

Dr. sc. Goran Vojković
Marija Štambuk-Šunjić, asistentica
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

PRAVNI STATUS HRVATSKE MORSKE OBALE OD STUPANJA NA SNAGU OPĆEG GRAĐANSKOG ZAKONIKA DO 1914. GODINE

UDK: 347.79 (497.5) (091)

Primljeno: 01. 05. 2007.

Pregledni rad

Članak govori o razvoju pravnog statusa hrvatske morske obale (u doba koje se razmatra nije se koristio pojam pomorsko dobro) od stupanja na snagu austrijskog Općeg građanskog zakonika do "Naredbe o provedbi zakonskog članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali". Članak navodi kraći povijesni prikaz razmatranog razdoblja, osvrće se na § 287 Općeg građanskog zakonika koji morsku obalu svrstava u kategoriju općih ili javnih dobara, analizira Naredbu iz 1914. godine te opširno prikazuje studiju "Morska obala u teoriji i praksi" koju je naš poznati pravni stručnjak Uliks Stanger napisao 1909. godine.

Ključne riječi: *pomorsko dobro, pravni status, morska obala, opći građanski zakonik*

1. UVOD

Pravna regulacija pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj te primjena postojećih pravnih normi u praksi predstavljaju iznimno živo i složeno pravno područje, puno otvorenih pitanja i ozbiljnih problema.¹ Jedan od razloga tome su svakako i brojni naslijeđeni pravni problemi vezani uz pomorsko dobro,² posebno uz njegovu kopnenu komponentu, a koja uključuje morsku obalu.³

¹ "Unatoč velikoj važnosti pomorskog dobra i politički proklamiranoj pomorskoj orijentaciji države, Republika Hrvatska još nema jasnu i konzistentnu politiku upravljanja, održavanja, zaštite i iskorištavanja pomorskog dobra." – Goran Vojković: *Pomorsko dobro i koncesije*, Split, Hrvatski hidrografski institut, 2003., str. 11.

² "Valjda napomenuti da je pomorsko dobro Republike Hrvatske bilo izloženo mnogobrojnim uzurpacijama i devastacijama. Složeni, isprepleteni i neriješeni imovinskopravni odnosi na pomorskom dobru koji su prisutni i danas na morskoj obali, predstavljaju iznimno ozbiljan problem." – Branko Kundih, *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Rijeka, Hrvatski hidrografski institut, 2005., str. 267.

³ Tako Bolanča navodi kako je morska obala osnovna kategorija obalne komponente pomorskog dobra. Vidi: Dragan Bolanča, *Pravni status morskih luka kao pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj*, Split, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2003., str. 40.

Povijesni razvoj pravne regulacije morske obale⁴ može se pratiti još od rimskih vremena. Tako se u Justinijanovim institucijama navodi: “*Et quidem naturali iure communia sunt omnium haec: aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris, nemo igitur ad litus maris accedere prohibetur, dum tamen villis et monumentis et aedificiis abstineat, quia non sunt iuris gentium, sicut et mare.*”⁵ Također, govori se i o uporabi morske obale: “*Litorum quoque usus publicus iuris gentium est, sicut ipsius maris: et ob id quibuslibet liberum est casam ibi imponere, in qua se recipiant, sicut retia siccare et ex mare deducere. proprietates autem eorum potest intellegi nullius esse, sed eiusdem iuris esse, cuius et mare et quae subiacent mari, terra vel harena.*”⁶

Spomenuta latinska načela, što se pravnog statusa morske obale tiče, još su i te kako živa u našem pozitivnom pravu, već od samog određenja morske obale kao općeg dobra.⁷

Mnoga načela rimskog prava primijenjena su i kod donošenja suvremenih građanskih zakonika početkom XIX. stoljeća, gdje među najznačajnije zasigurno spada i austrijski *Opći građanski zakonik*⁸ [dalje: OGZ]. Za naše prilike je posebno zanimljivo kako od stupanja na snagu OGZ-a pa sve do danas postoji vidljivi pravni kontinuitet u regulaciji i razvoju pravnog statusa morske obale, koji se od notice u OGZ-u razvio u iznimno složen i napredan institut pomorskog dobra.

S obzirom da postojeća literatura o pomorskom dobru pretežito, nakon spominjanja odredbi Justinijanova zakonika, započinje analizu pravnog statusa morske obale od 1914. godine i tada donesene *Naredbe o provedbi zakonskog članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali*⁹ ovaj rad će se baviti razdobljem od stupanja na snagu OGZ-a do 1914. godine.¹⁰

⁴ S obzirom kako izvori iz razdoblja koje obrađujemo isključivo govore o morskoj obali, u daljnjem tekstu ćemo koristiti taj pojam, a ovdje naglašavamo kako je njegovo značenje uže od suvremenog pojma pomorskog dobra. Opširnije: Cf. Ibid. str. 39.-41.

⁵ “Po prirodnom pravu pripadaju svim (ljudima) ove stvari: zrak i tekuća voda te more, pa stoga i morska obala: nikome, naime nije zabranjeno stupiti na morsku obalu, razumljivo, ako ne dira u kuće, spomenike i građevine koje ne potpadaju pod načela općeg prava.” – Institutiones Iustiniani, II.1.1. Citirano prema izdanju: Justinijan, *Institucije*, prijevod: Ante Romac, Zagreb, Biblioteka Latina et Graeca, 1994., str. 108.-109.

⁶ “Poraba (korišćenje) morske obale također je u općoj upotrebi (po načelima) općeg prava kao što je i u pogledu samog mora: stoga je svakome slobodno (dopušteno) da tu sagradi kolibu u kojoj bi se zadržavao, na primjer radi sušenja mreža i (njihovog) izvlačenja iz mora. Što se tiče vlasništva (morske obale), može se smatrati da ono ne pripada nikome i da spada u ono pravo (pravni režim) u koji ulazi i more, te ono što je ispod mora (to jest) zemlja ili pijesak.” Institutiones Iustiniani, II.1.5.; citirano prema Cf. Ibid.

⁷ Vidi: Dragan Bolanča, *Pomorsko pravo (odabrane teme)*, Split, Sveučilište u Splitu – Pravni fakultet, 1999., str. 8.-9.

⁸ Za potrebe ovog rada korišteno izdanje: *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima* (priredili: Vuković, Mihajlo – Vedriš, Martin – Vuković, Đuro), Zagreb, Školska knjiga, 1955.

⁹ Puni naziv: “Naredba kr. ug. ministra trgovine, kr. ug. ministra pravosuđa i – u obsegu autonomije kraljevina Hrvatske, Slavonije, bana kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o provedbi zakonskog članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali”.

¹⁰ Vidi primjerice: Bolanča, op. cit. (bilj. 3), str. 15.; Vojković, op. cit. (bilj. 1), str. 38.-40.

Pri tome ćemo se u velikom dijelu naslanjati na izniman povijesno-pravni dokument: studiju “Morska obala u teoriji i praksi”¹¹, koju je naš uvaženi pravni stručnjak Uliks Stanger napisao 1909. godine.¹² Ova studija je u više navrata spominjana u našoj literaturi (te bila citirana kako izravno tako i preko drugih izvora)¹³, no tek je njen pronalazak u Nacionalnoj biblioteci u Beču omogućio da se rasvijetli ovo iznimno zanimljivo pravno područje.

U razdoblju kojeg obrađujemo, obalni dio koji obuhvaća državni teritorij sadašnje Republike Hrvatske je bio u potpunosti u sastavu Habsburške Monarhije, odn. Austro-Ugarske (koja se tada protezala od okolice Trsta do Boke Kotorske). Međutim, to područje bilo je razdijeljeno u više pravnih područja različitog statusa unutar te politički i pravno iznimno složene carevine. Stoga, radi lakšeg razumijevanja dajemo i kratak povijesni pregled tadašnjeg političkog ustroja.

2. POVIJESNO-POLITIČKE PRILIKE U HRVATSKOJ U VRIJEME DONOŠENJA AUSTRIJSKOG OPĆEG GRAĐANSKOG ZAKONIKA

Središnji zakon pravnog sustava u Hrvatskoj od polovice 19. stoljeća bio je OGZ iz 1811. godine.¹⁴ U Hrvatskoj i Ugarskoj stupio je OGZ na snagu 1. svibnja 1853. na temelju carskog patenta od 29. studenoga 1852.¹⁵ Kada se kaže da je stupio na snagu u Hrvatskoj, misli se na one dijelove Hrvatske do kojih je tog časa dosegala zakonodavna vlast Sabora Trojedne Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (kraće: hrvatskog Sabora).

U ostalim hrvatskim zemljama koje su tada bile u sastavu Habsburškog Carstva, zakonik je već ranije stupio na snagu. Istovremeno kada i u Austriji i u tzv. njemačkim nasljednim zemljama – tj. 1. siječnja 1812. – stupio je OGZ na

¹¹ Dr. Ulikse Eg. Stanger: *Das Meeresufer in Theorie und Praxis. Eine juristische Studie.*, Wien, Perles, 1909.

¹² Stanger Uliks, pomorsko pravni stručnjak (Volosko, 1882.-1973.), doktorirao je u Beču, bio je odvjetnik u Trstu, 1922. izabran za zastupnika u rimskom parlamentu kao jedini predstavnik istarskih Hrvata, 1929. zbog pritisaka je morao iseliti iz Istre. Radio je na predosnovama pomorskih propisa Kraljevine Jugoslavije, a nakon II. svjetskog rata je bio ministar obalnog pomorstva, ribolova i lokalnog saobraćaja u prvoj vladi DF Hrvatske. Opširnije: Natuknica: “*Stanger, Uliks*” (autor: L. Kos) *Pomorska enciklopedija, II. izdanje*, sv. 7, Jugoslavenski leksikografski Zavod “Miroslav Krleža”, Zagreb, 1985.

¹³ Studija je opširnije citirana u poznatom i danas već klasičnom radu o pomorskom dobru: Branko Sambrailo, *Pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Anali Jadranskog instituta, Svezak IV., Zagreb, 1968., str. 293.-340.

¹⁴ OGZ je objavljen patentom od 1. lipnja 1811. Na snagu je stupio 1. siječnja 1812. u Donjoj i Gornjoj Austriji, Češkoj, Moravskoj, Šleskoj, Bukovini, Galiciji i Vladimiriji, Štajerskoj, okrugu Celovec i u Vojnoj Krajini, a zatim postupno i u ostalim zemljama i krajevima Carevine. Vidi: *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima*, op. cit. (bilj. 8), str. V.

¹⁵ Uvođenje Općeg austrijskog građanskog zakonika i u one dijelove Monarhije u kojima do tada nije bio na snazi bilo je najavljeno već tzv. Silvestarskim patentom (tj. ručnim pismom cara Franje Josipa od 31. prosinca 1851. kojim je ukinuo oktroirani ustav i uspostavio /neo/apsolutizam – takozvani Bachov apsolutizam). Opširnije M. Gross, *Počeci moderne Hrvatske*, Globus, Zagreb, 1985., str.109.

snagu i u Vojnoj Krajini (točnije, onom njenom dijelu koji je tada bio združen s Monarhijom). Od 1814. do 1820. uveden je u hrvatskim zemljama koje su Pariškim ugovorom i Bečkim kongresom vraćene Monarhiji: u Karlovačkoj i Banskoj Krajini 1814.; Istri i Rijeci 1815.; Dalmaciji i otocima Korčuli, Visu, Lopudu, Šipanu, Mljetu i Lastovu 1916. te dijelu karlovačkog okruga koji je bio u Kraljevini Iliriji 1920. godine.¹⁶

Kada su za vrijeme Napoleonovih osvajanja Rijeka i dijelovi karlovačkog područja u Kraljevini Iliriji ponovno sjedinjeni s Hrvatskom i Ugarskom (1822.), prestao je na tim područjima važiti OGZ, no ponovno stupa na snagu 1. svibnja 1853. temeljem spomenutog patenta od 29. studenoga 1852.

Uvođenjem OGZ-a u pravni poredak Hrvatske, otvoren je put velikom socijalnom napretku. Zakonik izgrađen primjenom racionalističkog prirodnog prava i temeljem spoznaja do kojih je tada došla pravna znanost, značio je usvajanje individualističkih liberalnih načela u čijem je temelju ideja o čovjeku kao slobodnom, samostalnom i odgovornom biću koje djeluje na slobodnom tržištu gdje vladaju zakoni ponude i potražnje.¹⁷

Što se tiče podjele vlasti, u Banskoj Hrvatskoj (koja zaprema tadašnju Hrvatsku i Slavoniju), najviši su organi ban i Sabor, ali je stvarna vlast 1790.g. prenesena na ugarsko Namjesničko vijeće i Ugarski sabor, a Saboru Banske Hrvatske preostaje proglašavanje zaključaka Ugarskog sabora. Ovo stanje traje do 1848. g. kada se ponovno uspostavljaju ovlasti Hrvatskog sabora, no prekida se razdobljem Bachova apsolutizma (1851. do 1860.) za vrijeme kojeg se Sabor nije sastajao. Car je ignorirao zakonodavnu posebnost Hrvatskog i Ugarskog sabora; svojim je patentima autokratski izdavao zakone za cijelu Monarhiju.¹⁸

Nakon sklapanja hrvatsko-ugarske nagodbe 1868. g. Kraljevine Hrvatska, Slavonija i Dalmacija (Dalmacija samo nominalno jer takvo pripajanje vladar nije nikada sankcionirao¹⁹) tvore posebno državno-pravno područje u sastavu zemalja krune svetog Stjepana, s većim stupnjem samostalnosti od onoga što ga imaju Dalmacija i druge krunovine u austrijskom dijelu Monarhije. Zakone

¹⁶ Popis stupanja na snagu OGZ-a vidi: *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima*, op. cit. (bilj. 8), str. V.; Nikola Gavella, *Građansko pravo u Hrvatskoj i kontinentalno-europski pravni krug: u povodu 140. godišnjice stupanja na snagu OGZ u Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu, Zagreb, br. 4., 1993., str.337., bilj. br. 5-8.

¹⁷ "Njegovo uvođenje u pravni poredak Hrvatske značilo je nužni raskid s ranijim ugarskim i hrvatskim, još feudalnim pravnim i društvenim poretkom, u njemu ukorijenjenim pravosuđem i iz njega izniklim sustavom pravnih normi. Oni već dugo nisu mogli odgovoriti suvremenim potrebama društva, osobito ne zahtjevima napretka." – Nikola Gavella, *Građansko pravo u Hrvatskoj*, op. cit. (bilj. 16), str.337.

¹⁸ "Banska vlada bila je lišena svih nadležnosti. (...) Umjesto Banske vlade formirano je Carsko i kraljevsko namjesništvo s Jelačićem na čelu. Pod ingerencijom Namjesništva nalazile su se politička i redarstvena uprava, bogoštovlje, nastava, poljoprivreda, obrt i trgovina. (...) Namjesništvo je djelovalo kao vrhovna zemaljska politička oblast koja dobiva za svoj rad upute austrijskog ministarstva unutarnjih poslova." – Neda Engelsfeld, *Povijest Hrvatske države i prava, razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999., str.101.-102.

¹⁹ Naziv "Kraljevine Dalmacija, Hrvatska i Slavonija" usvojen je kao službeni naziv u hrvatsko – ugarskoj nagodbi iz 1868.g, te se kasnije rabio u službenim aktima ovoga područja (Kraljevine Hrvatska, Slavonija i Dalmacija). Kralj takav naziv nikada nije sankcionirao, te je u aktima Dvora i dalje naziv Kraljevine Hrvatska i Slavonija.

donosi Sabor Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, no nakon što se donesu šalju se na potvrdu Ugarsko – hrvatskome saboru, a za njihovo stupanje na snagu potreban je poseban akt vladara, tzv. najviši reskript.

Dalmacija koja je bila u sastavu Venecije, nakon mira u Campoformiu 1797. g. ulazi u sastav Austrije i od 1849. dobiva status krunovine, pokrajine s ograničenom samoupravom u kojoj se 1861. uspostavlja Zemaljski sabor. Od sklapanja austro–ugarske nagodbe 1867.g. Kraljevina Dalmacija je krunovina u austrijskom dijelu Monarhije. Na njenom se području primjenjuju propisi što ih u okviru djelokruga donosi Zemaljski sabor, kao i propisi što ih donosi austrijsko Državno vijeće (Reichsrat) u kojem sudjeluju i zastupnici s područja Dalmacije.²⁰

3. PARAGRAF 287. OPĆEG GRAĐANSKOG ZAKONIKA

Svakako najznačajnija zakonska odredba koja se tiče pravnog statusa morske obale u XIX. stoljeću, a čiji se utjecaj može pratiti i do današnjih dana jest § 287. OGZ-a, a koji nosi naslov “Stvari ničije; javno dobro i državna imovina”. Navedeni paragraf glasi:

“Stvari ničije zovu se one, koje svi državljani mogu prisvojiti. One stvari pak, koje su im dozvoljene samo na porabu, kao: ceste, velike i male rieke, luke i obale morske, zovu se općeno ili javno dobro. Što je određeno da se zadovolji potrebama države, kao: pravo kovati novce, pravo poštarsko i druga prava kraljevska, dobra komorska, rudnici i soline, danci (porezi) i carine, imenuje se državna imovina.”²¹

Zakonik, međutim, u nijednom paragrafu ne daje značenje kategorije “općenog ili javnog dobra”. Tu su pravnu prazninu pokušali riješiti pravnici teoretičari izjednačavajući ga s općim dobrom iz rimskog prava tj. s *res communes omnium*, a ono je predstavljalo dobro na kojem nitko ne može imati pravo vlasništva i koje ima služiti uporabi svih građana.

U svakom slučaju, odredba po kojoj “luke i obale morske” spadaju u kategoriju “općenog ili javnog dobra” odredila je u bitnome razvoj pravnog statusa morske obale, pa kasnije i pomorskog dobra, sve do današnjih dana. Ova odredba je, koliko god već dugo vremena predstavlja pravnu povijest, toliko predstavlja i osnovu današnjeg pravnog uređenja ove materije.²²

²⁰ Više o gospodarskim uvjetima i sastavu stanovništva u hrvatskim krajevima u ovom periodu vidi u: Jaroslav Šidak – Mirjana Gross – Igor Karaman – Dragovan Šepić: *Povijest hrvatskog naroda 1860.-1914.*, Školska knjiga, Zagreb, 1968. str. 3.-12.

²¹ *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima* op. cit. (bilj. 8), str. 32.; Marian Derenčin: *Tumač k obćemu građanskom zakoniku*, Knjižara Albrechta i Fiedlera, Zagreb, 1880. II.dio, str.2.

²² Zanimljivo je spomenuti kako hrvatski *Pomorski zakonik* (Narodne novine, br. 17/94) u prvotnom tekstu nije uvrstio luke u sastavni dio pomorskog dobra. S obzirom da je takva odredba dovela do jakog protivljenja (a pri čemu se kao argument navodio i pravni status luka prema OGZ-u), Hrvatski sabor je nakon nekoliko mjeseci donio *Zakon o izmjenama i dopuni Pomorskog zakonika* (Narodne novine, br. 74/94). – Vidi: Branko Kundih, *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, Edicija Božičević, Zagreb, 2000., str. 29.-31.

4. PRIKAZ STUDIJE “MORSKA OBALA U TEORIJI I PRAKSI”

Kao što smo naveli, pravna studija Uliksa Stangera “Morska obala u teoriji i praksi” prvorazredan je povijesno-pravni dokument o razvoju pravnog statusa hrvatske morske obale.²³

Stanger u uvodu svoje studije govori: “Dok su ostala područja, koja su prema § 287 OGZ-a predstavljala ‘predmete stavljene na korištenje svim članovima države’, bila predmetom višestrukih znanstvenih rasprava te su i u zakonodavstvu na određeni način bila uređena, morska obala je do danas ostala potpuno zapušteno područje, na kojem se praksa samo vrlo teško snalazi.”²⁴ Podsjećamo kako je od početka primjene OGZ-a do godine pisanja ove studije prošlo gotovo cijelo stoljeće – čime Stangerova tvrdnja dodatno dobiva na značenju; Austro-Ugarska, čiji je razvijeni pravni sustav postao sinonim uređenosti u decenijama nakon njenog raspada (posebno što se tiče zemljišnoknjižnog prava), gotovo se nije bavila ovim područjem.²⁵

Štoviše, zabilježena su bitna pravna lutanja u praksi. Stanger kao primjer uzima prvi značajni upravni akt²⁶ donesen o pitanjima morske obale u kojem je državna uprava, uz naglašavanje stajališta da se u pogledu morske obale kao “predmetu stavljenom na korištenje svim članovima države” iz općih pravnih naslova ne mogu izvoditi prava vlasništva, Gradsku općinu Trst ipak priznaje kao “potpunog vlasnika” određenih dijelova morske obale uz Josefstadt (od zgrade sanitetske službe do zgrade artiljerije) te obalnog pravca od Campo Marzio do Lloyd arsenala.²⁷

Stanger navodi kako nesigurnost Ministarstva glede zauzetog stajališta proizlazi iz daljnjeg sadržaja odluke, gdje doslovno stoji da općina Trst na ostalom dijelu obale s onu stranu Lloyd arsenala prema Servoli “nije stekla čak ni pravo korištenja, a kamoli pravo vlasništva”, te zaključuje: “Ovdje se dakle stjecanje stvarnog prava na morskoj obali ipak prihvaća kao mogućnost.”²⁸

²³ Ovdje želimo naglasiti kako je Stanger studiju pisao u Trstu, koji je imao poseban status unutar Carevine, a očigledno se oslanjao i na situaciju u Istri (primjerice navodi korespondenciju lučke kapetanije u Rovinju). Mada sam Stanger piše kako nije imao “nikakav materijal iz Dalmacije”, u studiji spominje propise koji su se odnosili na Istru i Dalmaciju, a i očitovanja namjesništva u Zadru. Vjerujemo da je u doba pisanja studije, kao mladi pravni stručnjak, koristio materijale koji su mu bili raspoloživi u Trstu, a i iskustva iz rodne mu Istre. S obzirom na iznimnu prometnu izoliranost Dalmacije u to doba, vjerojatno osim određenog broja dopisa, nije imao konkretnih saznanja o Dalmaciji, no nema nijedne osnove koja bi govorila kako je stanje što se pravnog uređenja morske obale u Dalmaciji tiče bilo drugačije od onog u Trstu i Istri (posebno jer su se neki propisi doneseni u XIX. stoljeću, a dotiču s ove materije i kao takvi su navedeni dalje u ovom radu, odnosili na obje zemlje).

²⁴ Stanger, op. cit. (bilj. 11) str. 3.

²⁵ To se svakako negativno odrazilo na kasniji razvoj pravnog instituta pomorskog dobra.

²⁶ Odluka Minist. unutar. posl. u suglasnosti s Minist. financ. i trgov. od 17. listopada 1856., br. 17.266/246. Stanger upućuje: Tiskano u I. sv., str. 24, zbirke zakona i odredbi koje se tiču pomorske i lučke službe.

²⁷ Stanger, op. cit. (bilj. 11), str. 4.

²⁸ Ibid. str. 4.-5.

Takvo stanje je dovelo do nejasnoća i nepravilnosti u praksi. Godine 1875. je – piše Stanger – lučka kapetanija u Rovinju uputila pomorskoj vlasti u Trstu upit sljedećeg sadržaja: “Što se kod morske obale treba smatrati kao javno dobro – pa bi stoga trebalo dospjeti pod državnu upravu.” Pomorska vlast se obratila namjesništvu u Trstu i Zadru s molbom za njihovo mišljenje, navodeći “da o tome ne postoje nikakve zakonske odredbe”.²⁹

Tršćansko se namjesništvo sa svoje strane obratilo financijskom prokuratoru te je potvrđujući njegovo mišljenje izložilo sljedeće: “U pogledu granice do koje bi se morska obala trebala smatrati takvom uobičajeno je prihvaćeno: da je to onaj dio dokle seže najviša plima, a u skladu s odredbom rimskog prava: *quousque maximus fluctus protendit* (odredba koja nije uzmogla ući ni u jedan austrijski zakon) pa bi se stoga u konkretnim slučajevima kao odlučujuća osnova mogla uzeti samo s velikim oprezom i promišljanjem.” Uz prethodnu napomenu, piše Stanger, nadalje je zabilježeno: “Prema mišljenju ovog ureda cesarsko-kraljevsko namjesništvo ne bi bilo kompetentno da se, u smislu rimskog prava ili prema drugim pravnim ili administrativnim gledištima, očituje na normativni način u pogledu granice morske obale, budući da se odlukom Ministarstva unutarnjih poslova od 17. listopada 1856., br. 17.226/246 kompetenciji političkih vlasti prepušta izričito samo izvanredna odluka o morskoj obali i administrativno rješenje u slučajevima, kad se svojstvo morske obale atleirira u javno dobro.”³⁰

Stanger dalje piše kako se i namjesništvo u Zadru očitovalo također u smislu da “u slučaju nedostatka svake zakonske odredbe nije ni neophodno ni oportuno točno odrediti pojam ‘morska obala’ u općenito obvezujućem obliku, nego da to radije treba prepustiti praksi, in concreto od slučaja do slučaja, o čemu bi na temelju svojih vlastitih pravnih shvaćanja i uz uzimanje u obzir odgovarajućih momenata i dosadašnjeg običaja svoja rješenja donosili za to nadležni upravni organi.”³¹

Stanger zaključuje: “Objašnjenja financijske prokuratorure počivaju na netočno citiranom i krivo prevedenom mjestu iz rimskog prava i imala su sudbonosan utjecaj na daljnji razvoj pravnog instituta, budući da su se ovdje od mjerodavne strane postojećim zabrudama u pogledu pravne prirode morske obale pridružile i one o samom objektu.”³² Naime, kako Stanger kasnije objašnjava, “*Fluctus maximus* je preveden izrazom ‘najviša plima’ samo što *fluctus* ne znači plima, već samo val, udaranje valova o obalu; plima i oseka se na latinskom kažu: *marinorum aestuum accessus et recessus*.”³³

U studiji se dalje navodi: “Povodom sastavljanja zemljišnih knjiga u Istri i Dalmaciji (u 1883.-1884. godini) pomorska vlast je objelodanila ispravno

²⁹ Ibid., str. 5. Napominjemo kako sama činjenica da se pomorska vlast u Trstu obratila za mišljenje *dvama* namjesništvima govori o stupnju neuređenosti ovog područja i velikom dvojbama tadašnjih upravnih tijela.

³⁰ Ibid., str. 5.-6.

³¹ Ibid., str. 6.

³² Ibid.

³³ Ibid., str. 11.

shvaćanje pravne prirode morske obale; u instrukcijama za niže organe vlasti stoji da na morskoj obali kao javnom dobru ne mogu počivati služnosti; da se protiv prijave služnosti u svezi javnog dobra u postupku sastavljanja zemljišnih knjiga mora zauzeti stav i uložiti prigovor, budući da bi upis takvih prava pretpostavljao postojanje zemljišno knjižnog uloška za javno dobro, što prema §§ 2, 33, odnosno 31 Zakona o sastavljanju zemljišnih knjiga za Istru i Dalmaciju nije slučaj; da takve 'navodne' služnosti počivaju na 'abuzivnom' naslovu; da bi upis morske obale u zemljišnu knjigu umjesto u popis javnog dobra istome oduzeo javno-pravni karakter."³⁴

No, u stvarnosti je dolazilo do potpuno drugačijeg ponašanja javne vlasti, Stanger navodi: "Istovremeno su međutim počinjene velike pogreške s obzirom na javno dobro morske obale i neispravno protumačene bitne značajke istoga: državna uprava prodaje dijelove obalne linije kao da se radi o običnom privatnom dobru (ili u najboljem slučaju o državnom vlasništvu)."³⁵ Prodavala se i morska površina, pa čak i morsko dno: "Pored obalnog pravca prodavala se i morska površina ili vodena površina, a povremeno i morsko dno. Morska obala se dijeli na priobalne parcele i obalne linije, no ne zna se što se pod tim izrazima trebalo podrazumijevati."³⁶

Također, na istu temu Stanger piše i sljedeće: "Važno je napomenuti činjenicu da financijska prokuratura u isto vrijeme (1883.) izriče mišljenje da je samo po sebi razumljivo da je morska obala *res extra commercium*, i da se kao takva u objekt prometa (privatno dobro) može pretvoriti samo posebnim nalogom upravne vlasti. No, ona usprkos tome supotpisuje, pa čak i sklapa kupoprodajne ugovore."³⁷

Kraj XIX. stoljeća pomalo vodi k sređivanju stanja (što je kulminiralo donošenjem Uredbe o kojoj govorimo u narednom poglavlju). S tim u svezi zanimljiv je spor koji je završio rješenjem Vrhovnog suda od 24. lipnja 1891. br. 7212 (G.-U.-W. 13.829) u kojem je – kako Stanger navodi – ispravno izloženo da je prisvajanje javnog dobra nelegitimno i mala fide, pa ga se stoga ne može smatrati posjedom kojeg se može steći dosjelošću.³⁸

Da pravno uređenje morske obale u to doba i nije bilo u potpunosti nepravilno, govori i činjenica kako je "maritimo linija", dakle linija koja na starim katastarskim planovima (često upravo iz razdoblja Austro-Ugarske) označava

³⁴ Ibid., str. 6.-7.

³⁵ Ibid., str. 7.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., str. 8. Ovdje je za naše izlaganje bitno napomenuti da Stanger u narednom pasusu piše: "U susjednoj državi, u Hrvatskoj [vjerojatno se misli na Hrvatsku i Slavoniju, v. bilješku br. 19], vladala je jednaka nejasnoća u pogledu relevantnih pitanja: to se može zaključiti iz toga što se kraljevsko ravnateljstvo za erarijalno-pravne poslove obratilo financijskoj prokuraturi u Trstu za objašnjenje pitanja: što se treba podrazumijevati pod morskom obalom, i u kakvom je ona odnosu sa naplavljenim i nasutim područjem."

To potvrđuje našu tezu kako je stanje što se pravne uređenosti morske obale tiče, na cijeloj obali današnje Republike Hrvatske bilo vrlo slično, te se može promatrati kao cjelina.

³⁸ Ibid., str. 7.

granicu između morske obale i kopna, često bila ucrtana veoma kvalitetno; tako primjerice *Naputak za rad povjerenstva za granice pomorskog dobra*³⁹ iz 1999. godine izričito navodio kako ta linija u određenim slučajevima predstavlja temelj za određivanje granice pomorskog dobra.⁴⁰

Stanger u svojoj Studiji izlaže i neke osnove teorije općih i javnih dobara, očigledno kako bi dodatno potkrijepio svoja stajališta o pravnom statusu morske obale. Ovdje ćemo ih iznijeti u najkraćim crtama. Tako navodi: "Karakteristično i neosporno obilježje morske obale kao predmeta javnog dobra sastoji se s pravnog gledišta u tome da je ono dano svakome na upotrebu."⁴¹ On kao bitan segment javnog dobra navodi opću uporabu,⁴² stoga se taj pojam približava našem suvremenom pojmu općeg dobra⁴³: "Pravo upotrebe koje na predmetima javnog dobra (opća upotreba) pripada svakome, ima za sadržaj pravni odnos koji kao imovinsko pravo koje se može preračunati u novac ne zadire u sferu privatnog prava pojedinca, a pogotovo ne u područje privatnog prava: ono naprotiv spada u područje javnog prava kao opće pravo društva."⁴⁴ Iznimno je zanimljiv Stangerov stav po kojem se za povredu takvog prava ne bi trebalo obraćati redovnim sudovima već organima vlasti nadležnim za zaštitu i provedbu javnopravnih prava.⁴⁵ Dakle, zaštita morske obale i prava koje građani imaju na

³⁹ Ministarstvo pomorstva, prometa i veza Republike Hrvatske, Klasa: 342-01/98-01/44, Urbroj: 530-02-99-8/bs. *Naputak* je donesen u Zagrebu, 9. veljače 1999. godine.

⁴⁰ Opširnije: Vojković, op. cit. (bilj. 1), str. 114.-120

⁴¹ Stanger, op. cit. (bilj.11), str. 14.

⁴² Terminologija i opsezi pojmova javnog i općeg dobra često nisu konzistentni, te su i u austrijskoj teoriji i praksi očigledno postojala razmimoilaženja, tako Sambrailo piše:

"Austrijski pravni sistem dijeli stvari u državnom vlasništvu na: javno dobro (öffentliches Gut) i državnu imovinu (Staatsvermögen). Pod pojmom javnog dobra podrazumijevaju se po Općem austrijskom građanskom zakoniku 'one stvari koje su im (stanovnicima, op. B.S.) dozvoljene samo na uporabu kao: ceste, velike i male rijeke, luke i obale morske'. Pod državnim imovinom Opći austrijski građanski zakonik podrazumijeva onu imovinu koja je opredijeljena da se zadovolji potrebama države, kao: pravo kovati novac, pravo poštarsko, rudnici, itd. Ovo spada u tzv. financijsku imovinu države. No, austrijski građanski zakon ne spominje imovinu opredijeljenu za zadovoljenje neposrednih državnih potreba i potreba javne službe, kao npr. upravne zgrade s namještajem, vojarnje, tvrđave, ratne brodove, muzeje itd. koja bi spadala pod uži pojam državne imovine, naime u tzv. upravnu imovinu. Naprotiv, neki austrijski pisci spominju upravnu imovinu i oni bi htjeli javnom dobru dati naročito mjesto među upravnom imovinom (Verwaltungsvermögen), tako da bi po tom kriteriju javno dobro ulazilo u pojam upravne imovine kao jedna od podvrsta 'res publicae'." – Sambrailo, op.cit. (bilj.13), str. 294.-295. Sambrailo u bilješci upućuje na: Herrnritt H., *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1921., str. 380.

⁴³ Jezgrovit i jasan prikaz općih i javnih dobara u suvremenoj Hrvatskoj navodi Bolanča: "Dakle, prema *Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima* u dobra od interesa za Republiku Hrvatsku spadaju opća dobra i javna dobra. Opća dobra su stvari koje po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih. Za slučaj da neposredna briga i upravljanje općim dobrom nije drukčije uređena na temelju posebnog zakona, njima upravlja i o njima vodi brigu Republika Hrvatska, koja je dužna postupati kao dobar domaćin. Stvari koje su u namjeni vrlo slične općim dobrima, ali za razliku od njih mogu biti objektom prava vlasništva jesu javna dobra. Javna dobra u općoj uporabi su stvari namijenjene uporabi svih (npr. ceste, parkovi, mostovi i sl.), dok su javna dobra u javnoj uporabi stvari koje neposredno služe izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova (npr. zgrade, vozila, oružje i sl.))" – Bolanča, op. cit. (bilj. 7), str. 8.

⁴⁴ Stanger, op. cit. (bilj. 11), str. 14.

⁴⁵ Ibid.

morskoj obali (opća uporaba) dužnost je javne vlasti, koju ona mora vršiti po službenoj dužnosti. U pitanju je jedno iznimno zrelo, a s obzirom na aktualno stanje pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj – još uvijek aktualno razmišljanje.

Austrijsko pravo je morskou obalu smatralo predmetom u pravom smislu, dakle nije spadalo u kategoriju općeg dobra kao u suvremenom hrvatskom pravu,⁴⁶ Stanger piše: “Trebalo li morskou obalu smatrati predmetom u pravnom smislu? Za pozitivno austrijsko pravo o tome nema nikakve sumnje, budući da ono, polazeći od pretpostavke da morskou obalom mogu vladati i prostorno je ograničavati ljudi, morskou obalu navodi kao *res in publico usu* (§ 287 OGZ). Ona se ne uspoređuje sa zrakom ili morem, već sa seoskim cestama, potocima, rijekama i morskim lukama i opće dobro postaje samo zbog svoje namjene općoj upotrebi.” Međutim, Stanger se protivi teoriji vlasništva nad takvim dobrima: “Usprkos neodređenosti našeg zakonika o pitanju vlasništva države nad *res in publico usu* [misli se na OGZ] iz njegovih odredbi se itekako može obrazložiti argument za suverenost države, a protiv teorije vlasništva (...) Kao što je nad ničijim predmetima (*res nullius*) nezamislivo pravo vlasništva države u privatnopravnom smislu i nijedna strana to ne tvrdi, ti predmeti pripadaju državi samo na temelju državnopravnih načela područnog suvereniteta, za iste koordinirane “opće” predmete mora prema tome postojati isti pravni odnos koji tvori pravnu osnovu za “pripadnost” iz naslova za § 286.”⁴⁷

Stanger rezimira:

“Iz prethodnih razmatranja proizlazi:

a) da općoj upotrebi u pravnom sustavu pripada viši položaj od prava vlasništva;

b) da vlasništvo pred njom mora uzmaknuti i nestati, pošto se one međusobno isključuju;

c) da je ona u osobnom kao i u stvarnom pogledu podređena javnom pravu.

Morska obala kao objekt javnog prava ne može prema tome biti predmet vlasništva, već samo javnopravne opće upotrebe. Ona kao dio državnog područja podliježe teritorijalnoj vlasti države; kao predmet opće upotrebe spada u upravnu djelatnost države.”⁴⁸

Stanger govori i o ograničenju opće uporabe, pri kojem se određena obalna linija na određeno vrijeme prepušta pojedincima u određenu svrhu:

“Državne službe koje upravljaju morskou obalom mogu radi javne sigurnosti ili opće dobrobiti donijeti odluku o ograničavanju opće upotrebe, no one nikako nemaju pravo davati prednost jednom pojedincu u odnosu na drugog pojedinca ili na društvo dajući mu pravo korištenja i istovremeno isključujući mogućnost jednakog korištenja od strane drugih osoba. Ako je riječ o općoj dobrobiti ili ako se pokaže da neki pravac morske obale ne služi općoj upotrebi ili se koristi u ograničenom obimu, tada se državnim službama ne može zabraniti da taj pravac obale na određeno vrijeme prepuste pojedincima u određenu svrhu.

⁴⁶ *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama* (Narodne novine, br. 158/03) navodi u čl. 3. st. 1. kako je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku.

⁴⁷ Stanger, op. cit. (bilj. 11), str. 17.

⁴⁸ *Ibid.* str. 21.

To se vrši davanjem posebnog ovlaštenja koje korijene ima u javnom pravu, a u pravnoj državi se izdaje u obliku koncesije, dakle upravnog akta. Osim toga se pojedine obaveze koncesionara utvrđuju ugovorom, a one su pretežno javnopravne prirode, tako da se one u najboljem slučaju mogu smatrati manifestacijom općeg poslovnog oblika za ugovor na području javnog prava (usporedi međudržavne ugovore, službene ugovore državnih službenika i ostalo).⁴⁹

Stanger ovdje iznimno precizno i dalekovidno govori o uspostavi koncesijskih odnosa na morskoj obali te pravilno razlučuje dvojni prirodu koncesijskog odnosa – koji ima svoj normativni i ugovorni karakter.⁴⁹ On razlikuje akt kojeg danas zovemo odluka o koncesiji i poseban ugovor kojim se utvrđuju pojedine obveze koncesionara.⁵⁰ Odluku o koncesiji pravilno definira kao upravni akt – u svezi čega je hrvatska pravna praksa imala velikih dvojni početkom 90tih godina XX. stoljeća.⁵¹ Štoviše, napominje kako ugovor koji se na osnovi takve odluke donosi ima određene pravne specifičnosti zbog javnopravnosti samog odnosa; u pitanju bi bila naime posebna kategorija takozvanih “upravnih ugovora”,⁵² dakle kategorija ugovora koja u današnjoj Hrvatskoj ne postoji, mada zbog iznimno službenih sustava koncesija svakako postoji potreba za njom.

Iako je Stanger iznimno kvalitetno ušao u bit koncesijskog odnosa, iz njegovog teksta se može zaključiti kako je u praksi sustav koncesioniranja bio samo parcijalno proveden. Naime, on piše kako je i početkom XX. stoljeća postojala spremnost na prodaju dijelova morske obale: “Polazeći od pogrešnog stajališta da se morska obala treba privredno iskorištavati, upravna je vlast s najvećom spremnošću dopustila poticaj na prodaju iste. Spremnost političkih vlasti na prodaju proizlazi nedvosmisleno iz zapisnika o anketi provedenoj od strane namjesništva u Trstu 1903. godine u svrhu pojednostavnjivanja, odnosno ubrzanja postupka prilikom ustupanja morskih obalnih pravaca.”⁵³ On navodi

⁴⁹ “Akt o koncesiji kao akt sui generis ima svoj normativni i ugovorni karakter.” – Gordana Gasparini, *Koncesije na pomorskom dobru*, referat sa savjetovanja “Pomorski zakonik Republike Hrvatske”, Rijeka, 1994.; cit. prema: Kundih, op.cit. (bilj. 22), str. 40.

⁵⁰ “Nakon donošenja odluke o davanju koncesije koju donosi zakonodavni ili po njemu neki drugi ovlašteni organ, što predstavlja akt državne suverenosti i javnopravnog je značaja, s koncesionarom se sklapa ugovor o koncesiji, što je akt civilnopravnog značaja, bez obzira na to koji ga organ sklapa.” – Vilim Gorenc: *Osvrt na zakon o koncesijama*, “Računovodstvo, revizija i financije”, godina III, br. 3, ožujak 1993., str. 59.

⁵¹ “Nakon donošenja Pomorskog zakonika otvorilo se pitanje o pravnoj prirodi odluke o koncesiji, odnosno je li odluka o koncesiji na pomorskom dobru upravni akt ili akt poslovanja.” – Kundih, op.cit. (bilj. 22), str. 40.; “Upravna praksa u Republici Hrvatskoj prilično je lutala po pitanju definiranja pravne prirode odluke o koncesiji.” – Vojković, op. cit. (bilj. 1), str. 162. Čijela problematika se razriješila tek nakon nekoliko godina. Opširnije Ibid. str. 160.-166.; Ivan Šprajc, *Odluka o dodijeli koncesije kao upravni akt*, Informator, god. XLV, broj 45324533, Zagreb, 13 i 16. 8. 1997., str. 8. S stav o odluci o koncesiji kao upravnom aktu potvrdio je i *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama* i na osnovi njega donesena *Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru* (“Narodne novine”, br. 23/04 i 101/04), vidi: Dragan Bolanča, *Pomorsko dobro i koncesije*, članak iz zbornika „Pomorsko dobro”, Inženjerski biro d.d., Zagreb, ožujak 2005.

⁵² O upravnim ugovorima opširnije: Ivo Borković, *Upravni ugovori*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 30., br. 2., 1993., Split, str. 417.-434.

⁵³ Stanger, op. cit. (bilj. 11), str. 31.-32.

kako je anketa razlučila tri kategorije ustupanja morske obale: 1. prodaju; 2. davanje u zakup na određeno i neodređeno vrijeme uz otkaz; 3. davanje na korištenje na određeno (kratko) vrijeme uz plaćanje rekognicijske naknade i mogućnošću opoziva u svako doba. Davanje u zakup se odvijalo u obliku koncesije u skladu s odlukom ministarstva od 10. srpnja 1889. br. 13.046 koju izdaje Namjesništvo. U slučaju prekarističkog davanja na korištenje morske obale provode se pregovori na isti način, ali odobrenje izdaje Pomorska vlast u obliku rješenja. Kasnije su se oba navedena načina ustupanja morske obale stopila u jedan koji se može opozvati i provodi se u obliku koncesije.⁵⁴

Zanimljivo je da osim navedenog primjera koncesija na morskoj obali u Trstu, Stanger ne navodi niti jedan drugi primjer. S obzirom na detaljnost cijele studije, za pretpostaviti je da drugih primjera nije imao; tj. da je stanje bilo nesređeno, a koncesijski sustav nerazvijen i na preostalom dijelu austro-ugarske obale.

5. NAREDBA IZ 1914. GODINE

Godine 1914. došlo je do velikog napretka u svezi pravne regulacije morske obale. Prvo je kratkim zakonom pod nazivom *Zakonski članak XXV.:1914. o preinačenju i dopunjenju zakonskog članka XLI.:1881. u svrhu izvlažbe zemljišta na morskoj obali*⁵⁵ donesenim 27. travnja 1914. dopunjen *Zakonski članak XLI.:1881. o izvlažbi*⁵⁶ (što bismo danas rekli Zakon o izvlaštenju) na način da je propisano: “*Nastane li potreba, da se u pomorske svrhe (...) koje zemljište u privatnom vlasništvu kvalifikuje morskom obalom, dakle javnim dobrom, ima prema zakon. Članku XLI.:1881. mjesta izvlažbi na teret lisnice ministra trgovine.*” Time je dakle izričito definirano kako morska obala spada u javno dobro te je dana mogućnost izvlaštenja privatnog zemljišta koje potpada pod morsku obalu.

Dana 14. svibnja 1914. godine donesena je *Naredba kr. ug. ministra trgovine, kr. ug. ministra pravosudja i – u obsegu autonomije kraljevina Hrvatske, Slavonije, bana kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije o provedbi zakonskog*

⁵⁴ Ibid., str. 34.

⁵⁵ *Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, godina 1915.*, U Zagrebu, Tisak Kralj. Zemaljske Tiskare, 1916.; Komad II., Broj. 9., str. 93.-94.

⁵⁶ *Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju, godina 1881. (komad I.-XXIII. Broj I.-89.)*, U Zagrebu, Tiskara “Narodnih novina”, 1882.; Komad XVI., Broj. 55., str. 401.-427.

⁵⁷ *Zakonski članak o izvlažbi iz 1881. godine u svom § 1. definira kako “izvlažbi ima mjesta samo u javnom interesu i to samo u sljedećih slučajevih”, nakon čega se u dvanaest točaka taksativno navode gdje “izvlažbi ima mjesta”. Međutim, među tih 12 točaka nigdje se ne spominje morska obala; jedino je uz morsku obalu posredno vezana t. 7., po kojoj je izvlaštenje moguće “za gradjenje u javne svrhe služućih lukah, obalskih tovarištah (dock) i javnih skladištah”. Međutim, kako Zakonski članak o izvlažbi u § 1. t. 13. navodi da je izvlaštenje moguće izvesti i “u svih onih slučajevih u kojih izvlažbu određuje posebni zakon”, njegovo važenje je prošireno i na morsku obalu upravo donošenjem Zakonskog članka o preinačenju i dopunjenju zakonskog članka XLI.:1881. u svrhu izvlažbe zemljišta na morskoj obali.*

članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali⁵⁸ [dalje: Naredba iz 1914.]. Naredba iz 1914. je donesena za provedbu Zakonskog članka XXV.:1914. o preinačenju i dopunjenju zakonskog članka XLI.:1881. u svrhu izvlaske zemljišta na morskoj obali te za uspostavu koncesijskog sustava, a odnosila se na područje Kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije i prema svim dostupnim izvorima je prvi cjeloviti pravni akt (sastoji se od 12 paragrafa) koji je cjelovito regulirao pravno uređenje morske obale.⁵⁹

Naredba iz 1914. u § 2. među ostalim propisuje kako “*zemljišta u Hrvatskoj i Slavoniji, koja su po suglasnom mnenju kako pomorske uprave tako i hrvatsko slavonske autonomne uprave morska obala, dakle javno dobro, ali se ipak nalaze u privatnom posjedu, imade autonomna upravna oblast prve molbe predati obćoj porabi*”. Očigledna je snažna namjera donositelja propisa da se oživotvori odredba Zakonskog članka XXV.:1914. i morska obala privede općoj uporabi.

Vrlo je, i za današnje prilike, zanimljiva odredba § 3. st. 1.: “*Pri nasipanju u moru, ima nasuto zemljište ostati javnim dobrom.*” Od stupanja na snagu Uredbe iz 1914. pravni status nasipa je na Hrvatskoj obali ostao jedinstven: nasip je potpuno logično i opravdano ostajao dio morske obale, odn. kasnije pomorskog dobra; sve dok *Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama* nije 2003. prekinuo ovu valjanu pravnu tradiciju te omogućio izuzimanje dijela nasipa iz statusa pomorskog dobra i time dodatno otvorio Pandorinu kutiju zaposjedanja i zloporaba.⁶⁰

Naredba iz 1914. uvodi i sustav koncesija na morskoj obali, mada sam termin “koncesija” koristi samo u nazivu, dok se u tekstu govori o “dozvolama”. Tako § 4. propisuje (prenosimo ga u cijelosti):

“*Podjeljivanje dozvole za radnje i naprave, spojene s izključivom ili privilegiranom uporabom morske obale ili za prava spojena s takvom uporabom, spada u djelokrug pomorske uprave, u Hrvatskoj i Slavoniji pako sa pomorskoga stanovišta u djelokrug pomorske uprave, a sa stanovišta autonomije tih zemalja u djelokrug tamošnjih autonomnih oblasti.*”

Dozvola se može podijeliti samo na izvjestno vrijeme, te se ta dozvola može u Hrvatskoj i Slavoniji smatrati podijeljenom samo onda, ako je podijeljena kako sa strane pomorske uprave tako i sa strane autonomne uprave kraljevina Hrvatske i Slavonije.”

Vidljivo je kako Uredba iz 1914. razlikuje isključivu i privilegiranu uporabu morske obale (pretpostavljamo da je u prvom slučaju u pitanju potpuno isključenje, a u drugom ograničenje opće uporabe), definira se nadležnost za davanje dozvole, a sukladno tadašnjem složenom državnom ustrojstvu, te se

⁵⁸ *Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, godina 1914.*, Zagrebu, Tisak Kralj. Zemaljske Tiskare, 1915.; Komad VI., Broj. 39., str. 449.-452.

⁵⁹ Stilizacija posljednjeg, § 12. Naredbe iz 1914. jasno govori kako je njen cilj bio cjelovita regulacija predmetne materije: “Ova naredba stupa na snagu dne 1. lipnja 1914., a sve prijašnje njoj protuslovne naredbe gube s tim danom kriepest.”

⁶⁰ Opširnije: Goran Vojković, *Pravni status nasipa prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, god. 41., (73.-74.), 2004., str. 79.-85.

pravilno definira kako takva dozvola može biti podijeljena samo na određeno vrijeme. Možemo reći kako je ovaj paragraf napokon, istina na jednostavan i dosta općeniti način, uveo suvremen koncesijski sustav na hrvatskoj morskoj obali (preciznije: onom dijelu koji je bio u dosegu autonomne vlasti).

Narednih nekoliko paragrafa (5-8) govore o postupku izdavanja dozvola i mogućnosti žalbe protiv odluka.

Zanimljivo je kako Naredba iz 1914. predviđa i mogućnost oduzimanja dozvola, što je u današnjim propisima koji reguliraju pitanje koncesija (ne samo na pomorskom dobru nego i općenito) također standardna odredba. Tako § 9 st. 1. određuje: *“Onaj koji se je u Hrvatskoj i Slavoniji već prije krijeposti ove naredbe jednim dielom morske obale, daklem javnim dobrom, samo dozvolom pomorske uprave ili privolom hrvatsko-slavonske autonomne uprave služio u svrhu radnja, naprava ili vršenja prava, za koje je u smislu ove naredbe potrebna dozvola obiju spomenutih uprava, gubi dozvolu samo u onom slučaju, ako koli pomorska uprava toli hrvatsko-slavonska uprava suglasno smatraju nuždnim, da se dotična dozvola oduzme.”*

Spomenimo još kako Naredba iz 1914. predviđa u § 11 evidentiranje morske obale kao javnog dobra te evidenciju ograničenja na javnom dobru: *“O morskoj obali kao javnom dobru vodi pomorska oblast, u Hrvatskoj i Slavoniji i županijske oblasti u svrhu evidencije temeljnu knjigu, u koju se imadu unašati i u smislu ove naredbe dozvoljena ograničenja javne uporabe morske obale. Kod osnutka te temeljne knjige imadu se upotriebiti službeni podatci, naročito registri o gruntovničkim česticama.”* Ova odredba je potpuno pravilno akcentirala potrebu evidencija morske obale i ograničenja na njoj (knjiga je trebala služiti u obje svrhe, što govori veznik “i” u odredbi: *“svrhu evidencije temeljnu knjigu, u koju se imadu unašati i u smislu ove naredbe dozvoljena ograničenja”*). Međutim, ni danas, preko 90 godina nakon donošenja Naredbe iz 1914. pitanje evidencije pomorskog dobra nije na odgovarajući način riješeno, a suvremena zakonska praksa uvelike i neprihvatljivo luta po tom pitanju.⁶¹

U svakom slučaju, Naredba iz 1914. predstavljala je, za vrijeme kada je donesena, iznimno kvalitetan pravni akt.⁶² No, o naredbi možemo govoriti uglavnom teorijski – njena primjena je započela 1. lipnja 1914., a nepuna dva mjeseca kasnije, 28. srpnja 1914. godine, Austro-Ugarska je objavila rat Srbiji; započeo je Prvi svjetski rat. Suptilni pravni odnosi na morskoj obali jednostavno su morali sačekati neka mirnija vremena.

⁶¹ Opširnije: Jakob Nakić, *Utvrdživanje i evidentiranje pomorskog dobra*, op. cit., str. 30.-98.; Goran Vojković, op. cit. (bilj. 1), str. 128.-142.; Draško Maršanić, *Evidentiranje i obilježavanje pojasa pomorskog dobra*, “Geodetski list”, god. 53 (76) 4, Zagreb, prosinac 1999., str. 261.-270.

⁶² “Austro-ugarskoj Naredbi iz 1914. god. koja spada u povijesno-pravnu materiju, sadržajno i pravno se može se prigovoriti. Upravo suprotno, neka rješenja primjerena su da se ugrade i u današnje hrvatsko zakonodavstvo, posebno kada se radi o nasipavanju mora.” – Kundih, op. cit. (bilj. 2), str. 241.

Naredba iz 1914. se formalno primjenjivala do stupanja na snagu *Uredbe sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru*⁶³ 1939. godine, kada je § 21 navedene Uredbe izričito ukinuta.⁶⁴

6. ZAKLJUČAK

Stanger je svoje istraživanje o, citiramo, “bitku morske obale” rezimirao u par rečenica: “Morska obala kao predmet opće upotrebe spada u javno pravo, njome upravlja država kao najviši pravni nositelj organizirane lokalne zajednice u svrhu omogućavanja javnog korištenja. Precizno utvrđivanje svrhe morske obale uvjetuje njezino stavljanje izvan prometa, što za neposrednu posljedicu ima nedostupnost za privatno pravo, bilo na kojem naslovu ona počivala.”⁶⁵

Neke rečenice iz Stangerove studije izgledaju kao da su prenesene iz sasvim aktualnih novinskih natpisa, primjerice: “Vrlo se često dogodi da starosjedioce, koji su od pamtivijeka neki obalni pravac koristili za kupanje, ribolov i tomu slične svrhe, odatle odjednom potjera koncesionar koji u blizini sagradi kuću i da im pristup moru bude uskraćen: je li to u javnom interesu?”⁶⁶

Loša briga o pravnom statusu morske obale u razdoblju analiziranom ovim člankom po našem mišljenju ima dva uzroka:

a) Objektivno gledano, vrijednost morske obale u siromašnom poljoprivrednom i ribarskom kraju, a kakva je u to vrijeme pretežito bila hrvatska obala, jest mala – obala se ne može koristiti u svrhu poljodjelstva, osim sporadičnog i obično slobodnog prikupljanja kapara. Preostaje njeno povremeno korištenje za izvlačenje brodica, sušenje mreža i sl., o čemu su u našim primorskim selima odvajkada postojala običajna pravila. Također, obala se povremeno koristila za prikupljanje morske soli za primorska kućanstva. Veća briga o morskoj obali javlja se razvojem gospodarstva, izgradnjom luka, brodogradilišta, a posebno razvojem turizma. Stoga je logično kako je tek kraj XIX. stoljeća doveo do veće brige za pravni status morske obale.

b) Politički gledano, Habsburška Monarhija i kasnije Austro-Ugarska unatoč posjedovanju obale od današnje Italije do Crne Gore, nikada nije bila jaka i poznata pomorska sila, a glavni gradovi, Beč i Pešta, bijahu udaljeni od mora stotine i stotine kilometara; jednostavno nije postojao politički interes, a ni pravno zanimanje za ovu problematiku. Tek je Uliks Stanger, kao hrvatski pravni stručnjak i rodoljub otvorio brojna pitanja vezana za pravnu regulaciju pomorskog dobra.

Danas doduše jest općeprihvaćen stav o pomorskom dobru kao općem dobru i oko toga nema nekih većih dvojbi, no problemi evidentiranja i obilježavanja

⁶³ “Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, br. 104-XXXIII. od 10. svibnja 1939. godine.

⁶⁴ Postojeći izvori ne govore o primjeni Naredbe iz 1914. za vrijeme Kraljevine SHS, odnosno Kraljevine Jugoslavije, te pretpostavljamo kako se ovom pravnom pitanju nije pridavala ozbiljnija pažnja.

⁶⁵ Stanger, op. cit. (bilj. 11), str. 29.

⁶⁶ Ibid., str. 35.

pomorskog dobra te uspostave koncesijskih odnosa na pomorskom dobru⁶⁷ i u današnje vrijeme su veoma aktualni. Stangerova razmišljanja i Naredba iz 1914. u mnogim segmentima su još uvijek zbiljski, te ih možemo prihvatiti ne samo kao povijesni prikaz jednog pravnog instituta toliko bitnog za suvremenu Republiku Hrvatsku, već i kao jednu zanimljivu te u nekim segmentima još uvijek aktualnu i primjenjivu viziju o tome kakav bi trebao biti pravni status pomorskog dobra.

LEGAL STATUS OF THE CROATIAN COAST SINCE ENFORCEMENT OF THE GENERAL CIVIL CODE UNTIL 1914

The article is about legal status development of Croatian sea shore (in period when maritime domain has not been used as a term) from activation of Austrian General Citizens' Regulations until "Proclamation on Law Implementation of Article XXV from 1914 and Concessions on Sea Shore". The article lists short historical view of named period and points out Para § 287 of Austrian General Citizens' Regulations that considers sea shore as category of public domains and analyses Proclamation from 1914 and presents study "Sea Shore in Theory and Practice" in details. The latest was written in 1909 by our well known legal expert Uliks Stanger.

Key words: *Sea Shore as public domain, legal status of Sea Shore, Sea Shore in theory and practice by Uliks Stanger*

⁶⁷ Opširnije: Dragan Bolanča, op. cit. (bilj. 51), str. 127.-153.; Ivo Borković, *Koncesije i pomorsko dobro*, "Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu", Split, god. 32, br. 1-2 (39.-40.), 1995., str. 5.-21.