjed nositelju tog prava, odnosno uslovi opterećenja pravom građenja koji su normirani odredbama člana 6. Pravilnika o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, općina i gradova.U javnom konkursu za izbor privatnog partnera je moguće obuhvatiti sve elemente iz Pravilnika. Zakon o javno – privatnom partnerstvu kao *lex specialis* može odrediti odstupanja od Zakona o stvarnim pravima i Pravilnika, jer je tako propisano i odredbama člana 363. stav (1) ZSP FBiH.⁵⁶

54 Član 13. stav (5) Uredbe.

55 „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 17/14.

56 Član 363. stav (1) ZSP FBiH: “Nekretninama u vlasništvu Federacije, kanto

Smatramo da je neophodno da svi elementi ugovora o pravu građenja trebaju biti poznati učesnicima javnog konkursa za izbor privatnog partnera. Vrlo je bitno da privatni partner iz teksta javnog konkursa sazna sve informacije o nekretnini, zatim o trajanju prava građenja i o tome poklapa li se trajanje prava građenja sa trajanjem ugovora o JPP-u, o naknadi za pravo građenja, te o drugim relevantnim informacijama vezanim za pravo građenja.

Nadalje, smatramo da bi se *de lege ferenda* ZJPP TK trebao izmijeniti u pravcu da se propiše obaveznost riješenih imovinsko – pravnih odnosa na zemljištu najkasnije do trenutka raspisivanja javnog konkursa za izbor privatnog partnera. Ova zakonska izmjena je vrlo bitna jer bi se na ovaj način izbjegle situacije uzaludnog raspisivanja javnog konkursa, odabira privatnog partnera i zaključivanja ugovora o JPP ukoliko ne postoji mogućnost rješavanja imovinsko – pravnih odnosa na zemljištu. Zbog navedenog, potrebno je izvršiti dopunu odredaba člana 14. ZJPP TK na način:

U članu 14., iza stava (4) dodaje se novi stav (5) koji glasi:

(5) Prvi zadatak radnog tijela je da utvrdi da li su imovinsko – pravni odnosi na zemljištu koje će biti predmet JPP-a riješeni. U situacijama kada imovinsko – pravni odnosi na zemljištu nisu riješeni, zadatak radnog tijela je da u okviru svoje nadležnosti pokrene aktivnosti na rješavanju istih.

U situacijama kada bi bio objavljen javni konkurs za izbor privatnog partnera, a imovinsko–pravni odnosi nisu riješeni, ponuđači mogu navedenu problematiku koja onemogućava osnivanje prava građenja tretirati kao rizik koji će ukalkulisati u svoje ponude ili neće uopšte ni dostaviti ponude. To može rezultirati dobivanjem manje konkurentnih ponuda koje rezultiraju s manjom vrijednosti za novac za javnog partnera ili izostanak interesa ponuđača za predaju ponuda.⁵⁷

na i jedinica lokalne samouprave mogu raspolagati nadležna tijela tih jedinica samo na osnovu javnog konkursa i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Ova se odredba izričito odnosi i na raspolaganje zasnivanjem prava građenja kojim se opterećuju navedene nekretnine”.

57 Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, „Postupak odabira privatnog partnera – specifičnosti provedbe projekta po modelu javno-privatnog partnerstva“, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno – privatnog partnerstva, Priručnik 7, Verzija 2, Zagreb, str. 17.



2.4. Uslovi i kriteriji za izbor privatnog partnera

Ponudlač mora ispunjavati sljedeće uslove za izbor privatnog partnera:

- a) da je domaće ili strano privredno društvo,
- b) da nije otvoren stečajni postupak ili pokrenut postupak likvidacije,
- c) pozitivan bilans uspjeha za prethodne tri poslovne godine,
- d) osiguranu garanciju za ozbiljnost ponude u visini od 1% procijenjene vrijednosti projekta,
- e) osiguran iznos osnivačkog kapitala za DPN,
- f) osiguran iznos vlastitog kapitala u visini od minimalno 20% procijenjene vrijednosti projekta JPP-a.

Ostali uslovi za izbor privatnog partnera, koji se odnose na osobnu i profesionalnu sposobnost zaposlenih kod ponudlača, propisuju se konkursom u zavisnosti od karakteristika projekta JPP.⁵⁸

Kriterij za izbor privatnog partnera je ekonomski najpovoljnija ponuda. Javno tijelo dužno je u konkursnoj dokumentaciji razraditi kriterij ekonomski najpovoljnije ponude na način da definira i detaljno razradi potkriterije za ocjenu, sukladno prirodi i svrsi konkretnog predmeta JPP-a. Potkriteriji mogu biti: kvalitet usluge predmeta JPP-a, cijena, funkcionalne i ekološke karakteristike, operativni troškovi, ekonomičnost, održavanje standarda javnih usluga, rok za izvršenje i slično, uz obvezu da se u konkursnoj dokumentaciji utvrdi precizna metodologija vrednovanja svakog potkriterija.⁵⁹ Nije preporučljivo da se kao kriterij uzme kriterij najniže cijene. Kriterij najniže cijene bi značio izbor onog ponudlača koji ponudi najnižu cijenu ponude koja zadovolji minimalne tehničke kriterije, dok se kriterijem ekonomski najpovoljnija ponuda uvodi ideja da nabavna cijena ne mora obavezno biti najznačajnija, te ideja da se ponudlači nagrađuju za bolji ponudeni kvalitet robe, usluga ili radova. Jedan od ciljeva JPP projekata je dobijanje vrijednosti za novac. Projekt JPP-a ostvaruje vrijednost za novac (*Value for money*) ako se njime za cjelokupno društvo ostvaruje pozitivna neto dobit veća od one koja bi se mogla postići odabirom bilo koje druge nabavne opcije.⁶⁰ Ako se na javni konkurs za izbor privatnog partnera prijavi

58 Član 14. Uredbe.

59 Član 15. stavovi (1) i (2) Uredbe.

60 European Investment Bank, „*The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*“, izdanje na hrvatskom jeziku, a koje je omogućeno od strane Agencije za javno – privatno partnerstvo Republike Hrvatske, op. cit., str. 14.

samo jedan ponuđač koji ispunjava uslove iz javnog konkursa, javno tijelo nije obavezno tog ponuđača izabrati za privatnog partnera ukoliko, cijeneći potkriterije koji su ranije navedeni, utvrdi da njegova ponuda nije ekonomski povoljna i/ili je sa prevelikim rizicima za javno tijelo.⁶¹ Potkriteriji će zavisiti od specifičnosti konkretnog JPP projekta koji se namjerava dodijeliti, odnosno provesti. Potkriteriji će biti različiti za dodjelu ugovora čisto infrastrukturne projekte u poredbi sa projektima iz npr. zdravstva, ukoliko se i ovdje ne radi o izgradnji nekog zdravstvenog građevinskog kapaciteta. U konačnici, neophodno je da potkriteriji budu sačinjeni tako da udovoljavaju krajnjem cilju projekta JPP-a, a to je zadovoljavanje javne potrebe.⁶²

Otvaranje i evaluaciju dostavljenih ponuda vrši radno tijelo. Nakon što radno tijelo utvrdi rang listu dostavljenih ponuda, sačinjava izvještaj o provedenom postupku i dostavlja javnom tijelu prijedlog odluke o izboru privatnog partnera ili prijedlog odluke o poništenju postupka, najkasnije 30 dana od dana isteka roka za dostavljanje ponuda.⁶³ Nakon toga, javno tijelo donosi odluku o izboru privatnog partnera ili odluku o poništenju postupka u roku od 45 dana od dana isteka roka za dostavljanje ponuda.⁶⁴

3. UGOVARANJE PROJEKATA JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA

Postupak ugovaranja JPP-a sa izabranim privatnim partnerom vrši se u tri faze:⁶⁵

- a) priprema nacрта ugovora o JPP-u;
- b) pregovaranje o elementima iz nacрта ugovora o JPP-a;
- c) zaključivanje ugovora o JPP-u.

61 Član 15. stav (3) Uredbe.

62 Ured koordinatora za reformu javne uprave, Trivun V., „*Metodologija za javno – privatna partnerstva*“, str. 198-199.

63 Član 16. Uredbe.

64 Razlozi za poništenje postupka su: nije dostavljena nijedna ponuda u određenom krajnjem roku; nijedna od primljenih ponuda ne ispunjava uslove iz javnog konkursa; primljene ponude ispunjavaju uslove iz javnog konkursa ali nisu prihvaćene jer su ekonomski nepovoljne za javno tijelo i/ili sa prevelikim rizicima; ako se na javni konkurs za izbor privatnog partnera prijavio samo jedan ponuđač koji ispunjava uslove iz konkursa, kojeg javno tijelo nije izabralo za privatnog partnera jer ponuđačeva ponuda nije ekonomski povoljna ili je sa prevelikim rizicima. (Član 17. Uredbe).

65 Član 20. ZJPP TK.

3.1.1. Priprema nacrtu ugovora o javno – privatnom partnerstvu

Nacrt ugovora o JPP-u priprema radno tijelo na osnovu prijedloga projekta JPP-a. Nacrt ugovora o JPP-u sadrži sljedeće bitne elemente:⁶⁶

- a) svrha, predmet i postavljeni standard javne usluge;
- b) prava i obaveze ugovornih strana;
- c) identifikacija i podjela rizika između ugovornih strana;
- d) trajanje ugovora;
- e) način i uslovi finansiranja projekta;
- f) cijena, način plaćanja i uslovi za određivanje i usklađivanje naknada;
- g) regulisanje poreskih obaveza;
- h) uslovi podugovaranja;
- i) finansijske garancije za izvršenje ugovora;
- j) finansijske garancije za izvršenje obaveza podugovarača;
- k) police osiguranja;
- l) događaji koji se smatraju višom silom, a koji mogu prouzrokovati štetu, te način postupanja ugovornih strana u slučaju njihovog nastanka;
- m) sankcije i naknade za neispunjavanje obaveza ugovornih strana;
- n) pravo i način nadzora javnog partnera nad provođenjem ugovora o JPP-u;
- o) obaveza periodične eksterne revizije provedbe projekta JPP-a;
- p) postupak i uslovi preuzimanja građevine po isteku ugovora, ako ugovor o JPP-u obuhvata izgradnju građevina;
- r) zaštita okoliša;
- s) zaštita intelektualnog vlasništva, poslovna tajna i tajnost podataka;
- t) obaveza ugovaranja revizije ugovora nakon određenog vremenskog perioda;
- u) način rješavanja sporova proizašlih iz ugovora;
- v) salvatorna odredba;⁶⁷
- z) raskid ugovora i posljedice raskida ugovora;

66 Član 21. stav (2) ZJPP TK.

67 Salvatorna odredba znači da u slučaju da se bilo koja odredba ugovora naknadno utvrdi ništavom ili neizvršivom, to neće imati učinak na valjanost i/ili mogućnost izvršenja (ispunjenja) bilo koje od preostalih odredaba ugovora.

- aa) stupanje ugovora na snagu;
- bb) prestanak ugovora;
- cc) da li je dozvoljeno obavljanje komercijalnih djelatnosti;
- dd) ostale elemente ugovora o JPP-u.

Na sva pitanja koja nisu normirana odredbama ZJPP TK, primjenjuju se odredbe Zakona o obligacionim odnosima. Dodatni sadržaj ugovora o JPP predstavljaju relevantni ugovori, sporazumi i standardi iz javnog konkursa, i utvrđuje se u skladu sa odredbama Zakona o obligacionim odnosima i sektorskim propisima u ovisnosti od svrhe, predmeta i cilja ugovora o JPP. Dodatni sadržaj ugovora o JPP može da sadrži standarde prostora i usluga, projekciju ukupnih životnih troškova, mehanizme plaćanja, ugovor o finansijskim sporazumima sa izvorom finansiranja, ugovor o zasnivanju prava građenja i/ili davanju koncesije, ugovor odnosno ugovore o pravima i obvezama između dva ili više javnih tijela uključenih u predmetni JPP projekat i slično.⁶⁸

Pri izradi nacрта ugovora vrlo je bitno odrediti predmet i svrhu projekta, odnosno ugovora o javno-privatnom partnerstvu. Kod projekata JPP-a, svrha projekta mora biti usmjerena na ispunjenje određene javne usluge, odnosno usluge iz nadležnosti javnog tijela (npr. projekt gradnje škole ili autoceste je usmjeren unapređenju javne usluge obrazovanja ili saobraćaja). Predmet projekta s druge strane označava određeno sadržaja konkretnog projekta, odnosno ugovora.⁶⁹ Predmet JPP-a ne može biti isključivo isporuka robe i pružanje javnih usluga, kao ni isključivo koncesija za korištenje općeg ili drugog dobra u svrhu privrednih aktivnosti.⁷⁰ Predmet ugovora o JPP bi tako npr. mogao biti finansiranje, građenje i održavanje škole ili finansiranje, građenje, održavanje i upravljanje autocestom. Predmetom ugovora se određuje na koji način se želi ostvariti svrha projekta (gradnja nove škole ili autoceste), te u biti označava i nivo učestvovanja privatnog partnera u provedbi tog projekta (finansiranje, građenje, održavanje), odnosno, već se iz samog predmeta ugovora određuju koje rizike privatni partner mora preuzeti da bi se uopće moglo raditi o projektu JPP-a.⁷¹

68 Član 18. Uredbe.

69 Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, (2012), „Struktura ugovora o javno – privatnom partnerstvu“, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno – privatnog partnerstva, Priručnik 4, Verzija 1, Za greb, str. 7.

70 Član 4. stav (3) ZJPP TK.

71 Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, „Struktura ugovora o javno – privatnom partnerstvu“, op.cit., str. 7.

U ugovoru se mora odrediti na koji rok se ugovor zaključuje. ZJPP TK propisuje da se ugovor zaključuje na određeno vrijeme koje ne može biti kraće od pet niti duže od 40 godina, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.⁷²

U skladu sa odredbama člana 6. tačka (b) ZJPP TK, privatnom partneru se dodjeljuju prava i ovlaštenja potrebna za provođenje projekta JPP, uključujući pravo građenja i koncesije, u skladu sa ugovorom o JPP i posebnim propisom. Jedan od modela JPP-a je model koji podrazumijeva da javni partner osniva pravo građenja u korist privatnog partnera, a nakon toga privatni partner, kao nositelj prava građenja, na zemljištu na kojem je dobio pravo građenja, vlastitim finansijskim sredstvima gradi javni objekt (ili vrši rekonstrukciju postojećeg objekta), drži ga u svom vlasništvu te ga održava kroz cjelokupno trajanje ugovora o JPP-u, prema specifikacijama javnog partnera i uslovima iz ugovora. Nakon što izgradi objekt, privatni partner ga iznajmljuje javnom partneru koji taj objekt koristi za svoje potrebe (pružanje javne usluge), te privatnom partneru u zamjenu za obaveze koje je isti preuzeo, kroz cijelo ugovorno razdoblje periodično iz budžeta plaća naknadu u novcu.⁷³ Ukoliko su projekti temeljeni na koncesiji, privatni partner, uz rizike građenja, finansiranja i održavanja, preuzima i rizik potražnje za uslugom. U takvim projektima se inicijalna investicija privatnog partnera vraća kroz naknade koje krajnji korisnici plaćaju direktno privatnom partneru (DPN-u) za korištenje infrastrukture ili za pružene usluge. Iznos tih naknada, uslovi i mehanizam naplate naknade se trebaju precizno definisati u ugovoru o JPP.⁷⁴

3.2. Pregovaranje o elementima nacrtu ugovora o javno – privatnom partnerstvu

Javno tijelo dužno je u roku od najduže 60 dana od dana donošenja odluke o izboru privatnog partnera dostaviti nacrt ugovora o JPP-u privatnom partneru. Privatni partner je dužan u roku od 45 dana od dana prijema nacrtu ugovora o JPP-u pismeno se izjasniti o dostavljenom nacrtu ugovora o JPP-u. Postupak pregovaranja do konačnog usaglašavanja nacrtu ugovora o JPP-u ne može trajati duže od 30 dana od dana prijema izjašnjenja na nacrt

72 Član 23. stav (3) ZJPP TK.

73 Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, „*Struktura ugovora o javno – privatnom partnerstvu*“, op.cit., str. 10.

74 Ibid., str. 11.

ugovora od strane privatnog partnera. U slučaju neuspješnog postupka pregovaranja sa privatnim partnerom, javno tijelo dostavlja nacrt ugovora o JPP-u sljedeće rangiranom ponuđaču.⁷⁵

3.3. Zaključivanje ugovora o javno – privatnom partnerstvu

Usaglašen tekst nacrtu ugovora o JPP-u javi partner dostavlja na mišljenje nadležnom pravobranilaštvu. Prethodnu saglasnost na tekst usaglašenog nacrtu ugovora o JPP-u za projekte JPP-a iz nadležnosti TK daje Vlada TK, a za projekte JPP-a iz nadležnosti JLS daje nadležni organ JLS. Nakon pribavljenih saglasnosti, javni partner i privatni partner zaključuju ugovor o JPP-u u pisanom obliku i na određeno vrijeme koje ne može biti kraće od pet niti duže od 40 godina, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.⁷⁶

Ukoliko se ugovorom o JPP uključuje i osnivanje prava građenja, moguća je situacija da se zaključi jedinstven ugovor, ili da se zaključe kao odvojeni ugovori. Prednost zaključivanja ovakvog jedinstvenog ugovora bi bila ta da su sve odredbe ugovora, kako one koje se odnose na JPP, tako i one koje se odnose na pravo građenja, nalaze u jednom ugovoru. U tom slučaju bi potpisi ugovorača morali biti ovjereni bilo od strane notara, bilo od strane suda, a kao uslov punovažnosti za upis prava građenja u zemljišne knjige. Ugovor o JPP bi u tom slučaju obavezno trebao da sadrži bitne sastojke ugovora o pravu građenja, odnosno da se pravo građenja osniva na određenoj nekretnini i ovlaštenje da se na toj nekretnini podigne zgrada.

Nakon zaključivanja ugovora, u TK postoji obaveza javnog partnera da u roku od tri dana od dana potpisivanja ugovor registruje u Registar ugovora o JPP na način propisan odredbama Pravilnika o uspostavljanju i vođenju registra ugovora o javno - privatnom partnerstvu⁷⁷.Pravilnikom o uspostavljanju i vođenju Registra ugovora o javno - privatnom partnerstvu uređuje se Registar ugovora o javno - privatnom partnerstvu, a naročito sadržaj i način vođenja Registra, subjekti upisa, postupak upisa ugovora o JPP-u u Registar, sadržaj i oblik potrebne dokumentacije za upis, unos i pohranjivanje podataka, ovlaštene osobe za pristup podacima iz Registra, te čuvanje i zaštita podataka. U Registar se obavezno registruju sve izmjene i dopune ugovora, kao i svi prilozu ugovoru (npr. ugovor o pravu građenja

75 Član 22. ZJPP TK.

76 Član 23. ZJPP TK.

77 „Službene novine Tuzlanskog kantona”, broj: 7/18.

ukoliko ugovorom o JPP nije obuhvaćen i ugovor o pravu građenja, odnosno ukoliko se radi o dva odvojena ugovora).

Najznačajnija karakteristika ugovora o JPP je podjela rizika. Podjela obaveza i odgovornosti, odnosno rizika između stranaka ugovora se provlači kroz cijeli tekst ugovora u zavisnosti od toga koje faze projekta koje preuzima privatni partner se definiraju u samom tekstu ugovora o JPP. Iz samog određenja predmeta ugovora će biti jasno da se u konkretnom ugovoru radi o npr. projektiranju, građenju, održavanju i upravljanju, ali će se tek kroz pojedina poglavlja detaljnije definisati koje sve obaveze i rizike za svaku od pojedinih faza preuzima privatni partner, odnosno koji od tih rizika ostaju na javnoj strani.⁷⁸ Vrlo je važno da napomenemo kako ne postoji univerzalna podjela rizika (čak ni za istu vrstu projekta), te se ona posebno određuje od slučaja do slučaja. U ranijem tekstu je navedeno da je neophodno da se studijom opravdanosti, između ostalog, detaljno razradi i tablica raspodjele rizika.

Ugovor o JPP-u treba sadržavati detaljne odredbe o prestanku ugovora. Glavna su pitanja

koja se moraju urediti sljedeća:⁷⁹

- okolnosti u kojima stranka može raskinuti ugovor,
- naknada koju javni partner (eventualno) treba platiti DPN-u nakon prestanka ugovora,
- stanje imovine u trenutku njezine predaje javnom partneru nakon prestanka ugovora.

Kao tipične razloge za raskid ugovora mogli bismo izdvojiti sljedeće: istek roka na koji je ugovor o JPP-u sklopljen, neispunjenje ugovora od strane DPN-a, neispunjenje ugovora od strane javnog partnera, itd.

4. PRAĆENJE IMPLEMENTACIJE PROJEKATA JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA

Radi zaštite javnog interesa, zadržavanja ugovorenog nivoa pružanja javnih usluga i radi nadzora nad trošenjem budžetskih sredstava, javni

78 Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, „*Struktura ugovora o javno – privatnom partnerstvu*“, op.cit., str. 9.

79 European Investment Bank, „*The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*“, izdanje na hrvatskom jeziku, a koje je omogućeno od strane Agencije za javno – privatno partnerstvo Republike Hrvatske, op. cit., str. 57.

partner prati implementaciju JPP projekata. Javni partner dužan je osigurati neophodne ljudske i finansijske resurse potrebne za provođenje nadzora i izvještavanje o ugovoru JPP. Svi elementi provođenja nadzora i izvještavanja (način, dinamika, obim, i sl.) definiraju se ugovorom o JPP za svaki pojedinačni projekt. Neophodni ljudski i finansijski resursi koji su potrebni za provođenje nadzora i izvještavanje o JPP ugovoru se ne mogu smatrati dijelom ukupne finansijske konstrukcije predmetnog JPP projekta, te se ova sredstva osiguravaju iz redovnih budžetskih sredstava za funkcioniranje javne administracije.⁸⁰

Nadležni organ za provođenje ZJPP TK je Ministarstvo. Kod provođenja ZJPP TK, između ostalog, Ministarstvo podnosi Vladi TK godišnji pisani izvještaj o provođenju ovog zakona. Godišnji izvještaj minimalno sadrži:⁸¹

- Informacije o Katalogu potencijalnih JPP projekata (neophodni podaci o Katalogu su precizno propisani odredbama Uredbe),
- Informacije o novoregistriranim JPP ugovorima,
- Informacije o realizaciji sklopljenih JPP ugovora,
- Kratak pregled zaprimljenih inicijativa/primjedbi/sugestija za izmjenne propisa,
- Informacije o realiziranim edukacijama i uspostavljenim saradnjama sa drugim organizacijama i institucijama od značaja,
- Druge informacije od značaja za provedbu Zakona.

Nadalje, Ministarstvo privrede Tuzlanskog kantona osim obaveze izrade godišnjeg izvještaja, između ostalog, ima obavezu da uspostavlja i vodi Registar ugovora o JPP-u, i obezbjeđuje da Registar bude javno dostupan; priprema i daje stručna mišljenja o pojedinim pitanjima iz ZJPP TK i propisa donesenih na osnovu ovog zakona; na godišnjem nivou priprema i objavljuje zbirni pregled potencijalnih projekata JPP-a; u saradnji s drugim nadležnim tijelima organizuje programe edukacije iz oblasti JPP-a za članove radnih tijela; saraduje s naučnim i istraživačkim institucijama, socijalnim partnerima, privrednim i nevladinim organizacijama i drugim zainteresovanim stranama u svrhu unapređivanja provođenja zakona; promoviše i izučava primjenu najbolje prakse JPP-a, te u svom domenu saraduje s inostranim nacionalnim tijelima i međunarodnim organizacijama i institucijama ovlaštenim za JPP itd.⁸²

80 Član 20. Uredbe.

81 Član 21. Uredbe.

82 Član 26. ZJPP TK.

ZAKLJUČAK

JPP predstavlja relativno novi pravno – ekonomski institut u Bosni i Hercegovini. Na državnom nivou ne postoji zakonski akt koji normira datu oblast što posljedično znači nepostojanje jasnog okvira kojim bi se uspostavili jedinstveni ciljevi i načela koja trebaju slijediti niži nivoi vlasti. Koncept JPP-a je u potpunosti nerazvijen u Bosni i Hercegovini. Javni sektor zbog rastućih budžetskih ograničenja nema dovoljno raspoloživih resursa za pružanje javnih usluga, te stoga smatramo da je nužno da se u Bosni i Hercegovini otpočne sa implementacijom projekata JPP-a. Ova vrsta partnerstva uveliko može pomoći pri rastu i razvoju privrede, zatim pri ostvarivanju socijalnih ciljeva određene zajednice, pri pružanju kvalitetnije usluge korisnicima, te pri infrastrukturnom razvoju. Uz korištenje brojnih resursa privatnog sektora moguće je omogućiti brojne koristi za sve građane.

U ovom radu je fokus stavljen na zakonski okvir JPP-a u TK, te je dat kritički osvrt na pojedine odredbe ZJPP TK. Nadalje, u radu su dati određeni prijedlozi *de lege ferenda* u kontekstu propisivanja obaveznosti riješenih imovinsko – pravnih odnosa na zemljištu najkasnije do trenutka raspisivanja javnog konkursa za izbor privatnog partnera. Ova zakonska izmjena je vrlo bitna jer bi se na ovaj način izbjegle situacije uzaludnog raspisivanja javnog konkursa, odabira privatnog partnera i zaključivanja ugovora o JPP ukoliko ne postoji mogućnost rješavanja imovinsko – pravnih odnosa na zemljištu.

Jedno od osnovnih obilježja JPP-a u smisli odredbi ZJPP TK je to da se privatnom partneru dodjeljuju prava i ovlaštenja potrebna za provođenje projekta JPP, uključujući pravo građenja i koncesije, u skladu sa ugovorom o JPP i posebnim propisom. Kada govorimo o pravu građenja kao osnovu za model JPP-a, smatramo da je vrlo bitno da se u fazi identifikacije projekta JPP-a utvrdi da li zemljište za koje se planira da bude opterećeno pravom građenja ispunjava uslove koji su normirani kako ZSP FBiH, tako i upravno – pravnim propisima o prostornom uređenju i građenju. Nadalje, u fazi raspisivanja javnog konkursa za izbor privatnog partnera nije potrebno raspisivanje javnog konkursa za raspolaganje nekretninama javnog partnera u skladu sa odredbama Pravilnika o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama u vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, općina i gradova, iz razloga što javni konkurs za izbor privatnog partnera pruža dovoljno garancija koja se traže Pravilnikom. Ukoliko se ugovorom o JPP uključuje i osnivanje prava građenja, moguća je situacija

da se zaključi jedinstven ugovor, ili da se zaključe kao odvojeni ugovori. Smatramo da je velika prednost u zaključivanju jedinstvenog ugovora jer su sve odredbe ugovora, kako one koje se odnose na JPP, tako i one koje se odnose na pravo građenja, nalaze u jednom ugovoru.

Iako u TK postoji adekvatan pravni okvir za implementaciju prava građenja kao osnove za model JPP projekata, neophodno je istaći da u TK nije realizovan niti jedan projekat po ovom modelu, te smatramo da u javnosti postoji bojazan od ove zakonodavne inovacije.

LITERATURA

1. Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, (2012), „*Struktura ugovora o javno – privatnom partnerstvu*“, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno – privatnog partnerstva, Priručnik 4, Verzija 1, Zagreb.
2. Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, (2012), „*Vrijednost za novac kod projekata javno – privatnog partnerstva*“, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno – privatnog partnerstva, Priručnik 6, Verzija 1, Zagreb.
3. Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, (2014), „*Postupak odabira privatnog partnera – specifičnosti provedbe projekta po modelu javno-privatnog partnerstva*“, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno – privatnog partnerstva, Priručnik 7, Verzija 2, Zagreb.
4. Agencija za javno – privatno partnerstvo – Republika Hrvatska, (2014), „*Priprema i provedba javnih investicija (projekti javno – privatnog partnerstva)*“, Priručnici za pripremu i provedbu modela javno – privatnog partnerstva, Priručnik 9, Verzija 3, Zagreb.
5. Ahmić, M., „*Pojam i pravna priroda prava građenja*“, Pravo i finansije, Časopis za pravnu i ekonomsku teoriju i praksu, broj 3, mart 2019, 22-24.
6. Bogovac, J., Rogić Lugarić, T., Dodig, D., „*Javno – privatno partnerstvo u Hrvatskoj – stavovi studenata*“, Ekonomska misao i praksa, vol. 30, broj 1, 2021, 121-144.
7. European Investment Bank, (2021), „*EPEC Guide to Public – Private Partnership*“ Luxembourg.
8. European Investment Bank, (2011), „*The Guide to Guidance – How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects*“, izdanje na hrvatskom



- jeziku, a koje je omogućeno od strane Agencije za javno – privatno partnerstvo Republike Hrvatske.
9. Imamović, Čizmić, K., Ramić L., Odošević, N., „*Javno – privatno partnerstvo u sektoru zdravstvenih usluga u Federaciji Bosne i Hercegovine i mogućnosti investiranja u Bosnu i Hercegovinu*“, Pregled, časopis za društvena pitanja, vol. 63, br. 2/2022, 117-137.
 10. Kofrc, H., Berbić, A. „*Javno – privatno partnerstvo u funkciji transformacije javnih preduzeća*“, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar, 6/2008, 329-336.
 11. Ured koordinatora za reformu javne uprave, (2017), „*Vodič za obuku o javno – privatnom partnerstvu*“, Fond za reformu javne uprave, Sarajevo.
 12. Ured koordinatora za reformu javne uprave, Trivun V., (2017), „*Metodologija za javno – privatna partnerstva*“, Fond za reformu javne uprave, Sarajevo.
 13. Velić, L., „*Pravo građenja kao novo stvarno pravo u Bosni i Hercegovini*“, ZIPS, Privredna štampa Sarajevo, broj 1288, godina 35, 2014, 24-29.
 14. Zakon o javnim nabavkama („*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*“, broj: 39/14 i 59/22).
 15. Zakon o stvarnim pravima („*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*“, broj: 66/13, 100/13 i 32/19 – odluka US).
 16. Zakon o javno-privatnom partnerstvu Tuzlanskog kantona („*Službene novine Tuzlanskog kantona*“, broj: 19/17 i 14/19).
 17. Pravilnik o postupku javnog konkursa za raspolaganje nekretninama za vlasništvo Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, općina i gradova („*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*“, broj: 17/14).
 18. Uredba o identifikaciji, pripremi, ugovaranju i praćenju implemetacije projekata javno – privatnog partnerstva („*Službene novine Tuzlanskog kantona*“, broj: 7/18 i 2/20).
 19. Pravilnik o uspostavljanju i vođenju registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu („*Službene novine Tuzlanskog kantona*“, broj: 7/18).

RIGHT TO BUILD AS BASIS FOR THE MODEL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE EXAMPLE IN TUZLA CANTON

Amela Hasić Imamović, PhD

Department of Spatial Planning and Environmental

Protection at City of Tuzla

e-mail: aymy87@yahoo.com

SUMMARY

The right to build, as a new institute of property law, allows the use of someone else's land plot for the construction of your own building. This right is at the same time the property right on someone else's land and the real estate in legal view, whereas the building is the appendix of right to build, as if the right itself is land. It is a legal instrument that makes possible the innovative management of land by controlling the way land is used, and controlling the construction as well.

The more efficient use of natural resources of the local self-government units is possible by the public-private partnership. The institute of public-private partnership can be defined as the use of private investment/private money, as well as other resources, technical-technological and other know-how, with the purpose of investing it in creation/functioning of public goods, or provision of public services.

The right to build is a suitable legal instrument for the implementation of public-private partnership projects. The focus of this paper is on the legal framework of public-private partnership in Tuzla Canton.

Key words: *right to build, public-private partnership, financing public needs, local development.*