

# **NAKNADA KORISTI KOD GOSPODARSKOG ISKORIŠTAVANJA POMORSKOG DOBRA BEZ VALJANE PRAVNE OSNOVE**

**Priručnik za polaznike/ice**

**Izrada obrazovnog materijala:**

Snježana Frković dipl. iur.  
Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

dr. sc. Vlado Skorup dipl. iur.  
Županijski sud Rijeka

Zagreb, rujan 2016.

Copyright 2016.

Pravosudna akademija

Ulica grada Vukovara 49, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 371 4540 FAKS 00385(0)1 371 4549 WEB [www.pak.hr](http://www.pak.hr)

# Sadržaj

<b>UVODNE NAPOMENE.....</b>	<b>5</b>
<b>PREPORUKE VODITELJIMA ZA PRIPREMU RADIONICE .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Pomorsko dobro kao predmet iskorištavanja .....</b>	<b>8</b>
1.1. Pomorsko dobro – pojam, načela i pravne osnove gospodarskog iskorištavanja .....	8
1.2. Opseg i sadržaj gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra.....	10
1.3. Gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra bez pravne osnove u praksi (oblici i uzroci problema) .....	10
1.4. Aktivna legitimacija za podnošenje tužbe radi stjecanja bez osnove na pomorskom dobru (i naknade štete) .....	12
1.5. Način izračuna koncesijske naknade na pomorskom dobru.....	12
<b>2. Koncesija.....</b>	<b>13</b>
2.1. Institut koncesije .....	13
2.2 . Kvalifikacija koncesijske naknade kao javnog davanja.....	15
2.3. Novo pravno uređenje koncesija – prisilna naplata "naknade s obilježjem koncesijske naknade" u upravnom postupku (Ministarstvo financija) .....	16
<b>3. Stjecanje bez osnove na pomorskom dobru.....</b>	<b>17</b>
3.1. Pojmovno određenje.....	17
3.2. Kako odrediti visinu ostvarene koristi .....	19
3.3. Je li neplaćena koncesijska naknada i ostvarena korist / dobit, kazna ili sve zajedno .....	26
3.4. Gdje je tu mjesto nužnim i korisnim troškovima.....	26
3.5. Pravo zadržanja na nekretninama na pomorskom dobru do isplate ulaganja – može li se pozivati na to pravo?.....	28
3.6. Stjecanje bez osnove ili naknada štete – koji institut primijeniti?.....	29
<b>4. Zastara.....</b>	<b>30</b>
4.1. Pojam zastare .....	30
4.2. Pravni učinci zastare .....	32
4.3. Pretpostavke i rokovi zastare .....	33
4.4. Zastoj i prekid zastare .....	34
4.4.1. Opće napomene.....	34
4.4.2. Zastoj.....	34
4.4.3. Prekid .....	35
<b>5. Postupovna problematika.....</b>	<b>35</b>
5.1. Nadležnost – sudska ili upravna.....	36

5.2. Uloga prekršajnih sudova .....	37
<b>6. Umjesto zaključka.....</b>	<b>38</b>
<b>KRATKI PREGLED SUDSKE PRAKSE .....</b>	<b>39</b>
<b>LITERATURA.....</b>	<b>43</b>

## UVODNE NAPOMENE

Svrha ove radionice je pronalaženje odgovora na pitanje koji je sadržaj i visina koristi koja se stječe bespravno korištenjem pomorskog dobra te tko je legitimiran za postavljanje zahtjeva za naknadu te koristi, odnosno tko je nadležan i u kojem postupku za ubiranje koristi koja je stečena takvim nezakonitim postupanjem.

U fokusu naše pažnje je izmučeno i zanemareno pomorsko dobro u situaciji kada je ono žrtva iskorištavanja bez pravne osnove odnosno bez koncesije i koncesijskog odobrenja. Nezakonito gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra je sve češća pojava u praksi u vezi s kojom se, iz više razloga otvara niz pitanja, što znači da problema ima, oni su uočeni i namjera nam je analizirati ih i pokušati ponuditi rješenja.

Raskošna je lepeza nezakonitog korištenja pomorskog dobra – od benignijih oblika kao što je korištenje prostora ispred ugostiteljskih objekata, hotela i kampova za formiranje terasa i različitih sadržaja na pomorskom dobru, do grubih oblika bespravnog korištenja kao što je nezakonita izgradnja i gospodarsko korištenje cijele luke.

Ova problematika vezana je uz pitanje primjene odredbi obveznog prava koje se odnose na institut stjecanja bez osnove te naknade koristi koja je tako stečena, zajedno s problemskim pitanjem opsega i sadržaja takve koristi u situacijama kada takav zahtjev postavlja Republika Hrvatska, kao nositelj vlasti na pomorskom dobru.

U praksi često iskrsnu dvojbe oko toga što je čija nadležnost, koji je pravi put, a onda se na to nadovezuju neaktivni davatelji koncesija, preklapanje državnih odvjetništva s Ministarstvom financija i različita stajališta sudova. Sve su to razlozi za nejasnoću koja izvire iz podnormiranosti propisa koji uređuju ovu oblast.

Naime, pitanje nadležnosti za naplatu koristi stečene bez pravne osnove otvorilo se ne samo u praksi državnih odvjetništva, kao zastupnika Republike Hrvatske po zakonu u parnicama pred sudovima, nego i u praksi Ministarstva financija u upravnom postupku prilikom provođenja inspekcijskog nadzora nad poslovanjem koncesionara ili nadzora nad fizičkim i pravnim osobama, koje su koristile neko dobro ili obavljale neku djelatnost za koju inače treba koncesija, ali je nisu imali. Treba reći da je došlo do dvostrukog postupanja, tj. konkurencije postupanja državnih odvjetništva i Ministarstva financija, kada je riječ o primjeni Zakona o koncesijama, odnosno do oprečnog tumačenja pojedinih odredbi tog Zakona u identičnim situacijama.

Rješavanje upravo tih oprečnih interesa, kada je riječ o gospodarskom iskorištavanju pomorskog dobra, potreba za zaštitom od njegove devastacije, kao i nužnost gospodarskog valoriziranja, dodatno je otežana izuzetnom podnormiranošću ovog dijela pomorsko pravne tematike, koja svoje izvorište ima i u nedostatku dugoročne strategije njegove zaštite i iskorištavanja.

Važnu ulogu u tome ima (trenutno važeći) Zakon o koncesijama (Narodne novine, broj 143/12), kao opći i krovni zakon za koncesije, koji je usklađen s pravnom stečevinom Europske unije i primjenjuje se već pune tri godine. U međuvremenu pokrenuta je procedura donošenja novog zakona, ali do završetka pisanja ovog rada još uvijek nije finalizirana.

Taj Zakon je u provedbi pokazao neke nedorečenosti i otvorio brojne dvojbe pa i u pogledu nekih pitanja koja se tiču nadležnosti i postupanja državnih odvjetništva. To se prvenstveno dogodilo kod koncesija na pomorskom dobru, odnosno korištenju pomorskog dobra bez pravne osnove, ali možemo reći da se radi o načelnom pitanju koje se odnosi i na sve druge vrste koncesija, odnosno situacije nezakonitog korištenja nekog dobra ili obavljanje neke djelatnosti za što inače treba koncesija, koje nema.

O značaju toga vrlo slikovito govori podatak Ministarstva financija, koje je i dalje središnje koordinativno i nadzorno tijelo za koncesije, prema kojem je u Registru koncesija tog ministarstva, na dan stupanja Zakona o koncesijama, bilo 14.008 ugovora o koncesijama, pri čemu su oko 70% ugovora činili ugovori o koncesiji za opća dobra. Osvrt na ta, kao i neka druga pitanja koja se na to naslanjaju, ima za cilj, osim otklanjanja uočenih dvojbi, ujednačavanje postupanja državnih odvjetništva, ali i odluka koje ih rješavaju, kada počivaju na bitno istovjetnom činjeničnom i pravnom supstratu.

Šarolikost tih interpretacija važan je moment i motiv u pristupu ovoj tematici. Diskurzivan pristup nalagao je podjelu u pet glavnih područja razmatranja, koja se onda opet dijele na niz manjih cjelina. To su, pomorsko dobro kao predmet iskorištavanja, koncesija, stjecanje bez osnove, zastara i postupovna problematika.

Naglasak razmatranja pomorskog dobra kao predmeta iskorištavanja je na pojmu, opsegu i sadržaju njegovog nezakonitog gospodarskog iskorištavanja, kao i analizi uzroka pojave problema u iskorištavanju pomorskog dobra.

Stjecanje bez osnove nudi pojmovno uređenje tog obveznopravnog instituta, razradu u praksi zamijećene nedoumice vezane uz neplaćenu koncesijsku naknadu i ostvarenu koristi, dobiti, kazne ili sve to zajedno, kao i pokušaj odgovora na pitanje gdje u tom kontekstu smjestiti nužne i korisne troškove.

Obzirom da se sve obavlja u nekom vremenskom kontekstu, neminovno je podložno „starenju“, zbog čega je pitanju zastare posvećena posebna pažnja.

Dio koji se bavi postupovnom problematikom, analizira niz procesnih problema koji se odnose na nadležnost, traži izvorište tih dvojbi, razrađuje ulogu prekršajnih sudova, bavi se specifičnostima forme tužbenog zahtjeva, tijekom zatezne kamate, kazuistikom i nakon konačnog osvrta na problematiku, nastoji ponuditi prijedlog rješenja.

## PREPORUKE VODITELJIMA ZA PRIPREMU RADIONICE

Izbor ove teme razumljiv je obzirom na (ne samo trenutnu) važnost pomorskog dobra i koncesije kao imovinskog prava.

Radionica nije osmišljena samo kao predavanje, već bi trebala biti prije svega prilika za vježbu i raspravu kroz razmjenu stajališta sudionika, a na temelju konkretnih primjera – predmeta iz nadležnosti državnog odvjetništva, te trgovačkih sudova. Upravo razmjena stajališta i sučeljavanje argumentacije praktičara (i teoretičara ako se pridruže) prava, oko svih onih bitnih pitanja koja izazivaju kakofoniju u prostoru aplikativne primjene propisa na kojima je „servirano“ pomorsko dobro, autori smatraju jednim od prioriternih ciljeva, a možda i glavnom svrhom radionice. Glas onih koji primjenjuju pravo i donose odluke treba se čuti, jer bi preventivno djelovanje trebalo imati prednost pred kurativnim. Jedan od općih ciljeva, koji se također želi postići, je težnja da se u konačnici postigne kvalitativno i kvantitativno učinkovitije suđenje.

Obzirom na zadanu temu te vremenski određen okvir radionice (od svega šest sati), sasvim izvjesno nije moguće dotaknuti sva otvorena pitanja, niti kvalitetno obraditi sve karakteristične slučajeve vezane uz zadani tematski okvir, no poštujući zadane odrednice, u materijalu se nastoji navesti i naznačiti što je više moguće problemskih pitanja koja mogu poslužiti kao uvod za raspravu i daljnje aktivnosti u okviru ovog područja.

Sadržaj materijala pripremljen je tako da sudionicima omogući stjecanje uvida u zakonsku regulativu i praksu, pomogne u razumijevanju zakonskih odredbi i posluži kao poticaj za stručnu raspravu pri promišljanju u okviru ove teme. Sadrži kratak teoretski prikaz instituta i može ga se nadopunjavati sadržajno prema procjeni predavača.

Treba napomenuti da je u obradi teme zamjetna inklinacija ka aplikativnom pristupu, na uštrub dogmatskog. Autori se ne nameću kao apologete iznesenih stajališta. Jedina egida je staviti pomorsko dobro pod okrilje pravednog i razboritog postupanja. Svaka apodiktičnost iznesenih motrišta je isključena. Sve je podložno konstruktivnoj kritici.

U svakom slučaju, radi potpune učinkovitosti materijala potrebno je poticati sudionike na aktivno sudjelovanje jer takav pristup treba shvatiti kao bitan element koncepcije koji, uz metodološke aspekte koje preporučuju tehnike poučavanja, može poslužiti kao ideja za odgovarajući tip prezentacije. Primjere iz ovog materijala može se nadopunjavati aktualnom (sudskom) praksom.

Konstruktivne primjedbe i reakcije svih sudionika, koje se očekuju, bit će koristan doprinos daljnjem poboljšanju ponuđenog materijala.

# 1. Pomorsko dobro kao predmet iskorištavanja

## 1.1. Pomorsko dobro – pojam, načela i pravne osnove gospodarskog iskorištavanja

Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, dostupno svima. Pravni režim pomorskog dobra uređen je posebnim propisom – aktualnim Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 158/03, 100/04, 141/06, 38/09 i 56/16, u daljnjem tekstu: ZPDML), i to na sličan način i na temelju istih načela kao što su ovu oblast uređivali i njegovi prethodnici, čime nastavlja pravni kontinuitet i tradiciju u konceptu uređenja. Na temelju i provedbi ovog Zakona donijeto je niz podzakonskih propisa.

Za ovaj pravni režim relevantna su ova načela i pravila:

- načelo res extra commercium (da je izvan pravnog prometa),
- načelo superficies solo cedit (jedinственosti nekretnine),
- da je pomorsko dobro određeno zakonom (ne konstituira se upisom u zemljišne knjige; akt o utvrđivanju/određivanju granice je deklaratorne naravi),
- da se ono gospodarski koristi na temelju zakonom propisanih osnova – ugovora o koncesiji (i vezanih pravnih poslova koje koncesionari na temelju tog ugovora sklapaju sa trećima) te koncesijskog odobrenja.

Egzistira međutim i negativno "pravilo" kontinuirane podnormiranosti o bitnim pitanjima koje je kroz desetljeće rezultiralo dvojbama i nejasnoćama u tumačenju i provedbi pojedinog zakona i u konačnici velikom pravnom nesigurnošću i sustavnim ugrožavanjem u praksi ovog vrijednog nacionalnog dobra pod najvišom ustavnom i zakonskom zaštitom.

Po samom zakonu pomorsko dobro, sukladno definiciji iz odredbe čl. 3. st. 2. ZPDML, čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koje je po svojoj prirodi namijenjeno općoj upotrebi ili je proglašen takvim kao i sve što je s tim djelom kopna trajno spojeno.

Pod djelom kopna koje se ex lege smatra pomorskim dobrom u smislu zakonske definicije navode se: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more i kanali spojeni s morem te u moru i podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.

Morska obala obuhvaća: dio kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za nevremena kao i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za promet ili ribolov, kao i za druge svrhe, a sve u širini od najmanje 6 metara koje se proteže od crte srednjih viših visokih voda mora.

Kada se pažljivo pročita zakonska definicija jasno se uočava da je pojas od 6 metara zakonski minimum, a ne pravilo, prosjek ili maksimum kako se ponekad pokušava sugerirati u raznim situacijama ili postupcima. Tendencija u praksi je da se sustavno sužava pojas pomorskog dobra, suprotno zakonu, i svede na geometrijsku



crtu od 6 metara od mora što nije ratio legis ZPDML kao ni prethodnih zakona koji su sadržavali identičnu definiciju i čine hrvatsku pravnu tradiciju.

Svojevremeno su u teoriji i praksi, na što je vrijedno upozoriti, plasirani pravni stavovi da se, nakon stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima 1. siječnja 1997. kao sistemskog propisa, otvorile dvojbe da je na pomorskom dobru, zbog pravila lex posteriori derogat lege priori, omogućeno pravno razdvajanje zemljišta i zgrade te stjecanje vlasništva na zgradi koja se gradi na temelju koncesije, a sukladno odredbi čl. 9. st. 4. cit. Zakona koja omogućuje razbijanje načela jedinstvenosti nekretnine na općem dobru. Dvojba je u cijelosti otklonjena rješidbom Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Gzz-131/03-2 od 2. srpnja 2003. u kojoj je iznijet jasan stav da su na pomorskom dobru, prema odredbama tada važećeg Pomorskog zakonika (koji je bio na snazi sve do 2003. godine kao i u trenutku stupanja na snagu sistemskog propisa) zgrade i građevine izgrađene na pomorskom dobru pripadnost pomorskog dobra jer da cit. Zakon ne propisuje da zgrade i građevine koje su na pomorskom dobru izgrađene bilo po osnovi koncesije, bilo po osnovi prava građenja, pravno nekretnine nisu dijelovi pomorskog dobra i da tvore zasebnu cjelinu (mada je i sam Pomorski zakonik sadržavao problematične odredbe o mogućnosti osnivanja hipoteke i prodaji na dražbi koje su sugerirale suprotno). Naime, sam Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima u načelnoj odredbi čl. 1. st. 5. isključuje svoju primjenu na posebne pravne režime ako su njegova zakonska rješenja u suprotnosti sa rješenjima iz propisa koji uređuju te režime. Obzirom da mogućnost stjecanja prava vlasništva na temelju koncesije nije preuzeta u posebnom propisu koji je uređivao pomorsko dobro (Pomorskom zakoniku 1994. godine), niti je takva mogućnost ugrađena u odredbama važećeg ZPDML, odnosno nije provedeno usklađenje sa sistemskim propisom, na pomorskom dobru još uvijek vrijedi načelo jedinstvenosti nekretnine.

Ovo naglašavamo iz razloga što bi i razbijanje načela jedinstva zemljišta i zgrade (jedinstvenosti nekretnine) na pomorskom dobru svakako utjecalo i na izračun i visinu koristi u nekim situacijama u praksi.

Na žalost, važna značajka ovog pravnog režima je, kao sve već navedeno, i kronična podnormiranost u nizu pitanja, što otežava postupanje u praksi, uz ekspanziju problema nakon ukidanja režima društvenog vlasništva i započinjanja povijesnih procesa pretvorbe i privatizacije. Činjenica da nije bilo obveze upisa pomorskog dobra kroz nekoliko zakona, obzirom da je ono određeno po samom zakonu, imala je za posljedicu nedostatak evidencije ovog statusa u katastru i zemljišnoj knjizi (katastar je inače, kroz cijepanje čestica često mijenjao kulturu koja je upućivala na ovaj status) pa je na mnogim nekretninama koje su po zakonu pomorsko dobro (para)stvarno pravo korištenja (inače dopušteno u režimu društvenog vlasništva na pomorskom dobru u korist društvenopravnih osoba), tijekom pretvorbe nezakonito pretvarano u pravo vlasništva (a tada važeći propisi nisu o posljedicama ukidanja ovog režima na pomorskom dobru sadržavali ni jednu jedinu odredbu, osim u slučaju luka otvorenih za javni promet, jer je pravnu sudbinu njihovih korisnika uredio Zakon o morskim lukama).

Kako je već navedeno, dopuštene pravne osnove korištenja pomorskog dobra su ugovor o koncesiji (koncesija) i koncesijsko odobrenje. Uz ovo, valjane pravne

osnove su i svi ugovori koje koncesionar sklapa sa trećima, uz uvjet da je ovlast za to dao davatelj koncesije, bilo u ugovoru o koncesiji ili posebnom odlukom o davanju suglasnosti (na temelju koje se opet sklapa aneks ugovoru). Radi se o ugovoru o poslovnoj suradnji ili ugovoru o obavljanju djelatnosti koji sa trećima sklapa koncesionar ili, što je često slučaj u praksi – ugovoru o zakupu koji suštinski znači ugovor o obavljanju sporedne djelatnosti (npr. ugostiteljska djelatnost u marini).

Svi pokušaji u posljednjih nekoliko godina da se donese novi zakon koji će potpunije urediti pomorsko dobro su propali, pa je "novi" zakon ironično govoreći, in continuo u proceduri donošenja.

## **1.2. Opseg i sadržaj gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra**

Gospodarska aktivnost na pomorskom dobru, kao iznimno atraktivnom dijelu teritorija Republike Hrvatske, događa se i ispoljava u raznim oblicima, opsegu i sadržaju i ako je zakonita, obavlja se na temelju koncesije (ugovora o koncesiji) i koncesijskog odobrenja. Tako se koncesija daje u razne svrhe i za razne djelatnosti: za turističku ugostiteljsku djelatnost, za plaže, marikulturu, ronilačke i jedriličarske centre, restorane, caffè barove, teniske terene, luke i dr. Imovinski su najznačajnije koncesije za luke posebne namjene (marine, brodogradilišta, sportske luke) i za benzinske crpke. Također, imovinski su vrlo značajne i koncesije za lučke djelatnosti osobito u lukama otvorenim za javni promet državnog značaja (ali, ovisno o opsegu djelatnosti i širini područja pomorskog dobra koje zahvaćaju to mogu biti i koncesije za marikulturu, plaže i dr.).

Radi boljeg razumijevanja naše teme treba uočiti i imati u vidu da se koncesija na pomorskom dobru u nekim slučajevima daje samo za korištenje prostora (analogija sa zakupom) radi obavljanja djelatnosti koja nije u uskoj vezi s korištenjem pomorskog dobra, a u drugim kompleksnije – i za obavljanje djelatnosti koja je neposredno vezana uz gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra i za korištenje prostora.

U praksi koncesionirano područje može biti vrlo malo, a može biti i iznimno veliko osobito u slučaju koncesija za luke (ovisno o namjeni i broju vezova).

Osim koncesije, kao instrument gospodarskog korištenja pomorskog dobra koristi se i koncesijsko odobrenje uređeno odredbom čl. 38. ZPDML, kraćeg trajanja i za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu (npr. za iznajmljivanje ležaljki, suncobrana, pokretna prodajna kola i sl.). Međutim, u praksi je uočeno da se koncesijsko odobrenje daje za ono za što zapravo treba koncesija i na taj način izigrava institut koncesije.

## **1.3. Gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra bez pravne osnove u praksi (oblici i uzroci problema)**

Ekspanzija nezakonitog gospodarskog korištenja pomorskog dobra odvija se u praksi u raznim pojavnim oblicima, otvorenim i prikrivenim – od bespravnog

korištenja dijela plaže za potrebe ugostiteljskog montažnog kioska ili korištenja plažnog objekta ili samo terase hotela ili restorana na pomorskom dobru, pa do nezakonite gradnje ili dograđivanja luke posebne namjene i ilegalnog formiranja velikog broja dodatnih vezova, koji se potom obrtimice iznajmljuju i tako stvara veliki, nezakoniti prihod.

Jedan od problematičnih pojava je pretvaranje sportskih luka u praksi u marine, na način da se često od male sportske luke, gradnjom novih gatova i lukobrana proširuje luka i zapravo pretvara u veliku luku nautičkog turizma. Naravno, u ovakvim situacijama kad se radi o pojavi otvara se niz pitanja kao što je uzrok da sportska društva (često nagrađivana za svoje uspjehe u jedrenju) pribjegavaju ovakvim ilegalnim radnjama u cilju da tako namaknu sredstva za opstanak (a možda se radi o zlouporabi u korist određenih osoba što je *questio facti* itd.). Također, otvara se i pitanje inspekcijskog nadzora kojeg bi trebali provoditi inspektori pomorskog dobra te efikasnosti takvog nadzora, zatim prevencije koju bi trebalo provesti, kao i rasprave o pojedinom pojavnim obliku, pitanje podnormiranosti zakona, koji nije uzeo u obzir povijesne i druge relevantne okolnosti i dr.

Određeni broj situacija u praksi (a tiču se npr. platformi za eksploataciju nafte u moru, podmorskih kabela na podmorju itd.) zapravo su zatečene "zaostale" situacije koje traju godinama, (ponekad i desetljećima) i posljedica su prijašnje podnormiranosti zakona u vrijeme kada su nastale ili ignoriranja potrebe za plaćanjem naknade za korištenje pomorskog dobra, jer se radilo o režimu društvenog vlasništva te društvenopravnim osobama posebnog statusa (javna poduzeća, komunalna poduzeća itd.) koji su bili korisnici pomorskog dobra, a za svoju djelatnost su imali dozvole. Međutim, proces pretvorbe i privatizacije bitno je izmijenio okolnosti, pa je nužno u svim situacijama, tako i ovim, urediti i naplatiti korištenje pomorskog dobra kao prostora u gospodarske svrhe.

U praksi je uočeno niz pojava oblika odnosno situacija, jednostavnih i vrlo kompleksnih, pri čemu sve imaju zajednički nazivnik bespravnog gospodarskog korištenja pomorskog dobra kao prostora. Međutim, neki od ovih osoba obavljaju djelatnost koja nije u tijesnoj vezi s korištenjem mora, a drugi obavljaju djelatnost koja izravno ovisi o korištenju mora ili pak djelatnost za koju nemaju nikakvih dozvola (npr. obavljanje ugostiteljske djelatnosti u plažnom objektu). Pri tome treba imati u vidu da se za sve što se gradi na pomorskom dobru ili se gospodarski koristi to dobro u obavljanju neke djelatnosti, mora imati koncesija ili koncesijsko odobrenje, neovisno o tome ima li takav korisnik ovlaštenja i dozvole po nekom drugom, posebnom propisu. Primjerice, polaganje telekomunikacijskih i drugih kabela u podmorje, izvođenje rudarskih radova pjeskarenjem podmorja, sanacija eksploatacijom uništene ili kontaminirane obale itd., za koje određena osoba može imati ovlaštenje po posebnom propisu, ali ne može se provoditi bez pravne osnove za korištenje pomorskog dobra.

#### **1.4. Aktivna legitimacija za podnošenje tužbe radi stjecanja bez osnove na pomorskom dobru (i naknade štete)**

Ako se pomorsko dobro koristi bez pravne osnove, a inače za takvo korištenje treba koncesija ili koncesijsko odobrenje za očekivati je da aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe radi stjecanja bez osnove ima "nesuđeni" davatelj koncesije odnosno koncesijskog odobrenja koje je potrebno za taj način korištenja pomorskog dobra. Međutim, u odredbi čl. 37.a ZPDML jasno je i beziznimno propisana aktivna legitimacija Republike Hrvatske za podnošenje tužbi radi stjecanja bez osnove ili naknade štete na pomorskom dobru protiv osoba koje gospodarski koriste ili su koristile pomorsko dobro bez koncesije ili koncesijskog odobrenja. Zahvaljujući takvom zakonskom rješenju, koje je logično obzirom na načelo da je Republika Hrvatska nositelj vlasti na pomorskom dobru, nema dvojbi oko aktivne legitimacije u ovakvim situacijama.

Na ovom tragu je i posljednja odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj Rev-2427/11-2 od 14. listopada 2015. (prikazana u sudskoj praksi) koja se upravo odnosi na stjecanje bez osnove i na situaciju kada je istekla koncesije te nastavka korištenja pomorskog dobra nakon toga, a davatelj koncesije je bila županija, ne država. Sud upravo upire na navedenu odredbu i ne problematizira već naglašava aktivnu legitimaciju države.

Prema tome, Republika Hrvatska, zastupana po državnom odvjetništvu kao zastupniku po zakonu, uvijek je i isključivo aktivno legitimirana za podnošenje zahtjeva za naknadu stečenog bez osnove na pomorskom dobru, neovisno o tome tko je pretpostavljeni davatelj koncesije u konkretnom slučaju.

#### **1.5. Način izračuna koncesijske naknade na pomorskom dobru**

Koncesijska naknada na pomorskom dobru izračunava se na specifičan način i sastoji se, sukladno odredbi čl. 28. ZPDML od dva dijela, stalnog (naknade za koncesioniranu površinu izraženu u m<sup>2</sup>) i promjenjivog (naknade u postotku od prihoda koncesionara), osim u slučaju naknade za koncesiju u svrhu posebne upotrebe pomorskog dobra (koje može biti simbolično, ali ovaj način uporabe nije gospodarsko korištenje). Naknada se izračunava na temelju podzakonskog akta – Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (Narodne novine, broj 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 158/10, 102/11 i 83/12) i to sukladno odredbama čl. 16. i dr. cit. Uredbe, koji uređuju kriterije za određivanje visine koncesijske naknade.

Potrebno je uočiti da Uredba kao osnovicu za izračun promjenjivog dijela naknade propisuje prihod ostvaren obavljanjem djelatnosti, a ne dobit kao iznos dobiven odbijanjem svih troškova od ukupno ostvarenog prihoda.

Upravo prihod ostvaren obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru, potpuno bez pravne osnove i za djelatnost gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra i korištenja prostora pomorskog dobra, zapravo je, nakon odbijanja nužnih troškova, upravo ona korist koju je fizička ili pravna osoba stekla na taj način.

## **2. Koncesija**

Koncesija na pomorskom dobru je, sukladno odredbi čl. 16. st. 1. ZPDML pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta (koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra i koncesije za posebnu upotrebu).

Koncesije uređuje još uvijek važeći Zakon o koncesijama (Narodne novine, broj 143/12), kao opći ("krovni") zakon za koncesije, a posebnosti pojedinih vrsta koncesija uređuju posebni propisi (prijedlog novog zakona koji će uređivati koncesije upućen je na odlučivanje Saboru Republike Hrvatske). Važno je napomenuti da ZPDML još uvijek nije usklađen sa ovim Zakonom, što u praksi, u primjeni, otvara niz pitanja u smislu koji je pojam mjerodavan.

Tematika, u okviru koje izlažemo problemska pitanja vezan uz naknadu koristi kod gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra, ne trpi jednodimenzionalni pristup. To je amalgam raznih, često neusklađenih instituta, kojima je, prije svega, inherentan institut koncesije. Stoga, smatramo da nije moguć diskurzivni pristup toj materiji, a da se u bitnim naznakama ne izloži pitanje koncesije, u onim segmentima u kojima bi pitanje gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra bilo nemoguće razumjeti bez poznavanja njezinog obilježja kao javnog davanja i uopće značaja kada je riječ o stjecanju bez osnove na pomorskom dobru.

Za normativni je karakter koncesije značajno to da je po svojoj prirodi upravni jednostran i autoritativan akt. Ugovorni karakter koncesije nastaje voljom ovlaštenog davatelja koncesije (koncedenta) i ovlaštenika koncesije (koncesionara). Time se, sasvim uopćeno rečeno, koncesijom i koncesijskim odobrenjem, kao pravnim instrumentima omogućava iskorištavanje općih i javnih dobara u Republici Hrvatskoj, kao i dobara od posebnog pravnog interesa za Republiku Hrvatsku.

### **2.1. Institut koncesije**

Koncesija je pravo koje se stječe ugovorom sukladno odredbi čl. 1. st. 2. Zakona o koncesijama. Po svojoj pravnoj prirodi to je imovinsko pravo, jer se tim ugovorom reguliraju imovinski odnosi između davatelja koncesije i koncesionara. Zakonom o koncesijama je propisano tko može biti davatelj za pojedine vrste koncesija. Koncesija se može dati za različita područja i gospodarske djelatnosti. U to mogu spadati istraživanje i eksploatacija sirovina za korištenje voda, pravo lova, korištenje pomorskog dobra, djelatnost unutar zakonom zaštićenih dijelova prirode, obavljanje linijskog i obalnog prijevoza, javne ceste, javni prijevoz, zračne luke, komunalne djelatnosti, djelatnosti gospodarenja otpadom, kulturna dobra, pružanje medijskih usluga i sl.

Pravna procedura za stjecanje koncesije, kao imovinskog prava, odvija se kroz dvije povezane cjeline i na način da nadležno tijelo – davatelj koncesije (koji je za to ovlašten po posebnom propisu ovisno o tome za što se koncesija daje) donosi u upravnom postupku upravni akt o dodjeli koncesije i na temelju toga akta davatelj

koncesije i koncesionar sklapaju ugovor o koncesiji. Dakle, ugovor se mora sklopiti na temelju odluke (upravnog akta) ali u granicama sadržaja i ovlaštenja iz odluke – upravni akt i ugovor su međuovisni, pa ako se u za to predviđenom postupku upravni akt ocijeni ništetnim, poništi ili ukine, ugovor prestaje važiti ex lege sukladno odredbi čl. 45. tč. c Zakona o koncesijama.

U ovoj domeni ne egzistira načelo jednakomjernosti davanja niti se može tek tako aplicirati pravilo o jednakosti ugovornih strana kao kod klasičnih građanskopravnih ugovora. O tome se u praksi mora jako dobro voditi računa.

U tom kontekstu valja voditi računa o tome da je Ministarstvo financija, koje vodi Registar koncesija, središnje koordinativno i nadzorno tijelo za koncesije u Republici Hrvatskoj. U većem dijelu, od zaključenih ugovora o koncesiji, pretežu oni koje se odnose na koncesiju za opće dobro, a od tih najviše participiraju koncesije za pomorsko dobro. Nažalost zbog neaktivnosti davatelja koncesije, kao i drugih razloga, registar ne odražava realno stanje stvari i nije dovoljno aktualan. Stoga, dokle god se ne osiguraju ažurni podaci, neće biti pouzdan niti vjerodostojan.

Zakon o koncesijama u provedbi je pokazao neke nedorečenosti i otvorio neke dvojbe, pa i u pogledu nekih pitanja koja se tiču nadležnosti i postupanja državnih odvjetništava. To se prvenstveno dogodilo kod koncesija na pomorskom dobru, odnosno korištenja pomorskog dobra bez pravne osnove, ali se radi o načelnom pitanju koje se odnosi i na sve druge vrste koncesija.

Važno je napomenuti da tekst Konačnog Prijedloga Zakona o koncesijama koji je u proceduri donošenja sadrži jednu iznimno važnu novinu, a to je izričitu definiciju ugovora o koncesijama kao upravnog ugovora. Ovo će, ukoliko se prihvati ovakvo rješenje, imati veliku reperkusiju za nadležnost sudova, kao i načina rješavanja sporova koji proizlaze iz koncesije.

Naime, odredbom čl. 12. st. 2. tč. 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10, 143/12 i 152/14) izrijekom je propisano da upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora, a Visoki upravni sud o žalbama protiv presuda i rješenja upravnih sudova. Sukladno odredbi čl. 3. Zakona o upravnim sporovima predmet upravnog spora je, između ostalog, i ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnih ugovora.

Stoga će, u slučaju prihvaćanja ovog zakonskog rješenja, za sve sporove koji se odnose na ugovore o koncesiji, obzirom da se radi o upravnim ugovorima, biti nadležni specijalizirani upravni sudovi, a ne više redovni sudovi. Naravno, u slučaju podnošenja zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne sudske odluke u smislu odredbe čl. 78. Zakona o upravnim sporovima (kojeg je ovlašteno podignuti Državno odvjetništvo Republike Hrvatske po prijedlogu stranke iz upravnog spora), nadležan je Vrhovni sud Republike Hrvatske. Ovdje se postavlja i dodatno pitanje sadržaja prijelaznih i završnih odredbi novog zakona koje će propisati njegovu primjenu na postojeće ugovore o koncesiji ili sporove iz ugovora, ili samo ugovore koji će se sklapati nakon stupanja na snagu tog zakona.

Bez obzira što je i sada ugovor o koncesiji po svojoj pravnoj prirodi upravni ugovor uređen odredbama čl. 150. i dr. Zakona o općem upravnom postupku u posebnom pravnom režimu i temeljem posebnog propisa on stječe to svojstvo prema tumačenju ministarstva nadležnog za upravu samo ako se ugovor o koncesiji zakonom deklarira kao upravni ugovor, obzirom na stipulaciju odredbe čl. 150. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku.

Međutim, o ovakvom bi se stavu moglo polemizirati i tumačiti spornu odredbu na način da je svaki onaj ugovor koji se sklopio na temelju akta javnopravnog tijela, ako obvezu sklapanja ugovora to propisuje zakon – upravni ugovor. Akcent bi bio da se radi o konstrukciji akt – ugovor, a ne da poseban propis izriekom kvalificira pojedini ugovor kao upravni (u svakom slučaju ni u teoriji ni u praksi, a niti u legislativi, koncesija kao institut nije dovoljno rasvijetljena).

## **2.2 . Kvalifikacija koncesijske naknade kao javnog davanja**

Koncesionar je dužan plaćati novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno ugovorom o koncesiji.

Davatelj koncesije dužan je kontinuirano nadzirati rad koncesionara i izvršavanje njegovih obveza iz ugovora o koncesiji. Logika Zakona o koncesijama usmjerena je na to da nadzor nad izvršavanjem obveza preuzetih ugovorom o koncesiji provodi davatelj koncesije, tako što kontinuirano nadzire koncesionara i prati plaćanje koncesijske naknade. O pokrenutim mjerama prisilne naplate naknade za koncesiju po osnovi nalaza i rješenja inspekcijskih i drugih službi dužan je izvijestiti Ministarstvo financija. Međutim, s normativne strane, izostala je pobliza naznaka koje bi to mjere mogle biti, iako se sasvim izvjesno radi o podnošenju prijedloga radi ovrhe na temelju rješenja inspekcije. Ovršna isprava u tom slučaju mogao bi biti upravni akt, rješenje inspekcije.

Važno je napomenuti da odredba čl. 2. st. 2. Općeg poreznog zakona (Narodne novine, broj 147/08, 18/11, 78/12, 136/12, 73/13 i 26/15) koncesijsku naknadu kvalificira kao javno davanje. Javna davanja u smislu tog Zakona su porezi i druga javna davanja, a tu spadaju osim trošarina, carina, pristojbi, doprinosa, novčanih kazni za porezne prekršaje i naknade za koncesije. Sve su to davanja čije je utvrđivanje i/ili naplata i/ili nadzor uređen prema posebnom propisu i u nadležnosti je poreznog tijela.

Prisilna naplata koncesijske naknade zakonski je uređena vrlo strogo, što je sasvim razumljivo ako uzmemo u obzir da je ona prihod državnog proračuna, ali i proračuna općina, gradova i županija te nekih pravnih osoba (lučke uprave), ovisno o tome o kakvoj se koncesiji radi i tko je davatelj.

Zato se zbog statusa koncesija kao javnih davanja, na njih na odgovarajući način primjenjuju odredbe Općeg poreznog zakona propisane za poreze. Zakonom o koncesijama zakonodavac je omogućio i propisao obvezu davateljima koncesije da od koncesionara osiguraju odgovarajuće instrumente osiguranja (zadužnice, bankarske garancije, polog, mjenice i sl.) te uredio prisilnu naknadu koncesijske naknade u upravnom postupku.

Politiku koncesija provodi Ministarstvo financija. U okviru te politike ono može putem inspekcijskih službi pokrenuti postupak nadzora nad koncesionarom, čak i bez zahtjeva davatelja koncesije. Dakle, po službenoj dužnosti (*ex officio*), jer su inspektori ministarstva ovlašteni obavljati radnje koje su u vezi s poslovima nadzora obračunavanja i plaćanja naknada za koncesiju. U ovlasti tih inspektora Ministarstva financija je i to da donose rješenje kojim nalažu naplatu utvrđene obveze po osnovi naknade za koncesiju, ako tijekom nadzora utvrde da koncesionar naknadu za koncesiju nije obračunao ili je manje obračunao, nije uplatio ili je manje uplatio. Namjera zakonodavca da naloži mjere za ispunjenje ugovora o koncesiji je prihvatljiva, jedino je izostalo pojašnjenje koji bi bio sadržaj tih mjera i kakvi bi to bili postupci.

S gledišta prisilne naplate naknade za korištenje nekog dobra ili obavljanje djelatnosti bez pravne osnove za koje inače treba koncesija, promatrajući recentnu praksu, može se zamijetiti da Ministarstvo financija od osoba koje nezakonito koriste neko dobro ili obavljaju djelatnosti za koje je inače potrebna koncesija, naplaćuju ono što se može nazvati „neplaćena koncesijska naknada“ i pri tome potražuje iznos koji je istovjetan onom koje državno odvjetništvo potražuje od tih istih osoba po identičnom činjeničnom supstratu, u ime Republike Hrvatske kao stečeno bez osnove.

Ako se usuglasimo oko toga da Ministarstvo financija treba prisilnim putem naplaćivati samo neplaćenu naknadu, za koju obveza proizlazi iz ugovora o koncesiji, u upravnom postupku i da se u tom postupku ne može naplaćivati stečeno bez osnove, kao neplaćena koncesijska naknada, moramo se suglasiti i oko toga da stečeno bez osnove nije neplaćeni porez, već da je korist koja je nezakonito stečena, tek osnovica za razrez poreza. No o tome više u nastavku koji slijedi.

### **2.3. Novo pravno uređenje koncesija – prisilna naplata "naknade s obilježjem koncesijske naknade" u upravnom postupku (Ministarstvo financija)**

Provokativne promjene, što se tiče instituta koncesije i stjecanja bez osnove, donosi novo pravno uređenje koncesija. Naime, u odredbi čl. 87. Konačnog prijedloga Zakona predviđa se odredba kojom se izriekom ovlašćuje Ministarstvo financija da ubire "naknadu s obilježjem koncesijske naknade" od onih fizičkih i pravnih osoba koje obavljaju djelatnost i koriste neko dobro, bez koncesije.

Sadržajno se radi o prisilnoj naplati stečenog bez osnove u visini neplaćene koncesijske naknade i to u upravnom postupku.

Međutim, u istoj odredbi dalje je izričito propisano da naplata nove naknade ne priječi davatelja koncesije da u sudskom postupku naplati stečeno bez osnove! Što to zapravo znači? Da li se time pretpostavlja da neplaćanjem naknade u visini koncesijske naknade nije u cijelosti plaćeno sve što je stečeno bez osnove?

Otvara se, naime pitanje, kad Ministarstvo financija naplati takvu naknadu u visini koncesijske naknade, što još preostaje osobi koja je trebala biti davatelj koncesije, odnosno Republici Hrvatskoj kad je u pitanju pomorsko dobro da naplati u sudskom postupku? Također, može li se ova naknada tumačiti kao ubiranje poreza u



visini koncesijske naknade koja ima status javnog davanja i izračunava se kao postotak od prihoda, a ne ubiranjem stečenog bez osnove u upravnom postupku?

Ovo pitanje vraća na početak: koji je opseg i sadržaj stečenog bez osnove kad je u pitanju nezakonito postupanje bez koncesije? Da li je to samo neplaćena koncesijska naknada ili više od toga? Što će to preostati ovlaštenim pravnim osobama da naplate pozivom na ovaj institut obveznog prava?

Naravno ne može se sa sigurnošću prejudicirati kako će izgledati tekst novog zakona koji će urediti koncesije; no u svakom slučaju radi se o novini kojom se zapravo formalizira dosadašnje postupanje Ministarstva financija. Istina, Ministarstvo je imalo pravnu osnovu u Općem poreznom zakonu i Zakonu o koncesijama za ovakvo postupanje tijekom inspeksijskog nadzora, odnosno prisilno ubiranje naknade za korištenje pomorskog dobra bez valjane pravne osnove, ali je to trebalo nazivati drugačije. Ovako će dvojbe biti razriješene jer će Ministarstvo financija prisilno naplaćivati ne samo koncesijsku naknadu koju koncesionar duguje po osnovi ugovora o koncesiji nego i naknadu za korištenje nekog dobra za koje inače treba koncesija, ali je nema. Naplaćeni iznosi naknade biti će prihod državnog proračuna.

U svakom slučaju potrebno je pričekati novi zakon te obrazloženje predlagatelja i onda ocijeniti smisao i domašaj navedene odredbe.

### **3. Stjecanje bez osnove na pomorskom dobru**

#### **3.1. Pojmovno određenje**

Naslov ovog poglavlja predstavlja pojmovno određenje sukusa ovog teksta. Pri tome treba akcentirati da se radi o stjecanju bez osnove na općem dobru na kojem nema vlasničkih prava i vlasničkopravnih odnosa.

Institut stjecanja bez osnove (*condictio sine causa*) uređen je u odredbama od čl. 1011. do čl. 1120. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05 i 41/08 - u daljnjem tekstu: ZOO). Radi se o izvanugovornom obveznopravnom odnosu, na temelju kojeg je stjecatelj obvezan na povrat ili naknadu vrijednosti imovine ili imovinske koristi koju je stekao bez pravne osnove ili po osnovi koja se nije ostvarila ili je kasnije otpala.

Zakon, međutim, podrazumijeva i izjednačava prijelaz imovine sa stjecanjem koristi izvršenom radnjom.

Naime, odredba čl. 1111. st. 2. i 3. ZOO-a koja sadrži opće pravilo glasi: „Kad dio imovine neke osobe na bilo koji način prijeđe u imovinu druge osobe, a taj prijelaz nema osnove u nekom pravnom poslu, odluci suda, odnosno druge nadležne vlasti ili zakonu, stjecatelj je dužan vratiti ga, odnosno, ako to nije moguće, naknaditi vrijednost postignute koristi. Pod prijelazom imovine podrazumijeva se i stjecanje koristi izvršenom radnjom“.

Dakle, treba imati u vidu da povećanje imovine može nastati ne samo stjecanjem stvari i sl. nego i uštedom davanja iz vlastite imovine, odnosno stjecanjem nepripadne koristi na bilo koji način.

Kad je u pitanju primjena ovog instituta na pomorskom dobru radi se u pravilu o upotrebi tuđe stvari u svoju korist kao jednom od oblika stjecanja bez osnove. Pritom pojam "tuđe stvari" treba tumačiti ekstenzivno jer pomorsko dobro nije vlasništvo Republike Hrvatske već opće dobro i specifična imovina svih, a država je samo nositelj vlasti i reprezentant prava svih fizičkih i pravnih osoba na toj "imovini".

Osoba koja ne plaća koncesijsku naknadu i nema ugovor o koncesiji, odnosno pravnu osnovu, a gospodarski koristi neko dobro ili obavlja djelatnost za koju inače, po redovnom toku stvari, treba imati koncesiju, nesporno je sebi priskrbila korist barem neplaćanjem naknade (uštedom) za koncesiju, kroz određeno vrijeme. No je li to cijela korist ili samo dio koristi, pitanje je koje je odlučno za formiranje tužbenog zahtjeva, odnosno sudsku odluku o osnovanosti i visini takvog zahtjeva.

Kad je u pitanju obavljanje djelatnosti usko vezane uz pomorsko dobro ilegalnom korisniku ušteda je, primjerice i iznos koji nije platio za natječajnu i projektnu dokumentaciju, studiju zaštite okoliša i dr. (ako se radi o luci), a ne samo koncesijska naknada. No, koju je on korist stekao bez pravne osnove? Ako nema čak ni dozvolu za djelatnost – njegova je korist nesporno prihod umanjen za troškove koje je imao da bi uopće mogao obavljati nezakonitu djelatnost.

Posebno citiramo pravni stav i osvrt Vrhovnog suda Republike Hrvatske apostrofiranu u odluci broj Rev-x-133/12-2 od 9. srpnja 2013. kroz koji se interpretira pojam imovine iz čl. 210. ZOO/91 kao i korist stečena bez osnove. Tako Sud smatra da se pod imovinom i koristi iz ove odredbe treba smatrati i "svaka moguća korist ili mogućnost povećanja imovine ili prava jedne osobe". Dakle, ne radi se o uskom tumačenju zakonske definicije imovine i koristi, već upravo obrnuto, ekstenzivnom tumačenju ovih pojmova.

Naravno i Republika Hrvatska se u praksi može pojaviti u procesnoj poziciji tuženog (ili protutuženog) u parnici označena kao stjecatelj bez osnove, a ne samo u procesnoj poziciji tužitelja. To će se u pravilu dogoditi u situaciji izvršenih ulaganja u pomorsko dobro gradnjom objekata ili drugih građevina ili investiranjem na drugi način.

Mada je tema ovog rada stjecanje bez osnove izvršeno od strane trećih koji bez pravne osnove koriste pomorsko dobro, navodimo situaciju u inverziji – kada treći tuže Republiku Hrvatsku na povrat stečenog bez osnove na javnom dobru u općoj uporabi u vlasništvu države ili na općem dobru (pomorskom dobru). Radi se o situaciji kad država tuži na predaju u posjed nekretnine koja je u ovakvom statusu (javnog ili općeg dobra), a treći su izvršili ulaganja na takvoj nekretnini. Zanimljivo je osvrnuti se na stav Vrhovnog suda Republike Hrvatske odnosno kvalificiranje nekretnina u ovom statusu kao specifične imovine, izvan "klasičnih" kategorija imovine u smislu građanskog prava.

Naime, polazeći od normativnog sadržaja odredbe o općem pravilu stjecanja bez osnove (misli se na normativni sadržaj odredbe čl. 1111. ZOO-a), treba voditi računa o specifičnostima koje vrijede kada je riječ o nekretninama koje su javno dobro u općoj uporabi (npr. ceste). U tom slučaju to bi značilo da dužnik kao tuženik, u postupku u kojem je tužitelj Republika Hrvatska, a predmet je npr. izgrađena cesta, ne bi imao pravo zahtijevati vraćanje iznosa u visini vrijednosti uloženi radova na toj nekretnini (u naravi cesti), jer Republika Hrvatska kao tužiteljica nije na toj („svojoj“) imovini neposredno stekla određenu korist, jer izgrađena cesta ne predstavlja njezinu imovinu, već je to dobro od interesa za Republiku Hrvatsku kojom upravlja Županijska uprava za ceste i u općoj je upotrebi. Tuženik zato ne bi mogao takav protutužbeni zahtjev usmjeriti prema Republici Hrvatskoj kao tužiteljici.

Zbog značaja, u poglavlju "Kratki pregled sudske prakse" citiramo dio obrazloženja rješidbe Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj Rev-x-133/12-2 od 9. srpnja 2013. u kojem je iznijeto ovo stajalište.

Takvo stajalište, koje ima uporište u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske, iznimno je značajno za imovinske interese Republike Hrvatske kao nositelja vlasti na pomorskom dobru te vlasnika nekretnina u statusu javnih dobara u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske (ceste, željeznička infrastruktura, vodno dobro). Time je na izvjestan način (misli se prije svega na navedenu presudu), Vrhovni sud Republike Hrvatske zapravo izvršio svojevrsnu korekciju (prijašnjeg) stava iznijetog u rješidbi VSRH broj Rev-73/09-2 od 2. ožujka 2010. u kojoj je državu kvalificirao kao mogućeg stjecatelja bez osnove za ono što je na pomorskom dobru izgradila treća osoba iznoseći pritom stav "da se pojam imovine u smislu čl. 210. ZOO-a treba tumačiti u svjetlu obveznog prava i da se pod imovinom ne smatra samo pravo vlasništva i druga stvarna prava već i svaka moguća korist ili mogućnost povećanja imovine ili prava jedne osobe."

Ništa u naravi ne mijenja to što prethodno navedena stajališta iz rješidbi Vrhovnog suda Republike Hrvatske imaju uporište u Zakonu o obveznim odnosima iz 1991. godine, obzirom da je institut stjecanja bez osnove, u tom dijelu, gotovo istovjetan institutu u važećem Zakonu o obveznim odnosima.

Svaki korisnik pomorskog dobra koji ne podmiruje naknadu za koncesiju ili koncesijsko odobrenje već njenom uskratom postaje stjecatelj bez osnove. Međutim, analizom zatečene prakse sve te primjere nezakonitog gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra, mogli bi smo svrstati u grupe (tipične situacije), ovisno o okolnostima koje ih razlikuju, a ovise o opsegu i sadržaju onoga što takav, slobodno bi mogli reći bespravni korisnik, stječe takvom uskratom plaćanja, odnosno obavljanjem određene djelatnosti na taj način.

### **3.2. Kako odrediti visinu ostvarene koristi**

Kad je u pitanju korist stečena na pomorskom dobru (osim naravno odredbi obveznog prava), mjerodavna je odredba čl. 17. st. 5. ZPDML iz koje proizlazi da se korist stečena bez osnove na pomorskom dobru najmanje sastoji u neplaćanju koncesijske naknade i ne može biti manja od te naknade, kako to izričito propisuje navedena odredba. Međutim, iz površnog čitanja ove odredbe i radi njene nespretne

stipulacije moglo bi se zaključiti da se korist svodi na neplaćenu koncesijsku naknadu i da je to pravilo što nije točno. Odredba govori o minimumu koristi, a ne maksimumu. Međutim, praksa ukazuje na to da se potraživanje stečenog bez osnove svodi, u pravilu, na potraživanje koncesijske naknade (zakonski minimum). Je li to uvijek ispravno?

Stjecatelj bez osnove na pomorskom dobru trebao bi u svakom slučaju vratiti nepripadnu korist koju je na taj način stekao. Obzirom na okolnosti visina koristi i način izračuna razlikovati će se ovisno o konkretnoj situaciji.

Visina koristi izračunava se primjenom odredbe čl. 1115. cit. Zakona koji određuje opseg vraćanja. Prema ovoj odredbi kad se vraća ono što je stečeno bez osnove, moraju se vratiti plodovi i platiti zatezne kamate i to ako je stjecatelj nepošten, od dana stjecanja. Daljnje pitanje je koje troškove valja odbiti. Prema stavu sudske prakse potrebno je odbiti sve nužne troškove koje je korisnik imao (VSRH broj Rev-678/07-2 od 23. kolovoza 2007. i dr.), a sudska praksa identična je po ovom pitanju i kad je u pitanju ZOO/91 i važeći ZOO obzirom na identične formulacije ovog instituta.

Praksa ukazuje na to da državna odvjetništva i sudovi različito interpretiraju korist koju bespravni korisnik pomorskog dobra stječe njegovim gospodarskim iskorištavanjem. Jedni je izjednačavaju sa neplaćenom koncesijskom naknadom tj. uštedom u ispunjenju obveze plaćanja naknade za prostor, a drugi smatraju da je bitno veća i po sadržaju i po visini, odnosno da predstavlja iznos ukupnog prihoda kojeg interpretiraju kao nezakonitu korist stečenu na pomorskom dobru od koje se odbijaju nužni troškovi ili smatraju da predstavlja barem dobit. Ove razlike u tumačenju i poimanju koristi stečene bez osnove na pomorskom dobru (koje su dobrim dijelom posljedica podnormiranosti i nejasnoća propisa) bile su izravni poticaj ovom radu i radionici.

U praksi su državna odvjetništva u svim situacijama, u pravilu, konstruirali tužbeni zahtjev Republike Hrvatske tako da su kao korist stečenu bez osnove uzimali ukupan iznos neplaćene koncesijske naknade koja bi se inače morala platiti, zajedno sa kamatama od predmnijevane dospelosti. Međutim, kada su otvoreni predmeti koji se odnose na proširenje marina u velikom opsegu ili potpuno ilegalnu izgradnju marina i drugih luka posebne namjene, postalo je evidentno iz dostavljene i pribavljene dokumentacije da su zarade koje na tako neprimjeren i nezakonit način stječu ovakvi eksploatatori pomorskog dobra izuzetno velika. Tada je došlo do spoznaje da ako se tužbeni zahtjev postavi u visini koncesijske naknade da je to ono što bi inače takav korisnik platio da zakonito radi i ima dozvolu za obavljanje djelatnosti i korištenje prostora koju nema. Dalje se postavilo pitanje kakva je to poruka – je li to sva korist koju je stekao? Poruka je da se isplati ilegalno gospodarski iskorištavati pomorsko dobro, da je to jeftinije i bolje. Zaključak je da je takav korisnik nezakonito stekao cijeli prihod umanjen za nužne troškove i da je to korist, a ne samo ušteda u (ne)plaćanju naknade.

Kad se ima u vidu osoba koja nezakonito gospodarski iskorištava pomorsko dobro onda takva osoba može steći cijelu lepezu koristi ne samo kroz neplaćanje koncesijske naknade koju bi inače trebala platiti nego i uštedu u izradi projektne

dokumentacije, studije zaštite okoliša itd., dakle, uštedu u svim troškovima koje inače imaju regularni korisnici pomorskog dobra, ali najveća korist koju takva osoba stječe je zapravo ukupan prihod iz nezakonite djelatnosti, umanjen za nužne troškove. Naravno, daljnje je i izrazito važno pitanje: koji su to nužni troškovi?

Posljedica različitih pristupa državnih odvjetništava pri izračunu visine koristi može za Republiku Hrvatsku, kao nositelja vlasti na pomorskom dobru, biti u imovinskom smislu vrlo nepovoljna i izražena u novcu više nego značajna – primjeri pokazuju da su razlike u izračunu koristi enormne što znači i razlike u postavljenim tužbenim zahtjevima kao i odlukama sudova koji odlučuju o osnovanosti tih zahtjeva. Naravno, ni sami sudovi, ako bi imali drugačiji stav, što država ima pravo tražiti, bili bi ograničeni granicama postavljenog tužbenog zahtjeva po načelu "ne eat iudex ultra et extra petita."

Treba imati u vidu specifičnost te naknade jer se prema odredbi čl. 28. st. 1. ZPDML ona sastoji od stalnog i promjenjivog djela (kao postotka od prihoda), što u praksi nije uvijek jednostavno izračunati. U složenijim situacijama (npr. kod nezakonitog korištenja luke) kada su očite velike oscilacije u financijskim izvješćima (naročito računu dobiti i gubitka) državna odvjetništva bi trebala zatražiti od Ministarstva financija nadzor financijske dokumentacije odnosno inspekcijski nadzor nad postupanjem neovlaštenog korisnika pomorskog dobra, te formulirati tužbeni zahtjev na temelju zapisnika o nadzoru i dokumentacije na koju se zapisnik poziva, odnosno zaključka o visini prihoda u referentnom razdoblju (napominjemo da u Ministarstvu financija u zapisnicima navodi podatke o prihodu).

Međutim, potrebno je ocijeniti što to znači u svakom konkretnom slučaju i kako se doista izračunava korist na pomorskom dobru. Situacije u praksi su različite, a relevantne činjenice u svakom konkretnom slučaju upućuju na drugačije rješenje. To ćemo najbolje vidjeti iz primjera u praksi.

## Situacije

**a) Koncesionar daje trećima na korištenje dio pomorskog dobra za koje ima koncesiju i to uz naknadu, a da za to nema ovlaštenje u ugovoru o koncesiji (isto se odnosi i na koncesijsko odobrenje).** Primjerice, koncesionar brodogradilišta daje dijelove brodogradilišta na korištenje trećim osobama bez suglasnosti davatelja koncesije (naveden bilo u ugovoru, bilo u posebnoj odluci), dakle - bez pravne osnove. U praksi se ovakvi ugovori nazivaju tendenciozno "ugovori o poslovnoj suradnji", "ugovori o zakupu" i sl, a stvarno se, zbog pravne prirode tih ugovora, radi o ugovorima o potkoncesiji iz čl. 35. ZPDML ili ugovorima o obavljanju sporednih djelatnosti iz odredbe čl. 26. st. 1. ZPDML.

Koncesionar je u toj situaciji stekao, bez pravne osnove ono što mu druga ugovorna strana plaća, temeljem nezakonito sklopljenog pravnog posla i upravo bi taj prihod u cijelosti bio iznos koristi stečen bez osnove.

To je egzaktni primjer stjecanja bez osnove u kojem bi u cijelosti sve ono što koncesionaru druga ugovorna strana plaća, temeljem nezakonito sklopljenog pravnog posla, predstavljalo stečeno bez osnove.

Naravno, problem se može pojaviti kod ugovora o poslovnoj suradnji ako je koncesionar s trećom osobom ugovorio plaćanje u nekim radovima i uslugama, a ne u novcu, jer će se morati, na pogodan način (vjerojatno vještačenjem ili kroz nadzor Ministarstva financija) izračunati i izraziti njihova vrijednost u novcu pa tek tada formalizirati tužbeni zahtjev.

Ovo isto se odnosi i na nositelje koncesijskog odobrenja koje bez pravne osnove prenose prava na treću osobu. Zakon uopće ne predviđa takvu mogućnost, a u praksi je uočena "dvostruka" nezakonitost – koncesijsko odobrenje daje se za ono za što bi se trebala dati koncesija (npr. ugostiteljska djelatnost u plažnom objektu) i još ovlaštenik koncesijskog odobrenja sklapa ugovor o zakupu tog objekta sa trećom osobom. U ovoj situaciji ono što je stekao ovlaštenik koncesijskog odobrenja na temelju ugovora sa trećom osobom je stečeno bez osnove.

**b) Pravna ili fizička osoba koja ima ovlaštenje – pravnu osnovu temeljem nekog posebnog propisa za obavljanje neke djelatnosti (koja se može bilo gdje obavljati i nije isključivo vezana uz pomorsko dobro), ali nema ovlaštenje za korištenje pomorskog dobra,** pri čemu se pomorsko dobro koristi samo kao prostor, ali se u najužem smislu njegove namjene gospodarski ne iskorištava. Radi se o sličnoj situaciji kao kod zakupa poslovnog prostora - zakupac sklapa ugovor samo radi pribavljanja prostora kako bi obavljao djelatnost za koju ima svu dokumentaciju i ovlaštenja.

Primjerice, trgovačko društvo ima koncesiju za telekomunikaciju i polaže telekomunikacijski kabel u podmorje, ali nema dozvolu odnosno koncesiju za korištenje područja pomorskog dobra na koje je položio kabele. Ili, rudarski subjekt ima rudarsku koncesiju za eksploataciju pijeska iz mora, ali ne i koncesiju za korištenje prostora pomorskog dobra. Ili vlasnik ugostiteljskog lokala koji ima dozvolu za obavljanje ugostiteljske djelatnosti, a smješten je pored plaže, šetnice i sl. koje su u statusu pomorskog dobra, koristi dio pomorskog dobra ispred lokala kao terasu, ali za to nema koncesijsko odobrenje.

Te osobe inače plaćaju poreze i druga davanja vezana uz svoju djelatnost, ali ne plaćaju naknadu za pomorsko dobro.

U ovoj situaciji stečeno bez osnove je ono što je zadržao za sebe uskratim, odnosno izbjegavanjem plaćanja koncesijske naknade (ili naknade za koncesijsko odobrenje) za površinu prostora pomorskog dobra kojeg koristi za obavljanje svoje, inače legalne djelatnosti.

Međutim, ako nakon stupanja na snagu novog zakona o koncesijama opstane zakonsko rješenje o ovlasti Ministarstva financija da prisilno ubere naknadu s obilježjem koncesijske naknade u ovoj situaciji Republika Hrvatska, čini se, ne bi više imala tražbinu po ovoj osnovi. Međutim, potrebno je pričekati donošenje novog zakona i ocjenu sadržaja i domašaja ove odredbe.

**c) Koncesionar ima koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, ali koristi i obližnji prostor pomorskog dobra kojeg ne pokriva koncesija (prekoračenje opsega koncesije u odnosu na prostor) ili je ugovor prestao važiti pa**

**je osnova otpala, ali i dalje koristi pomorsko dobro.** Primjerice, koncesionar luke posebne namjene - marine (luke nautičkog turizma) nezakonito koristi i dio obale koja nije obuhvaćena koncesijom ili koristi marinu i dalje mada više nema koncesiju.

Preciznije, koncesionar sportske luke ili luke nautičkog turizma uz legalni dio luke izgradi nelegalno dio luke, te gatove i vezove i na tom dijelu iznajmljuje i naplaćuje, i takav prihod (dobit kao ekonomsku inačicu) stječe bez pravne osnove. Ova vrsta gospodarskog iskorištavanja usko je povezana uz korištenje mora jer se radi o djelatnosti koja se može isključivo obavljati na moru.

Primjeri iz ove skupine, predstavljaju djelatnosti koja je isključivo usmjerena na gospodarsko korištenje pomorskog dobra jer se ta vrsta djelatnosti ne može obavljati na drugom prostoru (npr. luka ne može biti u šumi, na poljoprivrednom zemljištu i sl.) te da za tu djelatnost na tom dijelu pomorskog dobra nema ovlaštenje. Ovo je bitno uočiti.

Međutim, u ovoj situaciji ključno je da za obavljanje same djelatnosti na području pomorskog dobra nema pravne osnove sve i kad bi se mogla obavljati na drugom prostoru.

Stečeno bez osnove, odnosno korist u ovom primjeru bio bi ukupan prihod koji takav koncesionar ili "bivši" koncesionar stječe obavljajući djelatnost usko vezanu uz pomorsko dobro u cijelosti bez pravne osnove, umanjen za nužne troškove (npr. za trošak izgradnje gatova ako ostaju u prostoru), a koji će se pro futuro lukrativno iskorištavati.

Međutim, ovdje se otvara važno pitanje bi li se čak i nužni troškovi mogli priznati za ono što je takva osoba izgradila na pomorskom dobru, a ostaje u općoj uporabi i neće se lukrativno iskorištavati (npr. lukobran). U ovoj situaciji graditelj (koncesionar, bivši koncesionar, nezakoniti posjednik pomorskog dobra) čini se, ne bi mogao potraživati nikakvu naknadu jer se radi o dijelu pomorskog dobra koje će se isključivo koristiti za opću uporabu i neće se (primjerice, kao marina) lukrativno iskorištavati. Stoga bi bilo korisno isprovocirati sudsku praksu obzirom da se radi o općem dobru, a ne, primjerice, o nekretninama u vlasničkom režimu.

**d) Koncesionar ima koncesiju za djelatnost gospodarskog korištenja pomorskog dobra, ali obavlja i djelatnost koja nije navedena u ugovoru o koncesiji.** Primjerice, koncesionar luke nautičkog turizma (marine) obavlja djelatnost i skladištenja brodova (prekoračenje opsega koncesije). Ovo je vrlo zanimljiva situacija jer se koncesionirana djelatnost - pružanje usluge nautičkog turizma obavlja na temelju valjane pravne osnove unutar koncesioniranog područja ali se sporna djelatnost pružanja usluge skladištenja brodova obavlja unutar istog područja ali bez ovlasti koja bi proizlazila iz ugovora o koncesiji.

Korist stečena u ovom slučaju bila bi barem dobit koja je stečena iz ove djelatnosti odnosno prihod umanjen za nužne troškove (prihod naplaćen od vlasnika brodova za suhi vez umanjen za troškove), a ne koncesijska naknada.

**e) Neka osoba svojata pomorsko dobro (kao vlasnik ili zakoniti posjednik) i sa trećima sklapa ugovore o neposrednom korištenju toga dobra.** Primjerice, trgovačko društvo je još uvijek nezakonito upisano kao vlasnik ili nezakonito drži u posjedu pomorsko dobro jer je, u zemljišnim knjigama zaostali upis prava vlasništva u korist pravnog prednika tog društva nastalog pretvorbom i to pomorsko dobro (npr. plažni objekt) daje u zakup trećim osobama.

Ovdje se otvara intrigantno pitanje - tko je stekao bez osnove, da li zakupac koji neposredno koristi pomorsko dobro na temelju ugovora o zakupu ili zakupodavatelj odnosno osoba koja to dobro svojata po bilo kojem osnovu (bilo kao formalno upisani vlasnik ili pravni slijednik društvenopravne osobe još uvijek upisane u zemljišnoj knjizi ili kao "zakoniti" posjednik samo zahvaljujući činjenici da je ulagala u taj objekt na temelju "starog" ugovora koji je njezin prednik sklopio još u režimu društvenog vlasništva sa korisnikom objekta itd). Inače, ovo pravilo da graditelj koji gubi pravo na pomorskom dobru (koncesionar i druge osobe) može odnijeti samo ono što se može odvojiti sa pomorskog dobra bez oštećenja, a u suprotnom je pripadnost pomorskog dobra, inaugurirano je u odredbi čl. 33. ZPDML i također predstavlja pravni kontinuitet kroz nekoliko zakona.

U ovoj situaciji stečeno bez osnove je zakupnina koju posredni posjednik ili formalni vlasnik, koji svojata pomorsko dobro, ubire od neposrednog posjednika.

Naime, u praksi zatičemo i situacije da još nisu uklonjeni upisi prava vlasništva u lukama koje su *ex lege* pomorsko dobro. Takvi formalno upisani vlasnici, od kojih su neki upisani nezakonito, a neki valjano (jer je gradnjom luke prošireno pomorsko dobro u dubinu kopna) nekretninu koja je nesporno pomorsko dobro po samom zakonu daju u zakup trećima. Neovisno o formalnom upisu prava vlasništva radi se o pomorskom dobru po samom zakonu kojim se može raspolagati samo na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja pa i ove osobe stječu bez pravne osnove korist i to u visini zakupnine koju su ubrali na takav način. Naravno, valjano upisani vlasnik imao bi pravo na naknadu, ako nije proveden postupak izvlaštenja (no to je posebno pitanje i to su rijetke situacije u praksi, a otvara se i pitanje zastare).

Vrhovni sud Republike Hrvatske jasno se odredio o nekretninama unutar luke, kao o pomorskom dobru po samom zakonu, neovisno o formalnom upisu prava vlasništva (VSRH, Rev-887/04-2 od 10. studenog 2004.). Identično stajalište iznosi i Visoki trgovački sud RH u svojoj rješidbi broj PŽ-3609/12-4 od 22. veljače 2016., u parnici radi predaje u posjed restorana u jednoj luci posebne namjene, koje se citira u prilogu o praksi.

**f) Fizička ili pravna osoba gospodarski koristi pomorsko dobro potpuno ilegalno obavljajući djelatnost za koju nema nikakvu dozvolu ni ovlaštenje, a ta djelatnost usko je vezana uz korištenje mora i koristeći pomorsko dobro bez pravne osnove.** U praksi se zatiču ilegalna privezišta, pa čak i ilegalne male luke, skupina ilegalno odbačenih bova u moru koje se nezakonito naplaćuju i sl. Često se radi o enormnim iznosima zarade, odnosno dobiti.

U ovom slučaju stečeno bez osnove ovdje bi bio iznos prihoda (dobiti) od kojeg se odbijaju nužni troškovi.



U ovakvoj situaciji otvara se pitanje analogne primjene čl. 33. ZPDML koja uređuje obveze i prava osobe koja gradi na pomorskom dobru – koncesionara i bespravnog graditelja, pa bi iz onog što je *ratio legis* ove odredbe proizlazio zaključak da takva osoba ne bi imala nikakvo pravo na naknadu, osobito kraj činjenice da to pravo, sukladno posebnom propisu, ne bi mogao ostvarivati niti koncesionar nakon isteka koncesije.

**g) Fizička ili pravna osoba obavlja više djelatnosti iz kojih ostvaruje prihode, a koji nisu u vezi s korištenjem pomorskog dobra, te djelatnost koja je u vezi s korištenjem pomorskog dobra.** U ovoj situaciji treba utvrditi razmjerni dio dobiti koji se odnosi na djelatnost koja se ostvaruje na pomorskom dobru. U svakom slučaju, naknada ne bi mogla iznositi manje od neplaćene koncesijske naknade (u pogledu utvrđivanja varijabilnog dijela koncesijske naknade prema Uredbi, opet bi trebalo utvrditi postotak od prihoda koji se odnosi na djelatnost koja se obavlja na pomorskom dobru).

**h) Osoba koja ima ugovor s osobom koja je inače davatelj koncesije za tu djelatnost ili dio pomorskog dobra, a ne radi se o ugovoru o koncesiji, koristi pomorsko dobro u skladu s ugovorom ali se stvarno po sadržaju radi o obavljanju djelatnosti za koju treba koncesija. Identična je situacija ako ovlaštenik ima koncesijsko odobrenje, a trebao bi imati koncesiju.**

Osnova ovog stajališta je u zakonskoj presumpciji koja je stipulirana u normativni sadržaj čl. 5. st. 2. Zakona o koncesijama. Prema toj odredbi gospodarsko korištenje pomorskog dobra u svrhu izvođenja radova i pružanja javnih usluga, koji se primjerice navode u čl. 5. st. 1. Zakona o koncesijama, može se ostvariti samo na temelju Ugovora o koncesiji, s time da takav ugovor određuje njegov sadržaj, a ne naziv. To znači da ako se sklopi ugovor koji ima bitne sastojke Ugovora o koncesiji, bez obzira na svoje imenovanje, smatrat će se *ex lege* kao da je sklopljen Ugovor o koncesiji.

U vezi s ovim zakonskim rješenjem u kojem je instalirana zakonska presumpcija o postojanju koncesije, a koje je imalo za cilj demaskirati razne zlouporabe na pomorskom dobru i sklapanje nezakonitih ugovora kojima se kamuflira koncesijska djelatnost (ugovori o zakupu, o najmu, ugovor o međusobnim pravima i obvezama i sl.) otvara se nekoliko pitanja. Jedno od tih odnosi se na to je li prethodno potrebno ovakav ugovor utvrđivati ništetnim, pa tek onda podnositi tužbu radi stjecanja bez osnove ili se pozivom na zakonsku presumpciju može odmah tužbom i tužbenim zahtjevom tražiti stečeno bez osnove, a odluku o ništetnosti ugovora prepustiti sudu da, kao prejudicijelnom pitanju odluči u toj parnici, što prema nama predstavlja, s praktičnog stajališta, najbolje rješenje.

Također, u praksi je uočeno da jedinice lokalne samouprave dodjeljuju koncesijska odobrenja u situacijama kada je trebalo dodijeliti koncesiju (ali bi onda davatelj bio neko drugi). U ovoj situaciji postoji pravna osnova korištenja pomorskog dobra, ali je izabrana kriva pravna osnova. I u takvim slučajevima analogijom bi se mogla primijeniti prethodno navedena odredba pozivom na zakonsku presumpciju,

mada koncesijsko odobrenje nije ugovor nego upravni akt, no to ostaje intrigantno pitanje i povod za provociranje sudske prakse.

**i) Koncesionaru je istekao ugovor ali je pravovremeno zatražio produljenje do odluke davatelja koncesije i dalje koristi pomorsko dobro i plaća koncesijsku naknadu kao da ima koncesiju.**

U praksi se često događaju situacije da su koncesionari postavili pravovremeno zahtjev za produljenje koncesije ali davatelj koncesije iz raznih razloga o tom zahtjevu nije odlučio u razumnom roku, a za očekivati je da će se produljenje dopustiti obzirom da su ispunjene pretpostavke propisane zakonom. U pravilu takvi koncesionari kojima je otpala osnova i dalje plaćaju koncesijsku naknadu očekujući da će im se odobriti produljenje roka iz ugovora. Stoga se u ovakvoj situaciji "bivšem" koncesionaru (osim ako ne postoje indicije da se radi o zloupotrebi) ne bi trebalo stavljati na teret postupanje i propusti nadležnih tijela odnosno davatelja koncesije koji nije u primjerenom roku donio odluku o njegovom zahtjevu. Na tom tragu je i odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-5472/2012 od 4. travnja 2013. u kojoj sud jasno iznosi svoje načelno, više puta ponovljeno stajalište da pogreške ili propusti nadležnih tijela ne smiju ići na štetu građana. Mada se u praksi često ne radi o fizičkoj osobi nego o pravnoj, ovo načelo treba analogno primijeniti i na ovakve situacije te naknadno donijetu pozitivnu odluku tumačiti kao konvalidiranje postupanja koncesionara. Ako je odluka negativna, onda se, naravno, radi o stjecanju bez osnove.

### **3.3. Je li neplaćena koncesijska naknada i ostvarena korist / dobit, kazna ili sve zajedno**

Važno je uočiti da uz stjecanje bez osnove fizička ili pravna osoba često čine prekršaj iz kaznenih odredbi posebnih propisa (npr. Zakon o rudarstvu, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama i dr.). U odnosu na prekršaj propisano je Zakonom o postupku oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom i prekršajem (Narodne novine, broj 145/10) u odredbi čl. 3. st. 1. tč. 1. da je imovinska korist svako povećanje ili sprečavanje smanjenja imovine koja potječe od kaznenog djela i prekršaja sukladno vezanoj odredbi čl. 1. st. 6. cit. Zakona. U ovakvim situacijama to bi značilo da sve ono što je stekao ovakav stjecatelj počinjenjem prekršaja ili kaznenog djela predstavlja korist (npr. prodajna cijena postignuta prodajom rudnog blaga - ukupan prihod luke i dr.). Kad bi se u prekršajnom postupku oduzimala imovinska korist, onda ne bi bilo osnova da se u parnici to traži primjenom ovog instituta, ako se sadržajno vjerojatno radi o istoj stvari.

To stoga što se oduzeta imovinska korist uplaćuje u proračun Republike Hrvatske, jednako kao i naknada za stečeno bez osnove koju država ima pravo tražiti u sudskom postupku.

### **3.4. Gdje je tu mjesto nužnim i korisnim troškovima**

Stjecatelj, ako je pošten, ima pravo na naknadu nužnih i korisnih troškova (ova situacija će u praksi biti rijetka), ali ako je bio nepošten pripada mu samo naknada za nužne troškove, sukladno odredbi čl. 1116. ZOO-a. Pritom treba napomenuti da se

pod nužnim troškovima ne smatraju oni koji su bili potrebni stjecatelju da bi neku stvar upotrebljavao, nego oni koji bi bili nužni i za vlasnika stvari.

O nejasnoćama zakonskih formulacija stipuliranih u Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama u ovom radu već smo u nekoliko navrata govorili. Važnost distinkcije instituta stjecanja bez osnove i naknade štete, u kontekstu gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra bez pravne osnove, od izuzetnog je značaja i traži dodatno interpretativno objašnjenje.

Naime, prema čl. 17. st. 5. Zakona o pomorskom dobru ne može se dati koncesija fizičkoj ili pravnoj osobi koja je gospodarski koristila pomorsko dobro bez pravne osnove i/ili uzrokovala štetu na pomorskom dobru ukoliko prethodno ne plati naknadu štete zbog stjecanja bez osnove, s tim da visina naknade štete ne može biti manja od naknade za koncesiju, koju bi bio dužan platiti ovlaštenik koncesije da pomorsko dobro koristi na temelju valjane pravne osnove. Problematika takve zakonske stipulacije polazi od motrišta da naknada štete i stjecanje bez osnove nisu dva komparativna instituta i da se kada izvire iz iste činjenične osnove, međusobno isključuju.

Mnogo je jasnija situacija kada razmotrimo odredbu čl. 37.a Zakona o pomorskom dobru. Teleološko tumačenje tih odredbi, koje mora polaziti od toga što je bila namjera zakonodavca da u takvim situacijama propiše kao rješenje, mora uvažavati to da ako čl. 17. st. 5. Zakona i ostavlja dvojbu, čl. 37.a Zakona, koji Republici Hrvatskoj daje legitimaciju, vrlo jasno ta dva instituta postavlja kao alternativni izbor. O tome treba voditi računa jer osoba koja gospodarski koristi pomorsko dobro bez pravne osnove ne plaća naknadu štete zbog stjecanja bez osnove.

U okviru toga, posebno je pitanje što sa stajališta Republike Hrvatske, koja nije vlasnik, ali je nositelj vlasti na pomorskom dobru, predstavlja imovinu stečenu bez osnove i koji se dio unutar toga odnosi na nužne i korisne troškove.

Stjecatelj, kada je riječ o korištenju pomorskog dobra bez pravne osnove, bez obzira na brojnost situacija u kojima se može naći, ne može biti pošten posjednik. To znači niti u situaciji kada ima koncesiju, ali daje trećim osobama na korištenje dio ili cijelo pomorsko dobro uz naknadu bez dopuštenja, niti kada ima koncesiju za obavljanje neke druge djelatnosti koja nije isključivo vezana uz pomorsko dobro, ali nema dozvolu za korištenje pomorskog dobra niti u nekoj drugoj situaciji kada koristi prostor pomorskog dobra za koji nema koncesiju, ili mu je ona istekla.

Zakonsko ograničenje, koje je postavila odredba čl. 165. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, nepoštenog posjednika stavlja u položaj da ima pravo na naknadu troškova tek ako bi oni bili nužni i u ovom slučaju nositelju prava vlasništva, jer ih on nije odobrio niti se s njima suglasio.

Ne može se negirati pravo nepoštenog posjednika na nužne troškove, no oni se moraju razmotriti po subjektivnom kriteriju, u visini onih koje bi eventualno snosio nositelj vlasti na pomorskom dobru i treba ih primjenjivati restriktivno.

Njegovo se pravo ravna prema tim pravilima od trenutka kada je postao nepošten, a isto tako je i u pogledu onoga što je nepošteni posjednik činio s pomorskim dobrom neprimjereno onom pravu na za koje je vjerovao da mu pripada. Ono što je posjednik dodao, ovlašten je odvojiti i sebi uzeti (*ius tollendi*), jedino ako to može učiniti bez oštećenja te stvari i pomorskog dobra.

Nepošteni posjednik pomorskog dobra u svakom slučaju nema pravo niti na korisne troškove.

Opseg i visina koristi koja je stečena gospodarskim iskorištavanjem pomorskog dobra bez pravne osnove razlikuje se ovisno o načinu i opsegu korištenja, i mada je praksa državnih odvjetništava u početku upirala na korist u visini koncesijske naknade, posljednjih godina uslijed zaprimanja novih predmeta, potpuno nezakonitog gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra bez ovlasti za obavljanje djelatnosti i za korištenje prostora pomorskog dobra, novim tužbama i tužbenim zahtjevima traži se korist koja se izračunava odbijanjem nužnih troškova od ukupnih prihoda i time provocira nova sudska praksa.

In fine, radi analogije, ukazati ćemo na stajalište Vrhovnog suda Republike Hrvatske u situaciji kad je državi, koja je ex lege vlasnik mineralne sirovine, rudarski subjekt prekoračenjem ovlasti iz koncesije, prisvojio mineralnu sirovinu.

Tako Vrhovni sud Republike Hrvatske, povodom istaknutog zahtjeva države radi naknade stečenog bez osnove, iznosi stajalište da je tuženi prije svega dužan vratiti imovinu koju je neosnovano stekao, tj. točno određenu količinu otuđene mineralne sirovine, a ako to nije moguće ili je zatražena isplata u novcu, a tuženi se nije usprotivio, potrebno je izračunati korist koju je tuženik ostvario i izraziti u novcu. Pritom je Vrhovni sud Republike Hrvatske, polazeći od cijene sirovine utvrđene na iskopu (na temelju nalaza vještaka) utvrdio da treba odbiti nužne troškove vezane za iskop (odluka Vrhovnog suda RH, broj Rev-768/07-2 od 23. kolovoza 2007.).

### **3.5. Pravo zadržanja na nekretninama na pomorskom dobru do isplate ulaganja – može li se pozivati na to pravo?**

U praksi se, u parnicama radi predaje u posjed i naknadu stečenog bez osnove otvorilo pitanje može li se osoba koja je ulagala u pomorsko dobro ishoditi pravo zadržanja na nekretnini na pomorskom dobru koja je bila predmet ulaganja, a koju drži u posjedu.

Kako se radi o nekretnini koja je u statusu općeg dobra i izvan pravnog prometa, a ne u vlasništvu Republike Hrvatske, nego je država samo nositelj vlasti, kao što su to nekretnine na pomorskom dobru, osoba koja je ulagala na pomorsko dobro ne može se pozivati na pravo zadržanja.

### **3.6. Stjecanje bez osnove ili naknada štete – koji institut primijeniti?**

Uvažavajući sve razlike u očištima koja izvire iz dogmatskog i aplikativnog pristupa stjecanju bez osnove, s naše točke gledišta stjecanje bez osnove se ne može poistovjetiti s naknadom štete.

Stjecanje bez osnove, prije svega vezano je uz nastanak, učinke, promjenu i prestanak obveza i kao takav označava povratak imovine neke osobe koja je na bilo koji način prešla u imovinu druge osobe i koju je, nakon ispunjenja zakonom propisanih uvjeta, dužna vratiti, a tek ako to nije moguće, naknaditi vrijednost postignute koristi.

Dvojbe oko toga, koje su prisutne u stručnim raspravama, vjerojatno svoje izvorište imaju u tome što Zakon o obveznim odnosima, umjesto da pruži definiciju tog instituta, kazuistički propisuje pretpostavke za podnošenje takvog zahtjeva.

Od naknada štete razlikuju ga pretpostavke za stjecanje bez osnove. Za razliku od naknada štete, kod koje govorimo o „lancu“ štetnik, oštećeni, štetna radnja, šteta, kauzalni neksus, protupravnost, kod stjecanja moramo vodi računa o tome da se mora raditi o povećanju imovine na jednoj strani (onoj koja se obogatila), smanjenju imovine na suprotnoj strani, da je do stjecanja došlo na jedan od zakonom propisanih načina u okviru tog instituta, a ne kroz povredu postojeće obveze ili delikt, da za nastalo stjecanje na postoji valjana pravna osnova i sl.

Razlika, između ta dva instituta očita je i u pogledu opsega vraćanja. Vraća se stečeno, a tek kao alternativa ostaje naturalna restitucija. Uostalom, šteta je u pravilu veća od stečenog bez osnove, ali kod stjecanja bez osnove ne treba dokazivati krivnju druge strane.

U konačnici, možemo zaključiti, da iz iste činjenične osnove ne mogu nastati obadva instituta, niti se istovremeno mogu postaviti obadva zahtjeva. Ovisno o okolnostima, jedan isključuje drugi. Kod prijelaza imovine s jedne osobe na drugu, u okviru stjecanja bez osnove, ne smije biti štetne radnje, jer tada govorimo o izvanugovornom odnosu naknade štete. Zapravo, oni su u međusobnom odnosu konkurencije, u okviru koje bi, gledano s jedne strane, stjecanje bez osnove bilo povoljnije.

Da se ovi zahtjevi mogu kumulirati odnosno da zahtjev po jednoj osnovi ne isključuje drugi jasno proizlazi iz odredbe čl. 1120. ZOO-a koja propisuje da kad je netko tuđu stvar uporabio u svoju korist, vlasnik može zahtijevati, nezavisno od prava na naknadu štete, ili ako nje nema da mu ovaj naknadi korist koju je imao od uporabe.

Ukratko, možemo se samo složiti da se i kod stjecanja bez osnove radi o izvanugovornom obveznopravnom odnosu, ali tu svaka sličnost s naknadom štete prestaje i ta se dva instituta ne smiju poistovjećivati.

## 4. Zastara

Zastara (*praescriptio*) predstavlja opći pravni institut. Njezina obilježja i učinci prvenstveno se odražavaju u obveznom pravu, kao grani građanskog prava u kojem su oni najzamjetniji. Taj institut ima široku primjenu i susreće se u drugim granama prava no pozornost će u ovom slučaju biti posvećena njegovoj aplikativnoj primjeni u okviru postavljanja zahtjeva za stjecanje bez osnove.

Obveznopravna pravila, kojima je institut zastare uređen, smještena su u 4. Odjeljak, VII. Glave koja nosi naziv "Prestanak obveza", čl. 214.-246. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05, 41/08 i 125/11, dalje: ZOO). ZOO-a. Uz neznatne promjene preuzeta su rješenja iz prethodnog Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01, dalje: ZOO/91) koji je inherentan odredbama bivšeg Zakona o zastari potraživanja. Pored općeg propisa, zastara je našla svoje mjesto i u nizu posebnih, u okviru našeg razmatranja, Zakonu o koncesijama i Općem poreznom zakonu.

Kada govorimo o zastari, radi se o učinku koji emanira iz obveze, iako nastupom zastare obveza ne prestaje. Ona (obveza) sa subjektivnopravnog stajališta i nadalje postoji, ali prestaje zahtjev, pravo da se prisilnim putem ostvari. To znači da ako se steknu određene pretpostavke, kao što je prigovor dužnika u tom pravcu, tražbina se ne može ostvariti prisilnim putem. Prelazi u naturalnu, tj. neutuživu obvezu koju dužnik može ispuniti u bilo koje vrijeme i u cijelosti. Razlika je u tome da ga vjerovnik na to ne može prisiliti, niti može prisilnim putem (podnošenjem tužbe) ostvariti svoju zastarjelu obvezu. Valja imati na umu kako se zapravo, premda je često riječ upravo o tomu da se obveza ne može utužiti, radi o obvezama koje se uopće niti ne mogu s uspjehom ostvarivati. Moguće je npr. da radi prigovora zastare vjerovnik neće uspjeti s prijedlogom za ovrhu takve tražbine iz nekog predmeta ovrhe određenim sredstvom ovrhe.

Posebnosti, na koje u okviru ovog uvodnog izlaganja o zastari treba ukazati, sastoje se u tome da bez obzira na činjenicu što je obveza zastarjela i onda je načelno neutuživa, vjerovnik ju može ostvariti prisilnim putem, ako dužnik ne istakne prigovor zastare (čl. 214. st. 3. ZOO-a), a može se i namiriti iz predmeta založnopravnog osiguranja, ako je njegova tražbina osigurana tim pravom, uz iznimku da je u takvom slučaju iz zaloga ovlašten namiriti samo glavnica dugovane tražbine (čl. 222. ZOO-a). To moramo imati u vidu kada takvoj obvezi pridodajemo prefiks "neutuživa".

### 4.1. Pojam zastare

Pojam zastare uokviruje gubitak zahtjeva zbog nevršenja sadržaja prava kroz zakonom određeno vrijeme.

Njezin sadržaj važno je razlikovati od prekluzije. U teoriji se uz pitanja zastare često raspravljaju pitanja prekluzije i dosjelnosti. Tako se navodi da je svrha i zastare i dosjelnosti pretvaranje dugogodišnjih faktičkih odnosa u pravne kada se za to steknu predviđene pretpostavke.

Osnovna razlika između zastare i prekluzije sastoji se u tomu što se:

- a) kod zastare gubi samo pravo na prinudno ostvarenje subjektivnog prava, dok se
- b) kod prekluzije, osim mogućnost za prisilno ostvarenje subjektivnog prava, gubi i samo pravo.

U praksi, kroz argumentaciju iz obrazloženja odluke Županijskog suda u Bjelovaru, to izgleda ovako: "Kad su u zakonu određeni rokovi za podnošenje tužbe, nakon proteka roka tužba se više ne može podnijeti i to je procesno pravni prekluzivni rok. U slučaju prekluzije gubi se i samo subjektivno pravo i mogućnost za prisilno ostvarenje toga prava, za razliku od zastare kod koje se gubi samo pravo na prinudno ostvarenje subjektivnog prava. Kod zastare postoji mogućnost zastoja i prekida, ali kod prekluzije takove mogućnosti ne postoje i prema odredbi iz čl. 370. ZOO ne primjenjuju se pravila o zastari." (odluka Županijskog suda u Bjelovaru, broj GŽ-506/00, od 11. veljače 2004.).

U skladu sa odredbom čl. 35. Zakonom o koncesijama, uređena je zastara prava na utvrđivanje obveze po osnovi naknade za i kamate te prava na naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju. Međutim, u svemu onom što nije uređeno tim Zakonom, na zastaru prava na utvrđivanje i naplatu obveza po osnovi naknade za koncesiju i kamata, primjenjuje se Zakon o obveznim odnosima. „Zakon kojim se uređuju obvezni odnosi“ kako je to formulirano Zakonom o koncesijama.

Mogli bismo reći da institut zastare, kada je riječ o prvoj skupini razloga, ide u korist savjesnom dužniku (npr. kada dužnik nema dokaza o ispunjenju obveze). U odnosu na posljednju skupinu razloga, institut zastoja zastare omogućuje takvom vjerovniku da traži i ostvari ispunjenje obveze.

Na zastaru sud ne pazi po službenoj dužnosti, jer je briga o njoj prepuštena isključivo na dispoziciju strankama. One međutim, svojim raspoložbama (zakonodavac kaže: pravnim poslom) ne mogu odrediti dulje ili kraće vrijeme zastare od onog koje je propisano zakonom (čl. 218/1 ZOO).

Kada bi stranke postupile suprotno, pa odredile npr. dulje ili kraće vrijeme zastare, takav bi uglavak bio ništetan. Na ništetnost sud pazi po službenoj dužnosti. Ništetnost ovog uglavka ne bi imala za posljedicu ništetnost pravnog posla u cijelosti. Ništetnost je izvan dosega zastare pa bi stoga, logičkim slijedom, ista sudbina trebala pratiti i njegove posljedice, restituciju. Međutim, u tom se dijelu stajališta praktičara prava značajno razilaze.

Ako je ništetnost bezvremenska i sjevremenska, zašto se to onda ne bi moglo odnositi i na njezine posljedice, restituciju takvog pravnog posla? Pravilo o povratu u prijašnje stanje, obzirom na prirodu restitucije kod ništavosti, razlikuje se od restitucije kod drugih obveznopравnih instituta koji su ograničeni prekluzivnim i zastarnim rokovima i zato bi ograničenje zastarom obezvrijedilo institut ništavosti koji je bezvremenski i sjevremenski (na što upućuje i retroaktivno djelovanje kao jedno od bitnih obilježja). Prihvatanjem zastare za restituciju izostala bi faktična posljedica tog instituta, koji upravo zbog sprječavanja nedopuštenih pojava sklapanja ništetnih ugovora (kao rijetko koji) djeluje retroaktivno i bez vremenskog je ograničenja.

Smatramo da je u slučaju ništetnosti, koja djeluje (ex tunc) od trenutka zaključenja, restitucija dio tog instituta i da se ne može se odvojeno od njega promatrati, što znači da ne može podlijegati zastari.

## 4.2. Pravni učinci zastare

Osnovno pravilo, kada je riječ o pravnim učincima zastare, polazi od toga da se nastupanjem zastare ne gasi subjektivno pravo, već prestaje pravo prisilnim putem zahtijevati ispunjenje dospjele obveze. Na taj način dužnik, čiji je dug zastario samo zbog nastupa te okolnosti, nije prestao biti dužnikom, niti je njegov dug time prestao. Time dolazi do promjene u njegovoj odgovornosti za taj dug. Ukoliko dužnik ispuni zastarjelu obvezu, nema pravo zahtijevati da mu se vrati ono što je dao, čak i ako nije znao da je obveza zastarjela (čl. 221. ZOO-a). Teoretski to se može očekivati i od dužnika koncesijske naknade (premda je to u praksi teško / nemoguće očekivati). Posljedica zastare je u tome što se njegova obveza pretvorila u neutuživu ili naturalnu obvezu.

Kakve su reperkusije tog načelnog stava na potraživanja za stjecanje bez osnove, što je trenutno u fokusu našeg interesa, zorno možemo razmotriti kroz njegovu aplikativnu primjenu.

Naime, zastara potraživanja za stjecanje bez osnove do kojeg je došlo ulaganjem tuđeg rada i sredstava počinje teći kod prestanka korištenja tog rada i sredstava, odnosno od dana kada je stjecatelj bez osnove stekao mogućnost da ubire korist od izvršenih ulaganja. U slučaju da je riječ o ulaganju u nekretninu to je dan kad je osoba koja je izvršila ulaganje prestala koristiti tu nekretninu. Tek od tada bi počeo teći zastarni rok (pravno stajalište iz presude Vrhovnog suda RH, broj Rev-559/2007-2 od 12. prosinca 2007.).

Na to se nadovezuje stajalište prema kojem "Imajući na umu sadržaj navedene odredbe čl. 210. ZOO te činjenična utvrđenja nižestupanijskih sudova prema shvaćanju ovog suda tuženik nema pravo zahtijevati vraćanje spornog iznosa, jer vrijednošću uloženi radovi na predmetnoj cesti (onoj koju tuženik zahtijeva u ovom postupku) tužiteljica nije na svojoj imovini neposredno stekla određenu korist u smislu čl. 210. ZOO, jer izgrađena cesta ne predstavlja imovinu tužiteljice, već je to dobro od interesa za Republiku Hrvatsku kojom upravlja Županijska uprava za ceste i u općoj je upotrebi. Stoga tuženik nije mogao svoj protutužbeni zahtjev usmjeriti prema tužiteljici" (pravno stajalište iz presude Vrhovnog suda RH, broj Rev-x-133/12-2 od 9. srpnja 2013.).

Tim pravnim motrištem Vrhovni sud Republike Hrvatske je na vrlo značajan način modificirao svoje gledište (pri tome se misli na stajalište iskazano u revizijskoj odluci br. Rev-73/09-2 od 2. ožujka 2010.), koji je do tada državu kvalificirao kao mogućeg stjecatelja bez osnove za sve ono što je na pomorskom dobru izgradila treća osoba. Sukus toga sadržaj je u formulaciji „da se pojam imovine u smislu čl. 210. ZOO-a treba tumačiti u svjetlu obveznog prava i da se pod imovinom ne smatra samo pravo vlasništva i druga stvarna prava već i svaka moguća korist ili mogućnost povećanja imovine ili prava jedne osobe."



Opće je pravilo da kada zastari glavna tražbina, zastarijevaju i sporedne tražbine kao što su tražbine kamata, plodova, troškova i ostalo (čl. 223. ZOO-a) o čemu treba voditi računa kada se potražuje dospjela, ali neplaćena koncesijska naknada.

Sam nastup zastare, međutim, ne sprječava, niti bi u pravilu trebao spriječiti vjerovnika da podnese tužbu sudu. Naime, na taj materijalnopравни prigovor sud ne pazi po službenoj dužnosti, već samo po istaknutom prigovoru tuženika. Ne istakne li tuženik takav prigovor, sud će odlučiti o tužbenom zahtjevu bez obzira na zastaru.

Dužnikovo disponiranje zastarom ne mora biti isključivo u svrhu sprječavanja ostvarenja dospjele, ali zastarjele vjerovnikove tražbine. Dužnik se, pod određenim pretpostavkama, može zastare i odreći.

Odricanje od zastare moguće je samo (i pretpostavka je odricanju) da je "proteklo vrijeme određeno za zastaru" (u takvom slučaju dolazi u obzir primjena pravila iz čl. 220. ZOO-a). Prema ovom pravilu smatra se da pravni učinak odricanja od zastare imaju: pisano priznanje zastarjele obveze (npr. izjava vjerovnika kojom se on na zahtjev dužnika odriče pokretanja sudskog postupka za naplatu svog potraživanja ako mu potraživanje bude plaćeno u određenom roku ne smatra se priznanjem duga od strane dužnika) i davanje zaloge ili kojeg drugog osiguranja za zastarjelu obvezu (npr. dozvola kojom je dužnik dao suglasnost vjerovniku da upiše založno pravo na određenim nekretninama radi osiguranja vjerovnikova potraživanja ima značenje priznanja duga).

Priznanje zastarjele obveze mora biti učinjeno u pisanoj formi, jer u protivnom ne proizvodi pravne učinke. Može se učiniti u raznim, pravno prihvatljivim pisanim formama. To mogu biti: priznanice, pismo vjerovniku, pisana izjava o priznanju duga ili koji drugi oblik pisanog priznanja koji ne ostavlja dvojbe oko sadržaja takvog priznanja. Međutim, „izjava vjerovnika kojom se on na zahtjev dužnika odriče pokretanja sudskog postupka za naplatu svog potraživanja, ako mu potraživanje bude plaćeno u određenom roku ne smatra se priznanjem duga od strane dužnika“ (odluka Županijskog suda u Koprivnici, broj GŽ-297/05-2 od 14. ožujka 2005.).

Priznanje zastarjele obveze je jednostrani pravni posao. Stoga za njegovu valjanost nije potrebna suglasnost niti pristanak vjerovnika. Međutim za njegove pravne učinke potrebno je odgovarajuće znanje vjerovnika o tomu da je priznanje učinjeno.

Zastara prava na naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je obveznik obračunavanja i plaćanja naknade za koncesiju sam utvrdio obvezu ili nakon isteka godine u kojoj je nadležno nadzorno tijelo utvrdilo obvezu po osnovi naknade za koncesiju i kamata.

### **4.3. Pretpostavke i rokovi zastare**

Normativni sadržaj zakonske odredbe nudi nam odgovor na pitanje od kada zastara počinje teći. Zastara nastupa istekom posljednjeg dana zakonom određenog vremena kada je vjerovnik imao pravo zahtijevati ispunjenje obveze, ako za pojedine

slučajeva nije što drugo propisano. Opći zastarni rok, propisan Zakonom o obveznim odnosima, je pet godina.

Pravo na utvrđivanje obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamate te pravo na naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamate zastarijeva, također za pet godina, računajući od dana kada je zastara počela teći.

Specifičnost računanja početka tijeka rokova sastoji se u tome da zastara na naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je trebalo utvrditi obvezu po osnovi naknade za koncesiju i kamate.

Zastara prava na naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata počinje teći nakon isteka godine u kojoj je obveznik obračunavanja i plaćanja naknade i za koncesiju sam utvrdio obvezu ili nakon isteka godine u kojoj je nadležno nadzorno tijelo utvrdilo obvezu po osnovi naknade za koncesiju i kamata.

U svakom slučaju, apsolutni rok zastara na utvrđivanje i naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata nastupa za deset godina računajući od dana kada je zastara počela prvi put teći.

## **4.4. Zastoj i prekid zastare**

### **4.4.1. Opće napomene**

Tijek roka zastare precizno je određen zakonom, no može doći do situacije u kojoj zastara uopće ne počinje teći, u nekim od zakonom predviđenim slučajevima, zato što su nastupile okolnosti koje za posljedicu imaju zastoj ili prekid zastare.

Ti zakonom predviđeni razlozi mogu biti subjektivne ili objektivne naravi. Temeljna razlika u odnosu prekida zastare spram zastoja je u tome da kod zastoja tijekom zastare nakon prestanka tih razloga zastara nastavlja teći. Vrijeme koje je proteklo prije zastoja pridodaje se vremenu nakon što je zastoj prestao i uračunava u rok zastare (čl. 238/2. ZOO). Međutim, nakon prekida, zastara počinje teći iznova. Radi toga se vrijeme koje je proteklo prije no što je nastupio prekid ne uračunava u rokove zastare (čl. 245. ZOO). Uvriježeno je pogrešno stajalište da opomena, pa makar ona bila napisana od odvjetnika i poslana kao preporučena pošiljka može rezultirati prekidom postupka.

### **4.4.2. Zastoj**

Kada kažemo da razlozi radi kojih može doći do zastoja zastare mogu biti subjektivne naravi pri tomu se misli da su ti razlozi, odnosno okolnosti vezani uz subjektivna svojstva stranaka. Među subjektivne uzroke spadaju oni koji se tiču određenih svojstava samih stranaka.

Objektivni uzrok radi kojeg može doći do zastoja zastare je onaj iz čl. 237. ZOO. Prema pravilu iz ove odredbe zastara ne teče za sve vrijeme za koje vjerovniku nije bilo moguće zbog nesavladivih prepreka sudskim putem (smatra se da se pravilo

odnosi i na zahtjeve upućene drugim tijelima koja su nadležna odlučiti o određenim potraživanjima) zahtijevati ispunjenje obveze. Općenito se smatra da "nesavladive prepreke" postoje kada postoje takve okolnosti koje sprječavaju rad mjerodavnog suda (npr. zastoj rada suda, ratno stanje, elementarne nepogode i sl.).

#### **4.4.3. Prekid**

Kod prekida zastare nastupaju takve okolnosti zbog kojih zastara prestaje teći. Okolnosti zbog kojih može doći do prekida mogu nastati radnjama dužnika, kao i radnjama vjerovnika i to isključivo voljom i radnjom dužnika ili vjerovnika. Dakle, temeljem radnji stranaka u određenom obveznopravnom odnosu, dok do zastoja zastarijevanja dolazi neovisno o volji stranaka, samim nastupom određenih zakonom propisanih uzroka.

Tijek zastare prava na utvrđivanje, odnosno prava na naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata prekida se svakom službenom radnjom nadležnog nadzornog tijela usmjerenom na utvrđivanje ili naplatu obveze po osnovi naknade za koncesiju i kamata koja je dostavljena na znanje obvezniku obračunavanja i plaćanja naknade za koncesiju.

Valja voditi računa da se zastara prekida i kada dužnik koncesijske naknade prizna dug. U skladu s općim odredbama (ZOO-a) priznanje bi bilo moguće u dva osnovna oblika. Ovdje mislimo o neposrednom priznanju učinjenom usmenim ili pismenim putem i posrednom priznanju, učinjenom konkludentno. Osnovno obilježje, o kojem treba voditi računa, je u tome da priznanjem, koje u naravi predstavlja očitovanje volje dužnika da prizna dug, on prizna svoju obvezu koja se sastoji od osnove i visine. Osnova bi bila uređena Zakonom o pomorskom dobru i Zakonom o koncesijama, dakle pravnom normom, a visina predstavlja egzaktan podatak koji je moguće utvrditi izračunom na osnovu objektivnih podataka.

No i onda kada dužnik prizna samo osnovu obveze, ne očitujući se o visini, ili je pak uopće ne prizna, nastupa posljedica prekida zastare.

## **5. Postupovna problematika**

U praksi uopće ne bi bilo trebalo biti dilema u kojem postupku treba naplaćivati stečeno bez osnove. Jasno je da se radi o postupku pred sudom kojim se inicira podnošenjem tužbe Republike Hrvatske, kao nositelja vlasti na pomorskom dobru i pozivom na odredbu čl. 37.a ZPDML koje državi ex lege prizna aktivnu legitimaciju. Međutim, zbog proaktivnog, ali formalnopravno nespretnog postupanja Ministarstva financija, tijekom inspekcijskog nadzora, otvorila se i dilema o pravnom putu, odnosno nadležnosti za naplatu onoga što je stečeno nezakonitim korištenjem pomorskog dobra, dakle bez pravne osnove.

Naime, Ministarstvo financija prilikom kontrole koncesionara često nailazi na situacije da koncesionar koristi i obližnje područje koje nije pokriveno koncesijom, što ima obilježje prekoračenja koncesije, ili je koncesija istekla, koja situacija onda odgovara nastavku korištenja općeg dobra kojem je otpala osnova. Također,

Ministarstvo obavlja i nadzor nad fizičkim i pravnim osobama za koje postoje indicije ili su ih prijavljivale druge inspekcije da određena dobra koriste ili obavljaju neku djelatnost bez pravne osnove – koncesije. I u toj situaciji, kada se radi o djelatnosti za koju treba koncesija, a obavlja se djelatnost bez koncesije, Ministarstvo financija postupa jednako kao da postoji ugovor o koncesiji i prisilno naplaćuje iznos koji kvalificira kao "neplaćenu koncesijsku naknadu".

## **5.1. Nadležnost – sudska ili upravna**

U okviru nadzora kojeg je provodilo Ministarstvo financija nad koncesionarima u upravnom postupku inspekcija je određivala, uz naplatu neplaćene koncesijske naknade i plaćanje naknade za ono što je koncesionar koristio bez pravne osnove preko granice koncesije i to po istim kriterijima i u istom rješenju. I za taj dio utvrđivana je obveza isplate koncesijske naknade kao da proizlazi iz ugovora, i to kao „manje obračunata koncesijska naknada“.

Na identičan način Ministarstvo financija je postupalo i prilikom nadzora osoba koje nemaju nikakvu pravnu osnovu za korištenje nekog dobra ili obavljanje djelatnosti za koje treba koncesija, pa je inspekcija također donosila rješenja kojima je nalagala naplatu "neplaćene koncesijske naknade". Istovremeno, Ministarstvo financija je u praksi u ovakvoj situaciji ako se radi o osobi koja obavlja djelatnost bez koncesije prekršajnu prijavu odmah dostavljala prekršajnom sudu radi donošenja odluke o prekršaju te zapisnik o nadzoru nadležnom državnom odvjetništvu radi pokretanja parnice zbog stjecanja bez osnove. Dakle, Ministarstvo financija ne smatra da je takvom naplatom konzumirano ono što je stečeno bez osnove.

U nekim slučajevima, međutim, već su tekle parnice po tužbi Republike Hrvatske protiv iste osobe, radi stjecanja bez osnove. Te su osobe, u poziciji tuženika u parnici, prigovarali da im je naknada već naplaćena u upravnom postupku i da se to ne može opet učiniti u sudskom postupku, po drugi put.

Nadležnost za ovakvo postupanje Ministarstvo financija izvodi iz odredbe čl. 52. st. 9. Zakona o koncesijama (nadležnost za nadzor nad osobama koje obavljaju djelatnost bez ugovora o koncesiji), odredbe čl. 34. st. 10. Zakona o koncesijama (naplata kazni u postupku nadzora) i odredbe čl. 10. st. 1. i 2. Općeg poreznog zakona te čl. 102.-112. (određivanje porezne obveze onim osobama koje obavljaju djelatnost bez ugovora o koncesiji).

Odredba čl. 10. Općeg poreznog zakona glasi: „Porezne činjenice utvrđuju se prema njihovoj gospodarskoj biti. Ako je prihod, dohodak, dobit ili druga procjenjiva korist ostvarena bez pravne osnove, porezno tijelo utvrdit će poreznu obvezu u skladu s posebnim zakonom kojim se uređuje pojedina vrsta poreza.“

Međutim, odredbom čl. 34. st. 10. Zakona o koncesijama predviđeno je određivanje „kazne“ po rješenjima u postupku nadzora fizičkih i pravnih osoba koje obavljaju djelatnost bez sklopljenog ugovora o koncesiji, a koja kazna je prihod državnog proračuna, ako se radi o djelatnosti koja se može obavljati samo na temelju ugovora o koncesiji. No, nema kriterija za izračun visine ove kazne niti je ova vrsta kazne propisana u Glavi VIII kaznenih tj. prekršajnih odredbi cit. Zakona.

Stoga se postavlja pitanje radi li se doista o kazni ili se ovu odredbu mora tumačiti povezano s čl. 10. st. 2. Općeg poreznog zakona koji tu kaznu definira, što bi značilo da se radi o poreznoj obvezi. Ako se radi o kazni onda je treba prebaciti u prekršajne odredbe odnosno, a ako se radi o porezu iz gore navedene odredbe, onda treba izričaj "kazna" zamijeniti drugom formulacijom i jasno napisati da se radi o porezu jer bi se moglo zaključiti da se u takvim situacijama razrezuje i porez i kazna i da se radi o odvojenim naknadama (dvojba da li se oba zakona primjenjuju kumulativno ili se radi o identičnoj stvari). Stoga je ovo zakonsko rješenje neprecizno te neusklađeno s odredbom čl. 10. Općeg poreznog zakona.

Ministarstvo, čini se, razrezuje neplaćenu koncesijsku naknadu, a na temelju činjenice da je koncesijska naknada izjednačena s porezom sukladno čl. 2. Općeg poreznog zakona.

Naime, navedena odredba predviđa razrezivanje poreza na koristi koje su ostvarene bez pravne osnove. Akcent je na izričaju „porez“ i „bez pravne osnove“, što znači da se porez mora utvrditi i za one prihode, odnosno koristi za koje nije bilo nikakve pravne osnove za njihovo stjecanje. Radi se o naplati poreza na takav prihod koji je osnovica za razrez, a ne o prisilnoj naplati samog prihoda odnosno druge koristi, odnosno svega onoga što je stečeno bez pravne osnove i ovo je posve logična interpretacija.

Do sada je postalo više nego očito da nije moguće, olako bez dvojbe, odgovoriti na pitanje što je čija nadležnost i koji pravni put treba izabrati. Rezultat je to različitih motrišta oko razrješenja onih situacija u kojima se, u praksi, preklapaju nadležnosti Ministarstva financija i sudova.

To se kao dvojbena pitanje prikazuje u praksi, kako državnih odvjetništva, tako i Ministarstva financija u upravnom postupku prilikom provođenja inspekcijskog nadzora nad poslovanjem koncesionara, ali i fizičkih i pravnih osoba koje su koristile neko dobro ili obavljale neku djelatnost za koju inače treba koncesija, a bez pravne osnove.

Očito je došlo do dvostrukog postupanja od strane državnih odvjetništva i Ministarstva financija, kao konkurencije u postupanju prilikom aplikacije Zakona o koncesijama, jer se u istim situacijama drugačije tumače pojedine odredbe tog propisa. Sukus problema je u različitim interpretacijama koje su uočene i kod nadležnih ministarstava i sudova.

## **5.2. Uloga prekršajnih sudova**

Fizička ili pravna osoba koja gospodarski koristi pomorsko dobro bez pravne osnove - odnosno bez koncesije ili koncesijskog odobrenja čini prekršaj iz čl. 114. st. 1. toč. 1. ZPDML. O prekršajima odlučuje u prvom stupnju vijeće za prekršaje nadležne lučke kapetanije na području gdje se dogodio prekršaj, a u drugom stupnju ministarstvo nadležno za more, sukladno odredbi čl. 109. ZPDML, a postupak se vodi po propisima o prekršajima.

O tom postupku trebalo bi sudjelovati nadležno državno odvjetništvo koje zastupa Republiku Hrvatsku, radi postavljanja imovinskopravnog zahtjeva. Iako je praksa mnogih prekršajnih sudova da upućuju oštećenika sa imovinskopravnim zahtjevom u parnicu, neki prekršajni sudovi hrabro odlučuju o postavljenim imovinskopravnim zahtjevima i to čak za enormno visoke iznose, međutim, to je u praksi iznimka, a ne pravilo. Ovdje se naravno otvara i pitanje opasnosti od zastare ako se dugo čeka odluka prekršajnog suda, pa državna odvjetništva radije odmah podnose sudu tužbe radi stjecanja bez osnove, ne čekajući ishod prekršajnog postupka.

Međutim, prekršajni sud, bi ex lege trebao oduzeti imovinsku korist stečenu prekršajem, pa se otvara pitanje i koja je to imovinska korist i hoće li ona odgovarati stečenom bez osnove, no to je posebno pitanje koje bi zahtijevalo najprije analizu prakse, a potom i teorijsku analizu.

Naravno, sva nezakonita postupanja na pomorskom dobru koja imaju obilježje prekršaja iz mjerodavnih odredbi ZPDML trebala bi biti sustavno sankcionirana kroz odluke prekršajnih sudova i to najstrožim kaznama, obzirom da se radi o općem dobru, čime bi se i prevenirala sve češća pojava stjecanja bez osnove.

## 6. Umjesto zaključka

- Aktivnu legitimaciju za potraživanje stečenog bez osnove na pomorskom dobru ima, po samom zakonu Republika Hrvatska kao nositelj vlasti na pomorskom dobru, neovisno o tome tko bi inače bio nadležan za davanje koncesije i to ne bi trebalo biti sporno.
- Obzirom na stroge odredbe ZPDML-a, čiji je ratio legis zaštita pomorskog dobra kao općeg dobra dostupnog svima, kao i odredbe o pravima koncesionara nakon prestanka koncesije, treba preispitati moraju li se uopće obračunavati nužni troškovi u situacijama potpuno nezakonitog postupanja, osobito kada je takav korisnik izgradio zgradu ili građevinu na pomorskom dobru koja se mora ukloniti ili koja će služiti općoj uporabi, a ne u lukrativne svrhe i trebalo bi u tom pravcu provocirati sudsku praksu.
- Koristi li neka fizička ili pravna osoba dobro bez koncesije, ali ima dozvolu za obavljanje djelatnosti po drugim propisima, tražbinu Republike Hrvatske protiv takve osobe treba izračunati u visini koristi koju je ta osoba stekla, koja bi trebala odgovarati visini koncesijske naknade. Ovo ne priječi državno odvjetništvo da tužbenim zahtjevom traži i više ako u konkretnom slučaju okolnosti upućuju na to.
- U praksi se uočava, u sve većem broju slučajeva, da fizičke ili pravne osobe koristi neko dobro ili obavljaju djelatnost bez ugovora o koncesiji i još k tome nemaju dozvolu za obavljanje te djelatnosti, odnosno, u cijelosti postupaju protupravno. Republika Hrvatska svoju tražbinu protiv takvih osoba treba formirati u visini ukupnog prihoda, odnosno koristi koju su te osobe stekle na takav način, uz prethodno odbijanje nužnih troškova.

## KRATKI PREGLED SUDSKE PRAKSE

- "Činjenica da je nadležno tijelo i procijenilo određenu nekretninu u vrijednost kapitala, nije osnova za stjecanje prava vlasništva niti je to odlučno za donošenje odluke o predmetnom tužbenom zahtjevu.

Neosnovano tuženik ističe prigovore vezane uz postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra, odnosno nije u pravu kada navodi da predmetne čestice nemaju status pomorskog dobra samo zato jer nisu provedene u zemljišnim knjigama. Pomorsko dobro ne konstituira se upisom u zemljišnu knjigu, niti je za postojanje takvog pravnog statusa jedino mjerodavno upis u zemljišnu knjigu s obzirom na to da je ono određeno po samom zakonu (čl. 3. ZPDML-a). Je li nekretnina pomorsko dobro ili ne, proizlazi iz činjenice može li se ona podvesti pod zakonsku definiciju pomorskog dobra, ovisno o njenom izgledu, položaju i funkciji u prostoru – a ne o tome je li ona upisana kao pomorsko dobro u katastru i zemljišnoj knjizi. Odluka (rješenje) o utvrđivanju granice pomorskog dobra je deklaratorni, a ne konstitutivni akt jer je pomorsko dobro definirano zakonom. To se odnosi i na rješenja o utvrđivanju lučkih područja, odnosno odluke o davanju koncesije za pojedinu luku." (presuda Visokog trgovačkog suda RH, broj PŽ-3609/12-4 od 22. veljače 2016.)

- "Predmet spora je zahtjev tužitelja da mu tuženik isplati stečeno bez osnove zbog korištenja pomorskog dobra bez koncesije.

U postupku pred nižestupanjskim sudovima utvrđeno je:

- da je tuženik sa SD. županijom 28. veljače 2003. zaključio ugovor o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja točno određenog dijela plaže na predjelu u S. čije je trajanje ograničeno na razdoblje od 1. ožujka 2003. do 28. veljače 2005.,
- da je tim ugovorom bila ugovorena godišnja naknada za koncesiju u iznosu od 23.550,00 kn, a koji iznos se trebao plaćati u jednakim tromjesečnim obrocima u iznosu od 5.887,50 kn,
- da je tuženik i po proteku roka na koji je ugovor o koncesiji sklopljen zadržao u posjedu i nastavio koristiti pomorsko dobro na kojem je bila zasnovana koncesija te da kroz to vrijeme nije plaćao nikakvu naknadu za korištenje pomorskog dobra.

Na temelju takvih utvrđenja nižestupanjski sudovi su tužbeni zahtjev ocijenili osnovanim. Sudovi su našli da je tužitelj prema odredbi čl. 3. st. 1. i čl. 10. st. 1. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 158/03, 141/06 i 38/09, dalje: ZPDML) legitimiran za zaštitu pomorskog dobra. Nižestupanjski sudovi su zaključili da se radi o obogaćenju na strani tuženika bez pravne osnove u smislu čl. 210. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 53/91, 73/91, 3/94, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01), odnosno čl. 1111. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, broj 35/05 i 41/08) u visini ranije ugovorene naknade za koncesiju u periodu od isteka koncesije do podnošenja tužbe.

Pravno shvaćanje nižestupanjskih sudova je pravilno.

U konkretnom sporu mjerodavna je i odredba čl. 37.a ZPDML-a koja glasi: "Republika Hrvatska može poduzimati sve radnje radi zaštite pomorskog dobra, kao i podnositi tužbe radi utvrđenja pomorskog dobra, naknade štete ili stjecanja bez osnove protiv osoba koje gospodarski koriste ili su koristile pomorsko dobro bez koncesije ili koncesijskog odobrenja i time ostvarile određenu korist ili svojim radnjama uzrokovale štetu."

Tužitelj na temelju ovlasti iz navedenih odredaba ZPDML-a osnovano traži od tuženika da nadoknadi korist koju je imao od korištenja pomorskog dobra bez koncesije. Naime, tuženika kao ovlaštenik koncesije na pomorskom dobru koji je nastavio koristiti pomorsko dobro na kojem je bila zasnovana koncesija bez plaćanja naknade za korištenje pomorskog dobra neosnovano se obogatio za visinu naknade za koncesiju koju bi inače trebao platiti, pa je to korist koju je dužan nadoknaditi, i to u iznosu naknade za koncesiju kako bi ta naknada dospijevala na naplatu." (presuda Vrhovnog suda RH, broj Rev-2427/11-2 od 14. listopada 2015.)

- "Imajući na umu sadržaj navedene odredbe čl. 210. ZOO te činjenična utvrđenja nižestupanjskih sudova prema shvaćanju ovog suda tuženik nema pravo zahtijevati vraćanje spornog iznosa, jer vrijednošću uložениh radova na predmetnoj cesti (onoj koju tuženik zahtijeva u ovom postupku) tužiteljica nije na svojoj imovini neposredno stekla određenu korist u smislu čl. 210. ZOO, jer izgrađena cesta ne predstavlja imovinu tužiteljice, već je to dobro od interesa za Republiku Hrvatsku kojom upravlja Županijska uprava za ceste i u općoj je upotrebi. Stoga tuženik nije mogao svoj protutužbeni zahtjev usmjeriti prema tužiteljici." (odluka Vrhovnog suda RH, broj Rev-x-133/12-2 od 9. srpnja 2013.)
- "Za prosudbu radi li se o stjecanju bez osnove odlučno je, je li u času stjecanja za to stjecanje postojala pravna osnova." (odluka Vrhovnog suda RH, broj Rev-1020/2009 od 15. svibnja 2012.).
- "Tužbenim zahtjevom tužiteljica je od tuženika zahtijevala naknadu s naslova koristi koju je ostvario tuženik i njegov pravni prednik time što je u razdoblju od 26. listopada 1994. do 26. lipnja 1999. koristio bez pravne osnove dio pomorskog dobra na području marine hotela A. u O. u svrhu obavljanja turističke djelatnosti, a koja korist se očituje kao ušteda izdataka u visini novčane naknade koja se za to područje uobičajeno plaćala za korištenje pomorskog dobra.

Sudovi su na temelju odredbe čl. 219. Zakona o obveznim odnosima („Narodne novine“, broj 53/91, 73/91, 3/94, 7796, 112/99, 88/01 - dalje: ZOO) i čl. 48. Pomorskog zakonika („Narodne novine“, broj 17/94, 74/94 i 43/96 – dalje: PZ) djelomično prihvatili tužbeni zahtjev i tuženiku naložili da tužiteljici isplati naknadu u ukupnom iznosu od 235.718,68 kuna sa pripadajućom zateznom kamatom (kako je to pobliže određeno u st. I. izreke drugostupanjske presude) s naslova koristi koju je ostvario time što je u prijepornom vremenskom razdoblju bez plaćanja koristio pomorsko dobro u svrhu luke posebne namjene (marina hotela A. u O.) iako za to nije imao valjane pravne osnove. O visini naknade sudovi su odlučili na temelju odredbe čl. 223. ZPP, iako se na tu odredbu formalno nisu pozvali. Ovaj revizijski sud



prihvaća zauzeto pravno shvaćanje drugostupanjskog suda i razloge iznesene u obrazloženju pobijane drugostupanjske presude." (odluka Vrhovnog suda RH, broj Rev-x 611/09-2 od 15. veljače 2012.).

- Prekršaj uporabe pomorskog dobra bez prethodno pribavljene koncesije za to nije prekršaj neispunjenja propisane obveze ili nanošenje štete koja se utvrđuje propisanim cjenikom. Stoga ako počinitelj tog prekršaja sam i prije donošenja rješenja o prekršaju, pribavi koncesiju za uporabu pomorskog dobra, ne može se pozivati na obvezu suda ili drugog prekršajnog tijela koje vodi prekršajni postupak da protiv njega obustavi prekršajni postupak." (odluka Ustavnog suda RH, broj U-IIIB-3631/2009 od 1. travnja 2010.).
- "Nije sporno da je tužena pomorsko dobro koje je predmet ovog spora dala gospodarsko korištenje temeljem koncesije trećoj osobi različitoj od tužitelja.

Prema ocjeni ovog suda sud drugog stupnja u svojoj odluci izražava pogrešan stav smatrajući da je domašaj odredbe članka 210. ZOO samo kada se pojam imovine tumači u okvirima prava vlasništva pa da stoga, kako pomorsko dobro ne može biti predmet vlasništva, niti ulaganja u pomorsko dobro ne mogu biti predmet bilo kakvog prava.

Suprotno tome ovaj sud smatra da se pojam imovine u smislu čl. 210. ZOO-a treba tumačiti u svjetlu obveznog prava i da se pod imovinom ne smatra samo pravo vlasništva i druga stvarna prava već i svaka moguća korist ili mogućnost povećanja imovine ili prava jedne osobe.

Kako se pomorsko dobro daje na korištenje temeljem odluke i ugovora o koncesiji za naknadu, a takva naknada predstavlja korist koju ostvaruje tužena to je u ovoj fazi postupka preuranjen zaključak suda drugog stupnja da tužitelj ne bi imao pravo isplate vrijednosti izvršenih ulaganja u pomorsko dobro, a koja su ulaganja izvršena radi iskorištavanja pomorskog dobra u ugostiteljske, dakle lukrativne djelatnosti." (odluka Vrhovnog suda RH, broj Rev-73/09-2 od 2. ožujka 2010.).

- "Zastara potraživanja za stjecanje bez osnove do kojeg je došlo ulaganjem tuđeg rada i sredstava počinje teći kod prestanka korištenja tog rada i sredstava odnosno od dana kada je stjecatelj bez osnove stekao mogućnost da ubire korist od izvršenih ulaganja. U slučaju da je riječ o ulaganju u nekretninu to je dan kad je osoba koja je izvršila ulaganje prestala koristiti tu nekretninu. U konkretnom slučaju to je 29. siječanj 2003. kad je tužiteljica prestala koristiti poslovni prostor tuženice, jer je tek tada tužiteljica imala pravo zahtijevati ispunjenje obveze - pa je tek tada počeo teći zastarni rok u smislu čl. 361. ZOO." (odluka Vrhovnog suda RH, broj Rev-559/2007-2 od 12. prosinca 2007).
- "Koncesija je pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnoj ili fizičkoj osobi. Prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji (čl. 16. st. 2. ZPDML-a), a on se sklapa na osnovi odluke o koncesiji (čl. 25. st. 1. ZPDML-a). Odluka o koncesiji i ugovor

nisu međusobno neovisni, jer je odluka pravni temelj sklapanja dvostrano-obveznog pravnog posla upotrebe pomorskog dobra. Odluka o koncesiji svojim sadržajem u bitnome određuje elemente na temelju kojih se dio pomorskog dobra isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu (ili gospodarsko korištenje) određenoj osobi (čl. 16. st. 3. i čl. 24. ZPDML-a). U izostanku postojanja odluke o koncesiji nema pravne osnove za sklapanje ugovora o koncesiji, pa nije moguće pravnu sudbinu tog ugovora cijeliti bez odluke koja treba prethoditi njegovom sklapanju. Ugovor kojemu je izostao pravni temelj njegovog sklapanja nije pravno održiv. Kad se upravni akt poništi, onda se stavlja izvan snage sam akt, ali i sve pravne posljedice koje je on proizveo (ex tunc)". (odluka Visokog trgovačkog suda RH, broj Pž-6043/09-3 od 23. studenog 2009.)

## LITERATURA

1. Abramović Lj., Uz Zakon o koncesijama – neka razmišljanja i prikazi komplementarnih propisa, Informator, br. 4564.
2. ANTOLIĆ, A., O općem poreznom zakonu, Hrvatska pravna revija, 2001., br. 3.
3. BLAGOJEVIĆ, B., KRULJ, V., Komentar Zakona o obligacionim odnosima, Savremena administracija, Beograd, 1980.
4. BORIĆ, Ž., Prekid zastare prema Zakonu o obveznim odnosima, Informator br. 5794.-5795. i 5796.
5. BORKOVIĆ, Ivo, Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro, Pomorsko dobro i koncesije – referati i izlaganja na Okruglom stolu, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 24. svibnja 1995.
6. CIGOJ, S., Komentar obligacijskih razmerij, II. knjiga, Časopisni zavod, Uradni list SR Slovenije, Ljubljana 1984.
7. ĆESIĆ, Z., GORENC, V., KAČER, H., MOMČINOVIĆ, H., PAVIĆ, D., PERKUŠIĆ, A., PEŠUTIĆ, A., SLAKOPER, Z., VIDOVIĆ, A., VUKMIR, B., Komentar Zakona o obveznim odnosima, RRIF, Zagreb, 2005.
8. ČUVELJAK, J., Zastoj i prakid zastare [http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/Cuveljak\\_Jelena\\_prekid\\_zastare.pdf](http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/Cuveljak_Jelena_prekid_zastare.pdf)
9. ČUVELJAK, J., Zastara kod ugovora o prometu roga i usluga [http://www.vtsrh.hr/uploads/Dokumenti/Zastara\\_kod\\_ugovora\\_o\\_prometu\\_roba\\_i\\_usluga.pdf](http://www.vtsrh.hr/uploads/Dokumenti/Zastara_kod_ugovora_o_prometu_roba_i_usluga.pdf)
10. DIVKOVIĆ, Mirko, Rječnik latinsko – hrvatski, izdanje treće, Naklada kr. hrvatsko – slavonske zemaljske vlade, Zagreb, 1900. str.(Reprint 1980.)
11. ĐERĐA, D., Pravno uređenje koncesija u pravu Europske unije, Hrvatska pravna revija, ožujak 2015.
12. ĐORĐEVIĆ, Ž., STANKOVIĆ, V., Obligaciono pravo (Opšti deo), Savremena administracija, Beograd, 1974.
13. GORENC, V., Zakon o obveznim odnosima s komentarom, RRiF, Zagreb, 1998.
14. KAČER, H., Prekid zastare nastaje samo sudskim postupkom, Lider, 19. ožujka 2009.
15. KLARIĆ P., VEDRIŠ, M., Građansko pravo, IX izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2006.
16. Kundih B., Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi, Studiograf, Rijeka, 2005.
17. MATKOVIĆ, B., Zastara poreza i obveznih doprinosa, Informator, br. 5788.-5789.
18. MOMČINOVIĆ, H., Ugovori obveznog prava, Narodne novine, Zagreb, 1987.
19. PAVLOVIĆ, M., Kamate u novijoj sudskoj praksi, Hrvatska pravna revija, 2005., br. 5.
20. PEROVIĆ, S., Obligaciono pravo, Privredna štampa, Beograd, 1980.
21. RASPOR, A., Zastara-sistemska prikaz po Zakonu o obveznim odnosima i po drugim zakonima, sa sudskom praksom, Informator, 1982.

22. Seršić, V., Koncesijsko odobrenje kao instrument gospodarskog iskorištavanja dobara s posebnim osvrtom na pomorskom dobru, Pomorsko dobro – zbirka radova, Inženjerski biro d.d. Zagreb, 2006.
23. SESSA, Đ., Zastara i novi Zakon o obveznim odnosima, Aktualnosti Hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 14., Organizator, Opatija, 2007.
24. SLAKOPER, Z., GORENC, V., uz suradnju: BUKOVAC PUVAČA, M., Obvezno pravo, Opći dio, Novi informator, Zagreb, 2009.,
25. SLAKOPER Z., KAČER, H., LUTTEMBERGER, A., Osnove prava trgovačkih ugovora i vrijednosnih papira, Mikrorad, Zagreb, 2009.
26. STANKOVIĆ, V., Zastarelost, u: Enciklopediji imovinskog prava i prava udruženog rada I.-III., T. III., Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, Beograd, 1978.
27. VIZNER, B., Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima, Knjiga II., Zagreb, [s.n.], 1978.-1979.
28. ŽIC, M., Zastara naplate poreznih tražbina, Informator, br. 5812. od 18. studenog, 2009. godine, str. 11.
29. ŽUNIĆ KOVAČEVIĆ, N., Zastara-o primjeni građanskopravnih pravila o poreznom pravu i sudska praksa, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991.), Volum. 30., br. 1, Rijeka 2009. godine, str. 683. – 703.
30. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“ broj 158/03., 100/04., 141/06., 38/09. i 123/11.)
31. Zakon o koncesijama („Narodne novine“ br. 143/12.)
32. Opći porezni zakon („Narodne novine“, broj 147/08., 18/11., 78/12., 136/12., 73/13. i 26/15.)
33. Zakona o parničnom postupku “Službeni list“ SFRJ 4/77., 36/77., 36/80., 36/80.,43/52., 69/82., 58/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90., 35/91.; “Narodne novine” br. 53/91., 91/92., 112/99, 88/01., 117/03., 88/05., 2/07.- Odluka USRH, 84/08., 123/08.-Isp., 57/11., 148/11-pročišćeni tekst, 25/13.
34. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine" br. 35/05., 41/08. i 125/11.)
35. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, br. 20/10., 143/12. i 152/14.)
36. Pravilnik o registru koncesija („Narodne novine“ br. 26/13.)
37. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji