

NEKA JAVNOPRAVNA OGRANIČENJA VLASNIŠTVA U KRALJEVINI HRVATSKOJ I SLAVONIJI U RAZDOBLJU OD 1852. DO 1918.

Doc. dr. sc. Frane Staničić*

UDK: 351.712.5(497.5)“1852/1918”

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: svibanj 2012.

Iako je vlasništvo načelno nepovredivo i neograničeno, još od najranijih vremena prisutni su razni oblici njegova ograničavanja. Autor će u radu analizirati odredbe austrijskog Općeg građanskog zakonika koje dopuštaju ograničavanje prava vlasništva, kao i niz zakona koji su svoj temelj našli u njegovim odredbama. U radu će se analizirati izvlaštenje kao najteži oblik zadiranja u pravo vlasništva, a čije je uređenje u ovom razdoblju bilo iznimno heterogeno. Zatim će se analizirati institut koji inače ne karakterizira prisilnost, ali koji se može, kada je to od javnog interesa, provoditi i prisilno – komasaciju. U trećem dijelu rada autor će analizirati razne legalne servitute koji su se pojavili u ovom razdoblju. Analiza javnopravnih ograničenja pokazat će da je, iako je načelno postojala ideja o nepovredivosti prava vlasništva, ono tijekom cijelog ovog razdoblja moglo biti ograničeno, pa i oduzeto, ako je to zahtijevao opći interes.

Ključne riječi: vlasništvo, ograničenja prava vlasništva, izvlaštenje, komasacija, legalni servituti

1. UVOD

Pravo vlasništva dugo se shvaćalo kao apsolutno subjektivno pravo te kao potpuna i isključiva vlast na tjelesnoj stvari koju su svi dužni poštovati.¹ To je stav klasičnog rimskog prava koji je preuzet i u svim kodifikacijama građanskog

* Dr. sc. Frane Staničić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

¹ Klarić, P.; Vedriš, M., *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 226.

prava u 19. stoljeću. Unatoč navedenom stajalištu, prevladala je ideja da je to pravo ipak moguće ograničiti, a da su granice prava vlasništva zakon i prava trećih.² S razvojem prava i razvojem ideje vlasništva u suvremenim pravnim poredcima dolazi do uređenja prava vlasništva na temelju individualističkog poimanja vlasništva, ali uz određene modifikacije tog stajališta.³

Odredbe austrijskog Općeg građanskog zakonika (dalje u tekstu: OGZ), a čija recepcija označava početak razdoblja koje u radu analiziramo, o pravu vlasništva sadržane su u njegovu dijelu drugom, razdjelu prvom, i to u §§. 353. – 446. OGZ definira vlasništvo u objektivnom i subjektivnom smislu – u objektivnom smislu vlasništvo je “sve što je osobe kakove, sve tjelesne i netjelesne njezine stvari”⁴, a u subjektivnom smislu vlasništvo je pravo, vlast “raditi po volji sućanstvom i koristima stvari kakove i svakoga inoga isključiti od toga”.⁵ Dakle, ako promatramo vlasništvo prema OGZ-u kao subjektivno pravo, onda je ono načelno neograničeno. Međutim, pravo vlasništva se još od Hamurabija ne smatra u potpunosti nepovredivim.⁶ Taj princip priznaje i OGZ, koji u trima odredbama propisuje mogućnost ograničavanja prava vlasništva. Prva od tih odredaba, §. 363., sadržava ograničenje prava vlasništva – ako je riječ o nepotpunom vlasništvu kada “ne smije jedan ništa poduzeti, što se opire pravu drugoga.” Iduća odredba, međutim, §. 364., osim što sadržava opće⁷ ograničenje prava vlasništva⁸, omogućava da se vlasništvo ograniči na temelju zakona, a u svrhu održanja i unapređenja općeg dobra. Na temelju te

² *Ibid.*, str. 227, vidi i Gavella, N., *Sadržaj i granice vlasnikove pravne vlasti*, u: *Odabrane teme iz stvarnog prava*, Zagreb, 1992., str. 9.

³ Tako i Gavella N.; Josipović T.; Gliha I.; Belaj V.; Stipković Z., *Stvarno pravo, svezak I*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 264 i 265.

⁴ §. 353. OGZ-a.

⁵ §. 354. OGZ-a.

⁶ Vidi u: Staničić, F., *Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj*, doktorska disertacija, Zagreb, 2011., str. 38; Staničić, F., *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava, vol. 9, br. 1, 2009., str. 142.

⁷ “U opće izvršivanju prava vlasnosti ima samo u toliko mjesta, u koliko se time ne vrijeđaju prava trećega...”

⁸ “Oranica A-ova je ravna, te leži više, oranica B-ova, koja se drži prve, je nagnuta i leži niže. Ovo faktično stanje tvori sa strane A-ove posjed prava, da bude niža oranica koja zaštićuje višu, kao zaštićujući temelj održana, a da ne bude otkopana načinom, kojim bi mogla šteta nastati za oranicu višu.” (R. 26. od 26. veljače 1890. br. 1620. Vidi u: Posilović, S. (ur.), *Opći austrijski građanski zakonik*, St. Kugli, Zagreb, 1899., str. 151 i 152). “Ne može se na vlastitom zemljištu načiniti nešto, čime nastaje opasnost da će voda oteći na susjedno tlo.” (Rj. B. 19. veljače 1913. G. U. XVI. 6138. Vidi u: *ibid.*, str. 152).

odredbe mnogi su zakoni u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji sadržavali ograničenja prava vlasništva. Iduća odredba, §. 365., posebno je važna jer, uz ostala ograničenja vlasništva, omogućava provođenje izvlaštenja/eksproprijacije. Ta odredba, naime, propisuje: “Kad ište općeno dobro, mora član države ustupiti uz primjerenu naknadu i samu potpunu vlasnost stvari kakove.” Prema tome, OGZ dopušta razna ograničenja prava, koja uključuju i oduzimanje prava vlasništva u potpunosti. Na temelju navedenih odredaba OGZ-a razvili su se u ovom razdoblju mnogi oblici ograničavanja prava vlasništva. U radu ćemo se, međutim, bazirati na trima: izvlaštenje, komasacija i legalni servituti.

2. IZVLAŠTENJE

2.1. Uvodno o izvlaštenju

Izvlaštenje kao institut ima korijene u dalekoj prošlosti, vjerojatno od nastanka prvih država s definiranom vlašću i upravom. Uvijek su postojale situacije u kojima je javna vlast morala provesti određene radove od opće koristi. Često je za takve radove imala na raspolaganju vlastitu imovinu (najčešće zemljište), ali nekada ti radovi (primjerice navodnjavanje) nisu mogli biti izvedeni bez zadiranja u privatno vlasništvo pojedinaca. Početak razvoja prava izvlaštenja u današnjem smislu počinje s Grotiusom, koji kaže da u trenutcima najveće potrebe “može stari princip zajedničkog vlasništva opet oživjeti”.⁹ Također je, prema Grotiusu, i vladar u izvjesnim slučajevima ovlašten na zahvat u vlasništvo; on tada treba određenu *iusta causa*. Kao *iusta causa* služili su *utilitas* i *necessitas publica*. Ali ovo pravo vladara, koje obilježava *dominium eminens*, moglo se koristiti samo u ime države, na što je vladar bio ovlašten po vlastitu osjećaju. Institucionalno, pravno reguliranje instituta izvlaštenja nastalo je u vrijeme Francuske revolucije, pa je tako Kutscher smatrao da povijest klasičnog izvlaštenja počinje Francuskom revolucijom.¹⁰ U Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina (*La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*) ističe se: “Nitko se ne može ni najmanjeg dijela svojine riješiti bez suglasnosti vlasnika, izuzev ako

⁹ Kutscher, H., *Die Enteignung – ein Beitrag zur Lehre von der Enteignung und vom Eigentum*, W. Kohlhammer, Stuttgart und Berlin, 1938., str. 15.

¹⁰ *Ibid.*, str. 21. “Moderna regulacija instituta nastaje, izvan kontinuiteta njegovog provođenja kod anglosaksonaca, s francuskom revolucijom, konkretno čl. 17. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789.” Vidi u: De Enterria, E. G.; Fernandez, T.-R., *Curso de derecho administrativo. II*, Thomson civitas, Madrid, 2006., str. 214. Tako i Parada, R., *Derecho administrativo I, Parte general*, Marcial pons, Madrid, 2004., str. 568.

to zahtijeva zakonito utvrđen javni interes, ali i tada samo uz pravično i prethodno obeštećenje.” Nakon revolucije, u francuskim zakonima o izvlaštenju do 1810. izgrađeni su gotovo svi elementi klasičnog izvlaštenja.¹¹

Iz navedenoga se može izvući jasan zaključak. Izvlaštenje je prisutno od najranijih vremena te se može ustvrditi da je ono bilo jedini institut s pomoću kojega je javna vlast mogla izvršiti određene općekorisne radove i protiv volje pojedinca. Ono je zahvat državne (najčešće) vlasti u pravo privatnog vlasništva autoritativnim aktom državnog organa uz potpunu odštetu koji je određen zakonom, a taj zahvat se provodi zbog javnog interesa koji mora nedvojbeno biti utvrđen zakonom ili propisom, uz nemogućnost ostvarivanja općeg interesa na neki drugi, manje invazivan način.¹²

2.2. Izvlaštenje u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju 1852. – 1918.

U ovom razdoblju izvlaštenje su uređivali brojni zakoni i naredbe. Možemo ga podijeliti na dva podrazdoblja: prvo, prije Hrvatsko-ugarske nagodbe (1852. – 1868.), u kojem su izvlaštenje uređivali OGZ i austrijski zakoni uz naredbe za provedbu tih zakona, i drugo, nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe (1868. – 1918.), u kojem su izvlaštenje primarno, uz ranije austrijske zakone i naredbe, uređivali zajednički hrvatsko-ugarski zakoni i autonomni hrvatski zakoni. Zakoni koji su uređivali izvlaštenje u ovom razdoblju bili su brojni, a odredbe o izvlaštenju bile su prisutne u gotovo svim područjima javnog prava, što nam pokazuje značenje ovog instituta u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji od 1852. do 1918. godine.¹³

2.2.1. Uređenje izvlaštenja u prvom razdoblju (1852. – 1868.)

U razdoblju od 1852. i donošenja Carskog patenta od 29. studenog 1852.¹⁴, kojim se protegnulo važenje OGZ-a na Ugarsku, Hrvatsku i Slavoniju te Vojvodinu i Banat, od 1. svibnja 1853. pa do sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe izvlaštenje je primarno uređivao OGZ. Za provođenje izvlaštenja prema OGZ-

¹¹ Više o nastanku i razvoju instituta izvlaštenja vidi u: Staničić, F., *Razvoj...*, *op. cit.* u bilj. 6, str. 24 – 44.

¹² *Ibid.*, str. 48.

¹³ Vidi u: Staničić, F., *Razvoj...*, *op. cit.* u bilj. 6, str. 79 – 85, i u: Staničić, F., *Izvlaštenje u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju 1852.–1918.*, Hrvatska javna uprava, vol. 8, br. 3, 2008., str. 724 – 727.

¹⁴ Br. 4 drž. zak. lista od 1852. godine.

u izdana je Naredba Kraljevske zemaljske vlade od 21. travnja 1857.¹⁵, koja je određivala postupak kojega se “držati valja pri razvlastbi kod javnih gradnja cestovnih i vodnih.” Ta je Naredba određivala da se propisi koji su izvedeni iz odredbi §§. 364. i 365. OGZ-a primjenjuju i u Hrvatskoj i Slavoniji. Postupak propisan tom Naredbom koristio se i u vezi s postupkom izvlaštenja prema drugim, posebnim austrijskim zakonima koji su se izvlaštenja doticali u pojedinim svojim odredbama. Kao primjere bismo naveli: Šumski zakon iz 1852. godine¹⁶ (stupio na snagu u Ugarskoj i Hrvatskoj i Slavoniji 1. siječnja 1858. godine), Rudarski zakon iz 1854. godine¹⁷ te Cestovni red iz 1855. godine.¹⁸

2.2.2. Uređenje izvlaštenja u drugom razdoblju (1868. – 1918.)

U ovom razdoblju izvlaštenje su, uz OGZ i austrijske zakone, primarno uređivali zajednički hrvatsko-ugarski zakoni koje je donosio zajednički Hrvatsko-ugarski sabor i autonomni hrvatski zakoni koje je donosio Sabor Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije. Bilo je doneseno osam zajedničkih¹⁹ i devet autonomnih zakona koji su u ovom razdoblju uređivali izvlaštenje.

I. Zajednički hrvatsko-ugarski zakoni: Zak. čl. LV. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o izvlastbi iz 1868. godine²⁰, Zak. čl. XX. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o pokriću potreština konja za stalnu vojsku i domobranstvo u slučaju sprema iz 1873. godine²¹, Zak. čl. XXXVI. zajedničkog

¹⁵ Proglašena u *Zemaljsko-vladnom listu za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, razdjel I., kom. XVIII., br. 82 iz 1857. godine.

¹⁶ Proglašen u *Zemaljsko-vladnom listu za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, razdjel I., kom. XXVII., br. 121 iz 1857. godine.

¹⁷ Proglašen u *Zemaljsko-vladnom listu za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, razdjel I., kom. XXI., br. 215 iz 1854. godine.

¹⁸ Proglašen u *Zemaljsko-vladnom listu za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, razdjel II., kom. II., br. 2 iz 1856. godine.

¹⁹ U ugarskom dijelu monarhije bili su proglašeni i drugi zakoni koji su uređivali izvlaštenje, ali koji nisu vrijedili na području Kraljevine Hrvatske i Slavonije. Primjerice, Zakon XIII:1890 o izvlaštenju obrađenih zemljišta, Zakon II:1899 o izvlaštenju zemljišta ostavljenih na ugaru, Zakon III:1907 o izvlaštenju šumarske kulture. Vidi u: Ruszoly, J., *Lois sur l'expropriation en Hongrie*, u: *L'expropriation – Expropriation*, De Boeck, Bruxelles, 2000., str. 313.

²⁰ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom IV., br. 6 iz 1869. godine.

²¹ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. VI., br. 31 iz 1873. godine. Sličnu problematiku uređivao je i Zak. čl. LXIX. iz 1912. godine o davanju konja i vozila, proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 82 iz 1913. godine.

Hrvatsko-ugarskog sabora o nastanjivanju zajedničke vojske i domobranstva iz 1879. godine²², Zak. čl. XLI. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o izvlastbi iz 1881. godine²³ – dalje Zakon o izvlastbi (stupanjem kojega na snagu je pre-stao vrijediti Zak. čl. LV. iz 1868. godine), koji je vrijedio sve do propasti Austro-Ugarske Monarhije 1918. godine, Zak. čl. XXIII. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o pravu na vodu iz 1885. godine²⁴, Zak. čl. VII. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o nadopunjenju Zakonskog članka XLI. : 1881. o izvlastbi iz 1898. godine²⁵ i Zakonski članak XXV. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o preinačenju i dopunjenju Zakonskog članka XLI. : 1881. u svrhu izvlastbe zemljišta na morskoj obali iz 1914. godine²⁶; te naredbe za provedbu navedenih zakona.

2. Autonomni zakoni: Zakon o izvlastbi nekretnina u gradu Zagrebu iz 1876. godine²⁷, Zakon o uređenju veterinarstva iz 1888. godine²⁸, Zakon o vodnom pravu iz 1891. godine²⁹, Zakon ob uređenju bujica iz 1892. godine³⁰, Zakon o komasaciji zemljišta iz 1902. godine³¹, Zakon o izvlastbi nekretnina u

²² Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XV., br. 29 iz 1879. godine.

²³ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XVI., br. 55 iz 1881. godine.

²⁴ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. VIII., br. 48 iz 1885. godine.

²⁵ Ovim se zakonom protegnulo važenje Zakona o izvlastbi i na grad Rijeku i njegov kotar.

²⁶ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. V., br. 9 iz 1914. godine.

²⁷ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XXXVI., br. 94 iz 1876. godine. Ovaj je Zakon donesen na prijedlog Mažuranićeve vlade uz obrazloženje da će se njime omogućiti da se Zagreb kao glavni grad "poljepša i razširi". Vidi u: Čepulo, D., *Položaj i ustroj hrvatskih gradova prema Zakonu o uređenju gradskih općina iz 1881. godine*, Hrvatska javna uprava, vol. 2, br. 1, 2000., str. 116. Više o donošenju ovog Zakona vidi u: Staničić, F., *Razvoj...*, op. cit. u bilj. 6, str. 85 i 86.

²⁸ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. X., br. 60 iz 1888. godine.

²⁹ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. V., br. 6 iz 1892. godine.

³⁰ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XI., br. 85 iz 1895. godine.

³¹ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. IX., br. 43 iz 1902. godine.

gradu Osijeku iz 1906. godine³², Zakon o zdravstvu iz 1906. godine³³, Zakon o nuždnim prolazima iz 1906. godine³⁴ i Zakon o izvlastbi u gradu Zemunu iz 1914. godine.^{35, 36}

Prema svim navedenim zakonima izvlaštenje se moglo provoditi isključivo kada je to bilo u javnom interesu.³⁷ Nije bilo uvijek jednostavno definirati “javno dobro” i je li neka gradnja odnosno pothvat od javnog interesa. Tako je Kraljevska zemaljska vlada u načelnoj odluci od 10. rujna 1892. godine propisala da je, ako izvlaštenje nije unaprijed dozvoljeno posebnim zakonom, nadležna upravna oblast morala ispitati od slučaja do slučaja je li riječ o “poduzeću općekorisnom i da li obćeniti interes ište, da stanovita stvar bude exproprirana”.³⁸ Izvlašćivale su se primarno nekretnine. Ipak, odredbe OGZ-a dopuštale su izvlaštenje svih “stvari”, pa nije bilo isključeno izvlaštenje pokretnina.

Korisnik, odnosno osoba u čiju se korist izvlaštenje provodilo u pravilu je bila samo država, ali je prema zajedničkom hrvatsko-ugarskom Zakonu iz 1881. korisnikom izvlaštenja mogla biti svaka fizička i pravna osoba. Bilo je inicijativa da se i u autonomnom zakonodavstvu propiše da korisnik izvlaštenja može biti i privatnik, ali Zakon o izvlastbi nekretnina u gradu Zagrebu,

³² Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 2 iz 1906. godine.

³³ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 19 iz 1906. godine.

³⁴ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 26 iz 1906. godine.

³⁵ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. 16., br. 95 iz 1914. godine.

³⁶ Zakonima o izvlastbi u gradovima Osijeku i Zemunu samo se protegnulo važenje Zakona o izvlastbi u gradu Zagrebu i na te gradove. “Na temelju te regulatorne osnove imati će se ne samo osnivati nove ulice i trgovi, već i nekoji postojeći proširiti. Ovakovo proširenje bez izvlastbenog zakona skopčano je s najvećim poteškoćama, što je upravo grad Zemun iskusio jer je otkup nekretnina za proširenje žMalog trga’ proveo jedva tokom 10 godina, a svakako uz veću materijalnu žrtvu, no što bi je morao dati, da je imao pravo izvlastbe.” O razlozima donošenja Zakona o izvlastbi u Osijeku i Zemunu vidi u: *Prilozi Stenografskim zapisnicima Sabora kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, 1914., prilozi 46 i 71.

³⁷ Neki pravници kritizirali su izraz “javnoga dobra” tvrdeći da treba stajati “javnoga interesa” jer tako stoji u izvorniku OGZ-a (*das allgemeine Beste*) (vidi u: Vuković, M., *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima*, Školska knjiga, Zagreb, 1955., str. 72), a i u zajedničkom Zakonu o izvlastbi stoji “javni interes”.

³⁸ Naredbu od 10. rujna 1892. br. 19.921 vidi u: *Obćinar, tjednik za upravu i javnu sigurnost*, god. X, br. 39, 1892., Ignjat Granitz, Zagreb, str. 307 i 308.

kao ključni autonomni zakon koji je uređivao izvlaštenje, nikada nije bio izmijenjen u tom smislu.³⁹

Izvlaštenje se provodilo pred upravnim tijelima⁴⁰ u postupku kojeg, posebno u drugom razdoblju, karakterizira iznimna javnost. Naime, postojala je obveza javne rasprave⁴¹ i javnog uvida u izvlastbenu osnovu, što danas, recimo, ne postoji u hrvatskom pozitivnom zakonodavstvu. Izvlaštenje je moglo biti potpuno, kada se vlasništvo oduzimalo, i djelomično, kada se vlasništvo ograničavalo, a uvijek je bila dozvoljena žalba Kraljevskoj zemaljskoj vladi u autonomnim stvarima ili hrvatsko-ugarskom ministru za komunikacije u zajedničkim stvarima. Veoma je bitno naglasiti da izvlaštenje nije bilo dopušteno bez davanja primjerene naknade, najčešće u novcu. U prvom razdoblju, do Nagodbe, naknada se također utvrđivala u postupku pred upravnim tijelima, dok se postupak utvrđivanja naknade nakon Nagodbe⁴² provodio pred sudom⁴³ bilo prema zajedničkom bilo prema autonomnom zakonodavstvu. Ipak, neki su zakoni propisivali izvlaštenje bez naknade – Zakon o vodnom dobru. Kao

³⁹ “Valjalo bi s toga po našem mnijenju nadopuniti sadanji i buduće zakone o izvlastbi nekretnina u gradovima tako, da se i privatniku posredovanjem grada u stanovitom potrebnom slučaju i ograničenom obsegu omoguću izvlastba stanovite, za izgradjenje ili dogradjenje svoga gradilišta nužдне površine, i da ju isti može prenieti u javnim knjigama bezteretno na svoje ime.” (Već, H., *O zakonu ob izvlastbi nekretnina u gradovima*, Mjesečnik, br. 9, 1906., str. 694).

⁴⁰ U prvom razdoblju teško možemo govoriti o stvarnoj razdvojenosti sudstva i uprave u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji. Sudstvo je tako bilo objedinjeno s upravom u mješovitim kotarskim uredima osnovanima 1853. godine tijekom centralistički izvedenog upravnog i pravosudnog preustrojstva. Vidi u: Čepulo, D., *Izgradnja modernog hrvatskog sudstva 1848-1918.*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 2-3, 2006., str. 332. Ipak, u ovom se razdoblju po prvi put zaokružuje hrvatski pravosudni sustav kada je vladar 1862. godine odobrio osnivanje Stola sedmorice u Zagrebu, kao hrvatskog vrhovnog suda s banom na čelu. Vidi u: *ibid.*, str. 344.

⁴¹ Nakon što je imenovan, vladin povjerenik morao je prema autonomnom zakonodavstvu odrediti da se osnova za izvlaštenje izloži na javni uvid na četrnaest dana te o stavljanju na uvid objaviti oglas u službenim novinama.

⁴² O razdvajanju sudstva i uprave u razdoblju nakon Nagodbe, za vrijeme Mažuranićevih reformi, vidi u: Čepulo, D., *Dioba sudstva i uprave u Hrvatskoj 1874. godine – institucionalni, interesni i poredbeni vidovi*, Hrvatska javna uprava, vol. 1, br. 1, 1999., str. 240 – 258.

⁴³ Naknadu je, prema odredbama Zakona o izvlastbi u gradu Zagrebu, ako njezin iznos ne bi bio dogovoren nagodbom, određivao Kraljevski sudbeni stol u Zagrebu, a prema odredbama Zak. čl. XLI. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o izvlastbi iz 1881. godine za utvrđivanje naknade bio je nadležan onaj sudbeni stol na području kojega se nalazila nekretnina koja se trebala izvlastiti.

zaštita vlasniku nekretnine stupanje u posjed izvlaštene nekretnine bilo je, u pravilu, vezano uz isplatu naknade.⁴⁴

3. KOMASACIJA

3.1. Uvodno o komasaciji

Komasacija kao instrument potpunog uređenja zemljišta koristi se na prostoru Europe veoma dugo, a prvi zakon o provođenju komasacije donijela je Danska početkom 18. stoljeća.⁴⁵ Ona predstavlja sveobuhvatno uređenje određenog šireg teritorija. Osnovni joj je zadatak da vlasnicima (posjednicima) područja na kojemu se provodi po mogućnosti što više ujedini, uzevši u obzir različite kulture, razbacane zemljišne čestice. U komasaciji se u pravilu racionalno ustanovljuje nova mreža putova, kanala i drugih uređaja, provode eventualne zemljišne melioracije te pravno uređuju vlasnički (posjedovni) odnosi.⁴⁶ U literaturi se nalaze razlozi i za, ali i protiv provođenja komasacije. Tako kao afirmativne razloge nalazimo: okrupnjivanje zemljišta olakšava obradu zemljišta s obzirom na to da je lakše iskoristiti radno vrijeme, jer se ne mora "obilaziti iz jednog komada zemlje na drugi"⁴⁷, lakši je nadzor nad obrađivanjem, mogu se koristiti gospodarski strojevi, pri čemu se štedi i vrijeme i radna sila, manje se zemljišta gubi na međe, nestaje potreba obrade u skladu sa susjedima zbog položaja nekretnine na raznim rudinama, postiže se kvalitetnija melioracija. S druge strane, protivnici komasacije isticali su mogućnost da "izmjenom zemljišta može jedan štetovati na korist drugoga", da se povećava opasnost od tuče,

⁴⁴ Više o izvlaštenju u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji vidi u: Staničić, F., *Razvoj...*, *op. cit.* u bilj. 6, str. 79 – 132, i Staničić, F., *op. cit.* u bilj. 13, str. 721 – 754.

⁴⁵ Ivković, M. *et al.*, *Komasacija zemljišta i ruralni razvoj*, Geodetski list, vol. 64 (87), br. 4, 2010., str. 299.

⁴⁶ Vidi u: Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave, III. knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 160.

⁴⁷ U raspravi prilikom donošenja Zakona o komasaciji iz 1902. upravo je ovaj razlog apostrofirao kao razlog zbog kojeg bi trebalo provesti komasaciju. "Primjerice da navedem, što sam ovih dana čuo. Trgovište Ruma obziče svojim prostorom 1 i 1/2 kvadratne milje, ter ako ratar ore na jednoj strani malu česticu, pak hoće istog dana da predje na drugu česticu, na drugu stranu hatara, mora prolazeć razne puteve i putiće potrošiti 6 satih, dok onamo stigne. Pitam, koliko je tomu čovjeku još ostalo vremena, da radi na ovoj čestici ovoga dana." (izvadak iz govora zastupnika Stjepana Bartovića, vidi u: *Zakon o komasaciji zemljišta i provedbena naredba k istom zakonu od 8. srpnja 1902. br. 54.353 sa svim obrazcima*, Lav Hartman, Zagreb, 1902., str. 127).

da su manje čestice vrednije i da se lakše prodaju te da su troškovi komasacije preveliki i da ih seljački stalež ne može snositi.⁴⁸

Iako je komasacija institut koji uobičajeno ne karakterizira prisilnost, u određenim situacijama, kada se provodila “s obzira narodnog gospodarstva i razboritog gospodarenja”, aktivirala se odredba §§. 364. i 365. OGZ-a te je pod određenim uvjetima mogla biti provedena i protiv volje vlasnika zemljišta na kojemu se provodila. Stoga je komasacija u velikom dijelu razdoblja koje u ovom radu analiziramo bila oblik javnopravnog ograničenja prava vlasništva.⁴⁹

3.2. Komasaacija na području Kraljevine Hrvatske i Slavonije

Onodobna Hrvatska bila je pretežito poljoprivredna zemlja, u kojoj je, posljedično, problemima vezanima uz poljoprivredu posvećivana velika pažnja. Kao primjer bismo naveli osnivanje Vijeća za zemaljsku kulturu i njegovih odbora Zakonom od 26. XI. 1876. godine.⁵⁰ Ovaj je Zakon “Zemaljska vlada predložila u sklopu sustavne skrbi za razvoj poljoprivrede čije je uređivanje dospjelo na red u razdoblju Sabora 1875. – 1878. Osnovom zakona bilo je predviđeno osnivanje stručnog vijeća sa zadaćom prosvjećivanja i unapređivanja stanja u poljoprivredi...”⁵¹ To vijeće ubrzo je i utemeljeno, ali zbog malobrojnosti odgovarajućih stručnjaka nije postalo djelatno.⁵² S obzirom na brigu Zemaljske vlade za razvoj poljoprivrede, nije čudno što je i pitanje provođenja komasacije bilo iznimno važno i aktualno pitanje u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji.

Komasacija je prvi put na području Hrvatske uređena Zakonom o komasaciji zemljišta od 26. svibnja 1891. godine.⁵³ Međutim, ona nije bila nepoznat institut ni prije toga. Naime, na području Kraljevine Hrvatske i Slavonije bilo

⁴⁸ Vidi u: Belobrk, J., *Upravno pravo*, Zagreb, 19--., str. 85 i 86, te u raspravi dr. Franka prilikom donošenja Zakona o komasaciji zemljišta iz 1902., vidi u: *Zakon o..., op. cit.* u bilj. 47, str. 102.

⁴⁹ Tako i Žigrovič-Pretočki, I., *Upravno pravo Kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav*, Lav. Weiss, Bjelovar, 1911., str. 430.

⁵⁰ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XXXVIII., br. 99 iz 1876. godine.

⁵¹ Čepulo, D., *Izgradnja hrvatske moderne uprave i javnih službi 1874-1876.*, Hrvatska javna uprava, vol. 3, br. 1, 2001., str. 121.

⁵² *Ibid.*, str. 123.

⁵³ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 40 iz 1891. godine.

je doneseno nekoliko zakona i naredaba o urbarskoj komasaciji.⁵⁴ Bili su to Urbarski zakon od godine 1836., čl. VI., Carski patenat od 17. svibnja 1857.⁵⁵, Naredba ministarstva unutarnjih diela i pravosudja od 11. studenog 1859. o postupku pri komasaciji plemićkih suvlastništva⁵⁶ te Zakonski članak V : 1870 sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije iz 1870. godine.⁵⁷ Godine 1858. bili su osnovani posebni urbarski sudovi (prvostupanjski urbarski sudovi i Viši urbarski sud u Zagrebu, a trećestupanjsku nadležnost imao je Vrhovni urbarski sud u Beču) sa zadaćom uređivanja posjedovnih odnosa odnosno sporova između bivše vlastele i njihovih podložnika.⁵⁸ Međutim, takvo uređenje opstalo je samo do 1862. godine, kada su ingerencije prvostupanjskih urbarskih sudova povjerene županijskim sudbenim stolovima, dok je poslove višeg urbarskog suda preuzeo Banski stol, a poslove Vrhovnog urbarskog suda Stol sedmorice u Zagrebu.⁵⁹

Do donošenja Zakonskog članka V : 1870. bila je dopuštena prisilna (urbarska)⁶⁰ komasacija, odnosno ona se mogla provoditi i protiv volje vlasnika. Nakon donošenja ovog zakona i proteka roka od dvije godine prisilna komasacija više nije bila moguća.⁶¹ Uskoro se pokazalo da takvo stanje ne zadovoljava narodne potrebe te je od donošenja gore spomenutog Zakona o

⁵⁴ Vidi u: *Zakon o...*, *op. cit.* u bilj. 47, str. 1 – 8.

⁵⁵ Vidi u: *Državni zakoni*, kom. XXII., br. 98 iz 1857. godine, ili *Zemaljsko-vladni list*, br. 88, 1857.

⁵⁶ Vidi u: *Zemaljsko-vladni list* iz 1859. godine, razdjel I., kom. 22., br. 215, str. 565.

⁵⁷ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XVI., br. 51 iz 1870. godine.

⁵⁸ Vidi u: Čepulo, D., *op. cit.* u bilj. 40, str. 333.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Urbarska komasacija provodila se do donošenja Zakona od 22. prosinca 1890., kojim su se preinačile odnosno nadopunile ustanove o postupku u poslovima urbarskim (vidi u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 3 iz 1891. godine). Tako i Žigrović-Pretočki, I., *op. cit.* u bilj. 49, str. 427. Putem urbarsko-otkupnih povjerenstava provodio se niz javnopravnih ograničenja vlasništva. Tako se, prema Zakonu od 10. siječnja 1876. o konačnom razterećenju izvanselištnih kričevinskih i gornih i činženih zemalja (vidi u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 8 iz 1876. godine), provodio otkup zemljišta bez obzira na privolu stranaka. Vidi u: *ibid.*, str. 428.

⁶¹ “Pošto je rok od dvie godine, unutar kojega je bilo po urb. zakonih moguće tražiti komasaciju, minuo iza dvie godine, nakon proglašenja zak. članka V. od godine 1870., nije se napred mogla prisilna komasacija po navedenih zakonih zatražiti; dobrovoljna pako komasacija imala je na umu samo bivšeg gospodina i bivšeg podanika.” Vidi u: *Zakon o...*, *op. cit.* u bilj. 47, str. 8.

komasaciji zemljišta iz 1891. godine opet omogućeno provođenje prisilne komasacije, ali na zahtjev zakonom određene većine⁶² vlasnika zemljišta koje se trebalo komasirati.⁶³ Međutim, spomenuti Zakon bio je na snazi samo 11 godina, do 1902. godine, kada ga je zamijenio novi Zakon o komasaciji zemljišta.

Budući da smatramo da se iz povijesti može i mora učiti, detaljno ćemo prikazati nastanak tog Zakona. Naime, postupak njegova donošenja pokazuje koliko je, prema našem mišljenju, zakonodavna procedura prije 113 godina bila kvalitetnija od današnje.

Kraljevsko zemaljsko komasaciono povjerenstvo izdalo je 24. kolovoza 1899. godine Naredbu, kojom je pozvalo zainteresirane da daju mišljenja o potrebi revizije komasacijskog zakona od 26. svibnja 1891.⁶⁴ s obzirom na to da je "kr. zemaljskoj vladi stiglo tečajem posljednih godina s raznih strana više predstava s molbom, da se zakon od 26. svibnja 1891. o komasaciji zemljišta (...) podvrgne reviziji", a za potrebe ankete koja se trebala provesti pred Zemaljskom vladom.

Velika je anketa i provedena pred anketnim povjerenstvom Zemaljske vlade 25., 26. i 27. rujna 1899.⁶⁵ Nakon provedene rasprave pred anketnim povjerenstvom, izabran je uži pododbor koji je preradio čitav zakon i, nakon što ga je 4. prosinca 1899. jednoglasno prihvatio, predložio svoj elaborat Ze-

⁶² Prisilna komasacija mogla se provesti ako je na nju pristala petina posjednika, koji su morali skupa imati barem pedeset rali zemljišta od kojih se plaća barem pedeset kruna zemljarine. Vidi u: Belobrk, J., *op. cit.* u bilj. 48, str. 87.

⁶³ Vidi u: *Zakon o...*, *op. cit.* u bilj. 47, str. 14.

⁶⁴ Vidi u: *ibid.*, str. 9 – 13. Mišljenja su dala tri člana Zemaljskog komasacijskog povjerenstva, Odjel za pravosuđe Zemaljske vlade, kraljevske županijske oblasti u Požegi, Bjelovaru, Vukovaru, Zagrebu, Varaždinu, Osijeku, Gospiću i Ogulinu, Šumarski odsjek Odjela za unutarnje poslove Kraljevske zemaljske vlade i Središnji upravljajući odbor Slavenskog gospodarskog društva u Osijeku.

⁶⁵ Bili su prisutni predstojnici Odjela za unutarnje poslove i pravosuđe Zemaljske vlade, dva banska savjetnika, četiri savjetnika Zemaljske vlade, zamjenik kraljevskog državnog odvjetnika (izvjestitelj), ravnatelj Gruntovnice Zemaljske vlade, perovođa Zemaljske vlade, državni nadodvjetnik, tri člana Zemaljskog komasacionog povjerenstva, predstavnici svih županija (Zagrebačku je predstavljao i veliki župan. Veliki župani "preživjeli" su Mažuranićeve reforme unatoč njegovoj intenciji da se ukinu. Ban je 1874. godine Središnjoj vladi poslao nacrt zakona o organizaciji uprave kojim bi veliki župani bili ukinuti, ali je Središnja vlada odbila takav prijedlog iz razloga što je to bilo protivno §. 66. nagodbe i §. 9. revizije Nagodbe. Više vidi u: Čepulo, D., *op. cit.* u bilj. 51, str. 94 – 113). Iz navedenoga se jasno vidi koliko se ozbiljno pristupilo donošenju novog Zakona o komasaciji zemljišta i koliko je navedeni zakon za onodobnu Kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju bio važan.

maljskoj vladi. Kao dodatan element javnosti, o radu anketnog povjerenstva objavljena su dva članka u časopisu Pravničkog društva.⁶⁶ Na temelju ankete i mišljenja koja su u tu svrhu pristigla te elaborata užeg pododbora Zemaljska je vlada prihvatila (i djelomično preradila) elaborat te ga prosljedila Zemaljskom komasacionom povjerenstvu, koje ga je na sjednici 15. lipnja 1901. godine, uz neke neznatne promjene, jednoglasno prihvatilo. Zatim je Zemaljska vlada sastavila Obrazloženje k osnovi zakona o komasaciji zemljišta⁶⁷, koje je uputila Saboru Kraljevine Hrvatske i Slavonije.

Iz tog Obrazloženja mogu se detektirati glavni problemi uređenja komasacije prema zakonu iz 1891. godine. U zadnjem desetljeću 19. stoljeća u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji proveden je niz “zamašnih odvodnih radnji i melioracija”, povećao se uzgoj marve, što je sve tražilo da se tlo intenzivnije obrađuje. Provođenje komasacije bilo je nužno da bi se riješio problem ras-cjepkanosti zemljišta. Kao primjer veličine ovog problema navodio se primjer jedne porezne općine u kojoj je na površini od 1391 jutra bilo više od 18.000 parcela.⁶⁸ Jedan od najvećih problema, oko kojega su se sukobljavala mišljenja i pred anketnim povjerenstvom i na saborskoj raspravi, bilo je pitanje šuma. Po prijašnjim zakonima šume nisu mogle ući u komasacijsku gromadu, što je, prema mišljenjima mnogih, onemogućavalo kvalitetno provođenje komasacije. Osim toga, prethodna obveza izrade komasacione osnove bila je preteška za predlagачa jer je bila povezana s velikim troškovima, a i izazivala je nepovjerenje ostalih, komasaciji manje sklonih učesnika.⁶⁹ Zemaljska vlada nadalje se u Obrazloženju obvezala da će “medju svojim upravnim činovničtvom naći dovoljan broj takvovih radnih sila koje će namijenjenoj zadaći [komasacionih povjerenika, nap. a.] posvema odgovarati”.

Saborski je *ad hoc* odbor u svojem izvješću od 9. veljače 1902. godine predložio Saboru da Osnovu zakona o komasaciji zemljišta prihvati s promjenama koje je Saboru priložio. Saborska je rasprava počela 13., a završila 21. veljače 1902. godine⁷⁰, kada je zakon prihvaćen u trećem čitanju. Izvjestitelj je bio zastupnik dr. Nikola pl. Tomašić, a Osnovu je pred Saborom branio osobno

⁶⁶ Vidi u: *Zakon o...*, *op. cit.* u bilj. 47, str. 135.

⁶⁷ Vidi u: *ibid.*, str. 47 – 60. Obrazloženje sadržava Osnovu zakona.

⁶⁸ “Od tih su naravski mnoge tako uzke, da se ne može na njih ni plug okrenuti.” Vidi u: *ibid.*, str. 52.

⁶⁹ *Ibid.*, str. 50.

⁷⁰ Rasprava i glasovanje o pojedinim zakonskim odredbama održali su se 14., 17., 18. i 19. veljače 1902. godine.

ban Dragutin grof Khuen-Hederváry. Iz rasprave, posebno uvodnog govora izvjestitelja, jasno se može vidjeti da su se kao argumenti u raspravi o ovom zakonu koristili primjeri iz drugih zemalja. Izvjestitelj je naveo pruski, saski, engleski, württemberški, hessenski i badenski zakon o komasaciji kao izvore iz kojih crpi svoje mišljenje o predloženoj Osnovi.⁷¹ Nakon izvjestitelja Saboru je svoje mišljenje o Osnovi izložio ban, a idućeg dana počela je saborska rasprava. Osnovu su poduprli vladajući i dio opozicije, a nije ju htjela prihvatiti Čista stranka prava, čiji je zastupnik dr. Frank istupio protiv Osnove zbog predložene mogućnosti prisilne komasacije zbog “većih zemaljskih kulturnih radnji” te zbog olakšavanja provođenja komasacije jer je smatrao da je to protiv interesa seljaka. U vezi s dopustivosti provođenja prisilne komasacije, zastupnici su se u raspravi pozivali na načelo *salus reipublicae suprema lex esto* te je prisilnost komasacije prihvaćena kao nužna, potkrepljujući to činjenicom da je, kada je to od općeg interesa, neupitna dopustivost provođenja izvlaštenja. U raspravi se više puta za riječ javljao ban, koji je prisustvovao cijeloj raspravi, kao i izvjestitelj. Iz rasprave se može vidjeti pripremljenost sudionika, koji su, osim domaćim podacima, baratali i podacima iz Austrije, Mađarske itd. Osim toga, tijekom rasprave neki su se zastupnici (Bresztyenszky) pozivali na ugarska iskustva koja su bila primjenljiva i u Hrvatskoj, gdje je u inozemstvo bio poslan savjetnik ugarskog ministra poljoprivrede proučavati strane zakone o komasaciji.⁷² U odgovoru na primjedbe opozicije izvjestitelj je citirao odredbe cislitavskih zakona koji su uređivali sporna pitanja. Nakon provedene rasprave, 18. veljače 1902. prešlo se na glasovanje o prijedlogu Osnove, paragraf po paragraf. Određene primjedbe koje su zastupnici iznosili bile su prihvaćene, pri čemu su i izvjestitelj i ban imali određene ispravke i primjedbe koje su također bile prihvaćene. Zakon je izglasovan na sjednici 21. veljače 1902. godine. Na intervenciju bana u zakonski tekst unesena je u §. 79., koji je propisivao da se provedba zakona povjerava banu, rečenica: “koji će ujedno ustanoviti i dan kada će zakon stupiti u krijepost”. Naime, ban je predložio ovu dopunu jer je smatrao da je “nužno (...) da se opredieli dan, kada će ovaj zakon stupiti u krijepost, jer će se morati izraditi dulja provedbena naredba, pak treba učiniti pripreme prema sada učinjenim promjenama ovog zakona, a za to treba vremena. A ne bi bilo dobro da to nije predviđeno u zakonu samom, jer ako to nije predviđeno u samom zakonu, onda 14. dan iza proglašenja stupa sam po sebi u krijepost.”⁷³ Kralj Franjo Josip I. potpisao je Zakon o komasaciji zemljišta

⁷¹ Vidi u: *Zakon o..., op. cit.* u bilj. 47, str. 66.

⁷² *Ibid.*, str. 95.

⁷³ Vidi u: *ibid.*, str. 258.

22. lipnja 1902., Zakon je proglašen 28. srpnja 1902. godine⁷⁴, ban je donio provedbenu naredbu 8. srpnja iste godine te je u §. 1. Provedbene naredbe bilo propisano da Zakon stupa u "kriepost" 1. kolovoza 1902. godine. Prema tome, od trenutka vladareva potpisa na Zakon do njegova stupanja na snagu, uz donesene provedbene propise, prošlo je točno 38 dana. Zakon se, dakle, mogao primjenjivati čim je stupio na snagu jer su provedbeni propisi već bili doneseni. I iz ove činjenice vidi se koliko je zakonodavna procedura, ponovimo, prije 113 godina, bila kvalitetnija od današnje – postojala je svijest o potrebi provedbenih propisa i prije negoli zakon stupi na snagu, kako bi ga se od prvog dana stupanja na snagu moglo nesmetano primjenjivat, što, nažalost, danas nije slučaj.

3.2.1. Komascija prema Zakonu o komasciji zemljišta iz 1902. godine

Prema Zakonu o komasciji zemljišta iz 1902. godine, ako je komascija bila "uopće korisna" s gledišta narodno-gospodarstvenog, a osobito ako se nije mogla provesti bez čestica onih koji je odbijaju, mogla se provesti prisilno pod sljedećim uvjetima:

a) ako na nju privoli 1/5 učesnika koji po katastarskoj izmjeri i prihodu između sebe imaju 1/2 zemljišta koja ulaze u komasciju

b) ako na nju privoli 1/10 učesnika koji po katastarskoj izmjeri i prihodu imaju u vlasništvu 1/4 zemljišta koja ulaze u komasciju ako su ta zemljišta podijeljena po načelu tropoljarstva u tri rudine ili kojih je pretežni dio posjeda podijeljen na toliko malene čestice da ih nije moguće obrađivati s primjerenom koristi

c) ako komasciju žele vlasnici koji po katastarskoj izmjeri i prihodu imaju polovicu, odnosno četvrtinu svih zemljišta, ali ne sačinjavaju 1/5 odnosno 1/10 učesnika, tada se komascija može provesti samo uz privolu Zemaljskog komasacionog povjerenstva.⁷⁵

To je povjerenstvo moglo dozvoliti komasciju na prijedlog županijske skupštine bez obzira na navedene uvjete ako se ona morala provesti da bi se

⁷⁴ U *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom IX., br. 43 iz 1902. godine.

⁷⁵ Glasovanje se provodilo prema katastralnim jutrima, a učesnici su se morali posebno pozvati na glasovanje. Onima kojima se poziv nije mogao dostaviti, imenovao se zastupnik, tj. skrbnik. Maloljetnike je zastupao tutor, kućegospodar zadruga, glavlar zemljišne zajednice, a žene su mogli zastupati muževi, ali i obratno. Vidi u: Belobrk, J., *op. cit.* u bilj. 48, str. 87 i 88. Jedna od najvažnijih primjedbi u vezi s prisilnim provođenjem komasacije bila je upravo ova mogućnost da veleposjednici majoriziraju sve druge vlasnike zemljišta.

mogle provesti veće kulturne radnje.⁷⁶ Prema tome, komasacija se mogla provesti prisilno ili na zahtjev zakonom određenog dijela učesnika, ili odredbom Zemaljskog komasacionog povjerenstva – zbog općeg interesa. Predmetom komasacije bile su oranice, livade, pašnjaci, ledine, progoni za marvu, putovi, jarci, pusta zemljišta i omanje šumske čestice.

Od provođenja komasacije bile su izuzete sljedeće nekretnine: kuće, kućišta i zemljišta spojena s kućištem, čestice koje su služile kao gradilišta ili skladišta, kućni vrtovi, parkovi, voćnjaci i vinogradi, zemljišta na kršovitom tlu koja su bila ograđena zidom (gromačom), ribnjaci i vode koje služe obrtničkim pothvatima ili koje su od osobite vrijednosti za gospodarstvo, tvornice, kamenolom, veće šume.⁷⁷

Međutim, ako je to tražila “pretežna gospodarska korist”, u komasacijsku gromadu ulazile su i inače isključene nekretnine, osim ribnjaka i voda koji služe obrtničkim pothvatima ili koje su osobito vrijedne, tvornica, kamenoloma i većih šuma, ali također uz davanje naknade. U pravilu, komasacija se provodila na cijelom području porezne općine ili sela ili pojedine “rudine istog hatara”, ali i nad pojedinim jasno omeđenim dijelovima navedenih površina (§. 3.).

Nakon provedene komasacije svaki vlasnik zemljišta koji je svoja zemljišta ustupio u komasacionu gromadu trebao je u vlasništvo dobiti onoliko koliko je u gromadu ustupio. Dakako, to nije bilo uvijek moguće, pa je Zakon propisivao da se razlike u vrijednosti izjednačuju u novcu. Vrijednost zemljišta utvrđivali su vještaci koji su klasificirali zemljišta u vrijednosne razrede (bonitacija).

Postupak komasacije provodila su županijska komasaciona povjerenstva kao prvostupanijska tijela, a sastojala su se od šest članova (pet s pravom glasa): podžupana, suca, inženjera u državnoj službi, županijskoga gospodarskog izvjestitelja, županijskog šumarskog nadzornika i perovođe.⁷⁸ U svakoj županiji postavljao se jedan ili više povjerenika koji su bili izvjestitelji za povjerenstva. Veoma važna osoba u postupku komasacije bio je tehnički vještak ili privatni civilni geometar koji je bio ovlašten za poslove komasacije. U drugom stupnju odlučivalo je Zemaljsko komasaciono povjerenstvo (devet članova, osam s pra-

⁷⁶ Vidi i u: *ibid.*, str. 87.

⁷⁷ U vezi sa šumama postignut je kompromis između zagovaratelja ideje da se i šume mogu komasirati i onih koji su smatrali da se to ne smije dopustiti na način da su u postupak komasacije mogle ući samo “omanje šumske čestice”.

⁷⁸ Prema Zakonu o komasaciji zemljišta iz 1891. godine sastav komasacijskog povjerenstva bio je veoma sličan, s tim da u njega nije ulazio podžupan. Vidi u: Krišković, V., *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo / po predavanjima V. Kriškovića god. 1900/1901*, Zagreb, 1902., str. 79.

vom glasa), kojemu je na čelu bio ban.⁷⁹ I prvostupanjsko i drugostupanjsko povjerenstvo odlučivalo je većinom glasova, a u slučaju izjednačenosti bio je presudan glas predsjednika povjerenstva.

Komasaciona povjerenstva imala su pravo i obvezu rješavati o svim stvarnim i pravnim odnosima koji su se mijenjali komasacijom, a uobičajena nadležnost drugih tijela, osim kod poslova javnih komunikacija i građevnog redarstva, bila je isključena.⁸⁰ Nakon pokretanja postupka komasacije, provodio se prethodni postupak, kojemu je bila svrha ustanovljenje dopustivosti (potrebe) komasacije. O tome je odlučivalo županijsko povjerenstvo, protiv čije je odluke bila dozvoljena žalba samo u slučaju kada se komasacija provodila na zahtjev 1/10 učesnika koji posjeduju 1/4 zemljišta koje je u sustavu tropoljarstva, i to u roku od 14 dana. U svim drugim slučajevima nije bila dopuštena žalba te je povjerenstvo nakon provedenog postupka (koji je uključivao javnu raspravu⁸¹ i javni uvid u komasacionu osnovu) donosilo presudu protiv koje je nezadovoljna stranka mogla izjaviti žalbu Zemaljskom povjerenstvu u roku od 45 dana od dana dostave presude. Nakon pravomoćnosti presude tehnički vještak udarao je međe i na taj način označavao strankama dodijeljeni posjed. Nakon toga je povjerenik određivao predaju u fizički posjed. Konačna predaja odvijala se u pravilu u jesen. Dovršenje postupka proglašavalo se i javljalo Zemaljskom komasacionom povjerenstvu.⁸²

Za provođenje tog postupka⁸³ izdana je posebna naredba – Provedbeni na-

⁷⁹ Ban je bio na čelu Zemaljskog komasacionog povjerenstva i prema prijašnjem zakonu. Vidi u: *ibid.*

⁸⁰ “Članak 11. zakona od 25. veljače 1874. ‘o sudačkoj vlasti’ ne dolazi do uporabe.” Navedeni članak glasio je: “Redoviti put pravde otvoren je strankama i u onim slučajevima u kojima po zakonitim normama, koje već postoje, ili će se još izdati, oblast upravna odlučit ima o spornim privatnim tražbinama, a stranka jedna ili druga osjeća se odlukom u svojim privatnim pravima povrjedjena.” Vidi u: Žigrović-Pretočki, I., *op. cit.* u bilj. 49, str. 433.

⁸¹ Javnu raspravu provodio je županijski komasacioni povjerenik, koji je sazivao ročište na koje je pozivao sve učesnike. U tu svrhu se birao odbor učesnika, na čelu kojega je bio povjerenik i koji se sastojao od najmanje četiri, a najviše dvanaest članova. Polovicu su birali učesnici, a polovicu se imenovalo tako da ravnomjerno bude zastupljen mali, srednji i veliki posjed. Vidi u: Belobrk, J., *op. cit.* u bilj. 48, str. 89.

⁸² Žigrović-Pretočki, I., *op. cit.* u bilj. 49, str. 435.

⁸³ Neki su onodobni autori smatrali da se komasacija zemljišta provodila na takav način da je u biti riječ o upravnom sudovanju. Vidi u: Krišković, V., *op. cit.* u bilj. 78, str. 91. Prilikom rasprave u Saboru pri donošenju Zakona o komasaciji zemljišta iz 1902. izvjestitelj je činjenicu da nema mogućnosti sudske zaštite u stvarima komasacije opravdao postojanjem sudskih elemenata u povjerenstvima – i prvostu-

putak br. 45.353 od 8. srpnja 1902.⁸⁴, kada je istodobno s donošenjem provedbenog propisa ban odredio (sukladno §. 79. Zakona) da Zakon stupa u krjepost 1. kolovoza 1902.

4. LEGALNI SERVITUTI

4.1. Općenito o legalnim servitutima

Legalni servituti bili su vrlo važno, u pravilu upravNOPravno ograničenje građanskopravnog vlasništva, u praksi najčešće na zemljištu.⁸⁵ Bitna je činjenica da njihovim nastankom na određenom zemljištu njegov vlasnik ima obvezu nešto trpjeti ili propuštati. S obzirom na svoju svrhu, legalni servituti mogu se razlikovati prema tome jesu li osnovani u interesu javne sigurnosti, zdravlja, prometa, narodne obrane itd.⁸⁶

Krbek je postavio dva pitanja kod legalnih servituta:

1. postoji li servitut *ipso lege* ili treba od slučaja do slučaja na temelju zakona koji ga omogućuje donijeti posebno rješenje i
2. ima li vlasnik pravo na naknadu štete.

Ako zakon propisuje nastanak odnosno uspostavljanje legalnog servituta, a ne propisuje obvezu donošenja rješenja, onda se smatra da servitut postoji *ipso lege*. Ako zakon propisuje obvezu donošenja rješenja i vezuje nastanak servituta uz donošenje konstitutivnog rješenja, servitut nastaje tek donošenjem rješenja.

Što se naknade štete tiče, Krbek je smatrao da, ako je riječ o servitutu koji je nastao *ipso lege*, vlasnik nema pravo na naknadu štete, osim u slučaju kad takvim servitutom treći dobivaju posebne prednosti.

4.2. Legalni servituti u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji

Na temelju §. 364. OGZ-a uspostavljeni su posebnim zakonima na području Kraljevine Hrvatske i Slavonije mnogi legalni servituti. Ako prihvatimo Krbekovu podjelu, postojali su i oni servituti koji nastaju *ipso lege*, kao i oni za čiji je nastanak bilo potrebno donijeti rješenje.

panjskom i u Zemaljskom komasacionom povjerenstvu. Vidi u: *Zakon o...*, *op. cit.* u bilj. 47, str. 74.

⁸⁴ Vidi u: *ibid.*, str. 325 – 408.

⁸⁵ Krbek, I., *op. cit.* u bilj. 46, str. 174.

⁸⁶ *Ibid.*

Ograničenje vlasništva koje se približava izvlaštenju, ali je zapravo bila riječ o ustanovljivanju služnosti (§. 24.), uređivao je Opći šumski zakon.⁸⁷ Naime, prema tom Zakonu svaki je vlasnik zemljišta bio dužan dopustiti da se preko njegove zemlje iznose šumski proizvodi ako ih se nikako drukčije ili samo uz nerazmjerno visoke troškove moglo iznositi iz šume i dalje otpremati. To se moralo provoditi uz najmanju štetu za vlasnika zemljišta, a bilo kakva šteta morala se nadoknaditi. O ustanovljavanju ove vrste služnosti odlučivala je najbliža politička vlast (kotarska, nap. a.) te je ona i određivala naknadu. Vlasnik zemljišta mogao se žaliti samo na iznos naknade, ne i na samu odluku.

Osim toga, taj je Zakon sadržavao niz odredaba koje su propisivale zabrane postupanja sa šumom (§§. 5., 6., 7.), a uspostavljao je i posebno ograničenje prava vlasništva – pravo drvarenja, odnosno tzv. šumske služnosti (§. 9.).

Ograničenja vlasništva sadržavala je i Okružnica Carsko-kraljevskog namjesništva od 10. prosinca 1855. o cestovnom redarstvu, koja je propisivala posebne dužnosti međašnih posjednika kod gradnja i naprava, ograda, krčenja šuma u određenoj udaljenosti od ceste itd.

Jednako tako, posebne obveze i zabrane za međašnike ustanovila je i Cesar-ska naredba od 16. studenoga 1851., kojom se za svekolike krunovine izdaje red o obavi ili radnji željeznica⁸⁸, koji je propisivao, u §. 99., da se u okolišu željeznice “ništa ne smije graditi niti praviti, što bi obstanku željeznice ili pristojstva njezina ili urednomu i sigurnomu upotrebljivanju iste pogibeljno moglo biti, ili što bi moglo povoda dati požaru”. Za bilo kakvu gradnju pored željeznice morala se zatražiti posebna dozvola od nadležne političke vlasti.⁸⁹ Osim toga, bilo je zabranjeno krčiti šume i sl., pri čemu bi “predmeti kojekakvi na željeznicu padali”, ili ako bi radovi doveli do odrona zemlje ili kamenja, na mjestima koja bi odredila vlast.⁹⁰

Posebno ograničenja vlasništva sadržavao je Zakon o lovu iz 1870. godine, koji §. 1. ukida regalno pravo lova, i to bez ikakve naknade.⁹¹ Osim toga, Zakon o lovu propisivao je i presumpciju da su se posjednici zemljišta koje se

⁸⁷ Od 3. prosinca 1852. godine, koji je u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji proglašen Cesarskim patentom od 24. lipnja 1857., a stupio na snagu 1. siječnja 1858. godine.

⁸⁸ Proglašena u *Zemaljsko-zakonskom i vladnom listu za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, kom. II., br. 11 iz 1852. godine.

⁸⁹ Vidi u: Smrekar, M., *Priručnik za upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji, knjiga peta*, Zagreb, 1905., str. 913.

⁹⁰ *Ibid.*, str. 915.

⁹¹ “Pravo regalno lova ukida se ovim zakonom bez svake odštete.”

moglo proglasiti lovištem toga prava odrekli u korist općine ako ne bi u roku zatražili potrebne dozvole (§. 5.). Jednako tako, propisivao je i obvezu posjednika lovišta koje zaokružuje drugo zemljište da to zemljište uzme u zakup, inače se smatralo da je odustao, u korist općine, od prava lova (§. 8.).

Ustanovljavanje služnosti, kojim se ublažavalo ranije stanje, propisano je §. 57. Zakona o vodnom pravu⁹², jer se do stupanja na snagu tog Zakona provodilo izvlaštenje zemljišta nužnih za svrhe kopitničkih⁹³ putova te se određivala naknada za oduzeto pravo vlasništva koje je prelazilo na državni erar.⁹⁴ Nakon stupanja na snagu tog Zakona nije se oduzimalo vlasništvo, nego ustanovljavala služnost na obalnom posjedu na kojem je trebalo izgraditi kopitnice, uz plaćanje naknade za služnost. Nije posve jasna obveza plaćanja služnosti jer Zakon u §. 56. točka 1. propisuje da je posjednik obale dužan bez naknade ostaviti kopitnicu za ljude i marvu duž plovnih rijeka. Pretpostavljamo da je riječ o plaćanju služnosti za nove kopitnice ili za proširenje postojećih⁹⁵ jer je Zakon jasno kazivao da za postojeće kopitnice vlasnik nije ovlašten tražiti naknadu za služnost.⁹⁶

Zakon o vodnom pravu sadržavao je, uz navedeni, još niz legalnih servituta. Tako je, primjerice, propisivao obvezu posjednika obale da bez naknade dozvoli da brodovi i splavi pristaju na mjesta koja je odredila nadležna oblast, dozvoliti obilazak obale s “osnova vodnog redarstva, dozvoliti da se građevine za obranu od vode, za reguliranje i porabu vode, što ih je nadležna oblast dozvolila ili odredila izvedu u koritu”⁹⁷ itd.

⁹² Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 6 iz 1892. godine.

⁹³ Kopitnica je put duž splavnih i brodivih rijeka za ljude (pješake) ili marvu koji služi za tegljenje brodova i splavi.

⁹⁴ U rješenju Kraljevske zemaljske vlade, Odjela za unutarnje poslove br. 6986, od 24. veljače 1902. među ostalim se ističe: “Prije nego je zakon od 31. prosinca 1891. o vodnom pravu stupio u život, izvlašćivala su se zemljišta, nužna za svrhe kopitničkih puteva, te se je za prava vlasništva ovih zemljišta ustanovljavala odštetna svota.”

⁹⁵ “Posjednik obale ne može za daljnje izvršavanje već postojeće služnosti kopitnice niti u buduće zahtijevati kakovu odštetu. Teret služnosti međutim ne može biti ni u buduće teretniji nego je bio prije nego je u kriepost stupio zakon od 31. prosinca 1891. (...) ako se pako radi rušenja obale koja postojeća kopitnica preložiti imade, ili ako je potrebno izvedenje kopitnice na mjestu, na kojem dosele kopitnice još ne bijaše, ide vlasnika isto tako odšteta za ovu novu služnost.” Vidi u: *Obćinar, tjednik za upravu i javnu sigurnost*, br. 23, 1894., Ignjat Granitz, Zagreb, str. 183.

⁹⁶ Vidi i u: Staničić, F., *Razvoj...*, *op. cit.* u bilj. 6, str. 101.

⁹⁷ “[P]o točki 5 §. 56. dužan je posjednik obale bez odštete dozvoliti da se građevine za porabu vode u korito ugrade i u obalu učvrste. Od tuda se zaključkom a majori

S druge strane, za određene legalne servitute koje je propisivao, Zakon o vodnom pravu predviđao je davanje odštete. Tako su, primjerice, vlasnici obala bili dužni dozvoliti da se njihovom obalom prolazi te građa dovozi, odvozi, razmješta i pripravlja ako je to bilo potrebno zbog izvođenja i održavanja vodograđevina za zaštitu, reguliranje i druge svrhe, ali uz primjerenu naknadu. Ako se provodila izgradnja vodograđevina u javnom interesu⁹⁸, onda je vlasnik bio dužan ustupiti zemljište, za što se plaćala naknada koja se utvrđivala prema pravilima za utvrđivanje naknade kod izvlaštenja.⁹⁹

Kao poseban primjer legalnog servituta za čiji je nastanak potrebno rješenje, ako se prihvati Krbekova podjela, naveli bismo nužni prolaz. Naime, uređenje slično izvlaštenju sadržavao je §. 11. Zakona o nuždnim prolazima od 6. travnja 1906. godine.^{100,101} Tom odredbom uređivala se situacija kada se preko neke nekretnine određuje nužni prolaz kao stalan uređen put. U takvoj situaciji vlasnik nekretnine preko koje je išao put imao je pravo zahtijevati da vlasnik, odnosno posjednik gospodujuće nekretnine, preuzme u vlasništvo nekretninu na kojoj se osniva nužni prolaz, jednako tako ako bi se cijepanjem nekretnine razbila gospodarska cjelina koju nekretnina čini s dijelom koji bi preostao nakon stvaranja nužnog prolaza. Dakako, za stvaranje nužnog prolaza plaćala se naknada.¹⁰² Ovdje je riječ o situaciji kada se uređivao stalni put, pa više nije postojala mogućnost obrade te nekretnine, a postojala je i mogućnost da uz put nastanu manje površine koje, po logici stvari, gube na vrijednosti.

ad minus dade zaključiti, da je posjednik obale dužan bez odštete dopustiti i trpiti i privremeno učvršćenje kolca na strmini obale, da se na isti pričvrsti plovilo, da sigurnije stoji na vodi. Ovo potonje nije istovjetno s pristajanjem.” Vidi u: *Mjesečnik*, br. 5., 1894., str. 226.

⁹⁸ Vodograđevinama koje su izvedene u javne svrhe smatrali su se nedvojbeno regulacione radnje kojima su se cijele općine zaštićivale od šteta od vode. Vidi u: *Zakon o vodnom pravu*, Lav Hartman, Zagreb, 1903., str. 111.

⁹⁹ Vidi u: *ibid.*, str. 112.

¹⁰⁰ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. VIII., br. 23 iz 1906. godine.

¹⁰¹ Bitno je naglasiti da je ovaj Zakon bio zasnovan na načelu izvlaštenja. O tome vidi u: *Stenografički zapisnici i prilozi sabora kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, od 15. siječnja do 21. travnja 1906.*, svezak VII., 1906., Kraljevska zemaljska tiskara, Zagreb, 1906., str. 174 i 175. Vidi i u: Goglia, A., *Nuždni put*, Mjesečnik, br. 12, 1897., str. 727 – 734.

¹⁰² Kada se molitelju nužnog prolaza ustupalo vlasništvo samo dijela nekretnine, odšteta se odmjeravala uzimajući u obzir i veću vrijednost koju je taj dio imao “po svojem mjestnom ili gospodarstvenom savezu sa cjelinom, kao i na manju vrijednost, koju će preostali dio imati”.

Bilo bi nepravедno kada bi se od vlasnika nekretnine koja je opterećena putom odnosno nužnim prolazom kao stalnim uređenim putom tražilo “da bi onaj koj je jur putem opterećen, morao pridržati komad zemljišta, što ga nebi mogao upotrijebiti prema dojakošnoj namjeri, ili koje je sa opterećenim zemljištem prije sačinjavalo cjelinu”.¹⁰³

Ipak, nisu se posebnim zakonima isključivo uspostavljali legalni servituti, primjerice Zakonom ob izvedenju javnih gradnjah i građevinah od 30. prosinca 1873. godine¹⁰⁴ ukinuo se jedan legalni servitut – obveza težaka na davanje u naravi kod izvođenja i uzdržavanja zemaljskih, kotarskih i općinskih radnji i građevina.

5. ZAKLJUČAK

Zaključno, pravo vlasništva dugo se shvaćalo kao apsolutno subjektivno pravo te kao potpuna i isključiva vlast na tjelesnoj stvari koju su svi dužni poštovati. To je stav klasičnog rimskog prava koji je preuzet i u svim kodifikacijama građanskog prava u 19. stoljeću. Pojam vlasništva kao neograničenog stvarnog prava nastao je kao “reakcija na državu XVIII. st. i u njoj preostale feudalne institucije”.¹⁰⁵ Učenje o pravu vlasništva kao pojmovno neograničenom, jedinstvenom i jednovrsnom pravu pojedinca u vezi sa stvari poslužilo je kao temelj na kojem su bila izgrađena stvarnopravna uređenja koja, u bitnome, i danas postoje u većini europskih država. Uskoro nakon nastanka takvog poimanja Jhering u svojem čuvenom djelu *Der Zweck im Recht* iznosi znamenitu kritiku stajališta o postojanju apsolutnog i neovisnog vlasništva.¹⁰⁶ U svojem razmatranju, zauzimajući se za kolektivističku teoriju vlasništva, Jhering vezuje vlasništvo uz potrebe društva te odriče pravo privatnom vlasniku da uzdajuć se u apsolutnost prava vlasništva oponira potrebama društva. U Francuskoj je vrlo brzo nakon donošenja *Code civila* Duguit kritizirao ideju o neograničenosti vlasništva.¹⁰⁷ Duguit je smatrao da vlasnička funkcija obvezuje pojedinca ras-

¹⁰³ Žigrović-Pretočki, I. (ur.), *Zakon od 6. travnja 1906. o nužnim prolazima sa provedbenom naredbom*, Lav Hartman, Zagreb, 1906., str. 7.

¹⁰⁴ Proglašen u *Sborniku zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. IV., br. 6 iz 1874. godine.

¹⁰⁵ Gavella, N. *et al.*, *op. cit.* u bilj. 3, str. 346.

¹⁰⁶ Von Jhering, R., *Der Zweck im Recht*, Breitkopf & Härtel, Leipzig, 1877., str. 518 – 531.

¹⁰⁷ Duguit prema: Peček, R., *Komentar Zakona o izvlaštenju*, Informator, Zagreb, 2010., str. 14.

polagati i koristiti se stvarju na socijalno odgovoran način, ona ga sili koristiti se svojim dobrima u interesu društva, odnosno u svrhu zadržavanja i uvećavanja općeg bogatstva. Neizvršavanje socijalne funkcije ima za posljedicu gubitak prava vlasništva i prenošenje toga prava na društveno odgovornijeg subjekta.¹⁰⁸

Iz navedenoga može se izvući jasan zaključak. Početkom 19. stoljeća nastaje ideja neograničenosti prava vlasništva i nedopustivosti zadiranja u to pravo. Međutim, vrlo brzo se javljaju kritičari te ideje koji dokazuju njezinu neodrživost. Uskoro se u svim pravnim sustavima formira institut izvlaštenja kao nužan instrument u sukobu javnog i privatnog interesa te razni drugi oblici ograničavanja prava vlasništva. Tako je i u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji izvlaštenje pravno uređeno od 1852. godine, odnosno recepcije OGZ-a, te se taj institut koristio kao snažna poluga u rukama države, koja je tako provodila radnje od općega interesa. To je vidljivo i iz heterogenosti zakona koji su ga uređivali, tj. iz prisutnosti mogućnosti izvlaštenja u gotovo svim zakonima koji su uređivali materiju javnog dobra.¹⁰⁹ Zbog faktičnog stanja rascjepkano-
sti zemljišnog dobra uočena je nužnost provođenja komasacije, pa i prisilnim putem, što je operacionalizirano donošenjem Zakona o komasaciji zemljišta iz 1902. godine, koji je trebao osigurati rješavanje navedenog problema. Osim ovih dvaju instituta, na temelju §. 365. OGZ-a mnogi posebni zakoni uspostavili su sustav legalnih servituta kojima se također provodilo ograničavanje prava vlasništva.

¹⁰⁸ Više vidi u: Staničić, F., *Razvoj...*, *op. cit.* u bilj. 6, str. 38 – 41.

¹⁰⁹ Staničić, F., *op. cit.* u bilj. 43, str. 751.

Summary

Frane Staničić *

**SOME PUBLIC LAW RESTRICTIONS OF OWNERSHIP IN THE
KINGDOM OF CROATIA AND SLAVONIA IN THE PERIOD
1852 – 1918**

The author analyzes some public law restrictions of ownership in the Kingdom of Croatia and Slavonia in the period from 1852 to 1918. According to the author the main basis for limiting the right of ownership in this period was article 365 of Austrian General Civil Code. This article provides for a possibility of limiting or taking away ownership by giving appropriate compensation. On the basis of this provision many forms of restrictions of property developed. The author analyzes three types of public law restrictions of property: expropriation, land consolidation and legal servitudes. Regulation of expropriation was extremely heterogeneous. It was regulated by Austrian, Croatian-Hungarian and autonomous Croatian regulations. Land consolidation could be enforced not just voluntarily but also involuntarily if in the public interest. The third form of public law restriction of ownership was legal servitudes. There were many legal servitudes during this period that restricted the right of ownership ex lege in various ways. The analysis of the public law restrictions of ownership suggests that, despite the principal idea of exclusivity of ownership, it could have been limited or taken away if the public interest so required.

Keywords: ownership, restrictions of ownership, expropriation, land consolidation, legal servitudes

* Frane Staničić, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb