

Grpp. Če se pristojnost le še ne da določiti, odredi kasa-
cijsko sodišče na strankin predlog, katero stvarno pristojno
sodišče bodi krajevno pristojno (§ 25 Grpp.).⁶

Kostić: Administrativno pravo.*

Dr. Joso Jurkovič.

I.

Kmalu po izdaji 2. knjige Krbekovega sistema uprav-
nega prava je izdal sedaj profesor subotiške fakultete Laza
Kostić 1. knjigo svojega pravnega prava. Dasi se zdi tako
vzporedno izdajanje sistemov pravnega prava na prvi po-
gled neracijonalno, ima v tem primeru stvar svojo dobro
stran. Dočim bo Krbekov sistem strogo znanstveno delo,
ki bo slonelo na samostojnih teoretičnih dognanjih, bo Ko-
stićevega sistem učbenik, ki bo podajal snov pravnega prava
v obliki in na način, kakor je običajen pri predavanjih. Tu-
kaj je težko dati kaj izvirnega, kajti originalne teze zahte-
vajo kritiko nasprotnih mnenj in obširno motiviranje last-
nega stališča, kar ni primerno za predavanja, ki naj poda-
jajo v glavnem vendarle samo rezultate dognanj. Vendar
je treba takoj pripomniti, da si skuša Kostić navzlic temu
utreti marsikod svojo lastno pot.

Vsak, kdor se поблиže peča s snovjo pravnega prava,
bo razumel tožbo avtorja, da je danes težko pisati pri nas
sistem pravnega prava. V tej povodnji zakonodaje, ki
skoro dnevno spreminja lice naše uprave, kjer je včasih
težko ugotoviti, ali norma še velja ali ne, kjer je treba

⁶ Glede pristojnosti konzularnih uradnikov za reševanje oz. porav-
navanje sporov iz službenega razmerja med kapetanom, častniki in mo-
štvom ladje v inozemstvu prim. čl. 25 konzularne konvencije z Alba-
nijo z dne 22. junija 1926, Sl. N. 117 iz 1929; čl. 31 konzularne konven-
cije z Italijo z dne 21. avgusta 1924, Sl. N. 266 iz 1928; čl. XVI kon-
zularne konvencije s Poljsko z dne 6. marca 1927, Sl. N. 285 iz 1931;
čl. 24 konzularne konvencije s Čehoslovaško z dne 7. novembra
1928, Sl. N. 307 iz 1929; čl. 32 konzularne konvencije s Francijo z dne
30. januarja 1929, Sl. N. 112 iz 1929.

* Laza M. Kostić: Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije.
Prva knjiga. Ustrojstvo uprave. Beograd. Izdavačka knjižarnica Gece
Kona. 1933. Str. XIX + 414.

sproti sistem prenařejati in krpati, je skoro nemogoče dati kaj enotnega in zaokroženega.

Sicer pa ne more biti noben pravi sistem samo zbirka in analiza veljavnih norm, ampak mora biti teoretično podprt, tako da se dajo nasloniti nanj tudi poznejše, bolj bistvene spremembe pozitivnega prava.

Teoretični del Kostićeve knjige je solidno izdelan, vse pozitivne norme podrobno obrazložene, tudi knjiga kot celota dela navzlic večkratni predelavi dovolj enoten vtis. Tiskovne hibe so ob pazljivem čitanju takoj očitne in bodo le redko zavedle v zmoto.

Knjiga obdeluje samo organizacijo javne uprave. V kratkem, žal le prekratkem, prvem poglavju, ki tvori uvod, je podana definicija uprave, razloček med upravno-pravno vedo, upravno vedo in upravno politiko, metode proučevanja upravnega prava ter najvažnejša tuja in precej podrobna domača literatura o upravnem pravu. Nato sledi obrazložitev stanovske, policijske in pravne države, zgodovinski razvoj uprave v obnovljeni Srbiji in viri upravnega prava. Drugo poglavje obravnava osnovne pojme organizacije, razne oblike upravne organizacije, osnovna načela organizacije uprave in organizacijo oblastev v nastopnem redu: kralj in njegov dvor, ministrski svet, ostali splošni svetodavni organi vrhovne uprave, predsedstvo ministrskega sveta, posamezna ministrstva, banske uprave, uprava mesta Beograda, sreska načelstva, mestna načelstva, občine. V tretjem poglavju je obdelano pravo državnih uslužbencev.

II.

Če pridam nekaj lastnih pripomb, ne nameravam s tem morda zmanjševati pomembnosti Kostićeve knjige, tudi se nočem spuščati v podrobnosti. Omejiti se hočem v glavnem na nekaj teoretično važnejših vprašanj.

Tukaj moram najprej omeniti, kar sem že poudaril, da je uvod mnogo prekratek. Mogoče se bo dalo marsikaj, kar bi bilo po mojem mnenju obrazložiti že v uvodu, obravnavati pozneje. Ali nekatere stvari, ki jih razlaga avtor že v uvodu, so obravnavane prekratko. To velja predvsem za pojem uprave, ki mu avtor posveča komaj tri strani.

Upravo so skušali najprej opredeliti materijalno, torej po vsebini, po kakovosti njenega delovanja. Ti poskusi se niso posrečili. Definicije so bile ali preširoke ali preozke, včasih naravnost nesmiselne. Primer take definicije je ona Lovrenca Steina, da je uprava »organično delovanje države v svetu resničnih stvari« (organische Tätigkeit des Staates

in der Welt der wirklichen Dinge). Zato pravi tudi Kostić, da je materijalno skoro nemogoče odrediti odnos in nasprotje uprave napram zakonodaji in sodstvu.

Ker se ni posrečila materijalna definicija, so se zatekli novejši in najnovejši avtorji k negativni, ki se glasi: uprava je tisto delovanje države, ki ni niti zakonodaja niti sodstvo (pod državno upravo je razumeti tukaj vso javno upravo). Ta definicija je danes občna in vendar pomeni samo maskirano priznanje, da je definicija uprave nemogoča.

Avtorji si namreč niso edini v tem, kaj je prištevatil zakonodaji in kaj sodstvu, to se pravi, da ne vemo, kaj je zakonodaja in kaj sodstvo po svoji vsebini. To sicer teoretično vnaprej ne bi bilo tako težko ugotoviti; ali kaj pomaga, ko se pa pozitivno pravo ne drži teh kriterijev. Pa celo tedaj, če bi se posrečilo najti materijalno definicijo zakonodaje in sodstva, ki bi bila v skladu s pozitivnim pravom, še vedno ne bi s tem nič vedeli, kaj je uprava po svoji vsebini. Neko snov bi pač lahko dodelili upravi, ko bi vedeli, da ta snov vsebinsko ni niti zakonodaja niti sodstvo, ampak kaj je uprava po vsebini, s tem še vedno ne vemo. Sklepati iz vsebinske kakovosti zakonodaje in sodstva na vsebinsko kakovost uprave, bi se reklo izračunati s pomočjo dolžine in višine ladje starost kapetana. Z negativno definicijo uprave ne zvemo torej o njeni vsebini ničesar.

V tej zadregi so se zatekli najnovejši avtorji (Merkl) h kakovosti upravnih organov. Ta kakovost upravnih organov naj bi dala osnovo samo za razlikovanje uprave in sodstva. Kajti razlika med zakonodajo na eni in sodstvom ter upravo na drugi strani je po Merklovem v tem, da je zakonodaja izvrševanje ustave, sodstvo in uprava pa izvrševanje zakonov. To točko si bomo ogledali pozneje, za zdaj se omejimo na upravo in sodstvo. Ali se da izvesti razložek med tema dvema funkcijama po kakovosti organov? Kostić pravi: »Razgraničenje upravnih organa prema zakonodavnim lahko je izvesti, prema sudskim takodjer nije teško.«

Razložek med sodnimi in upravnimi organi naj bi bil ta-le: dočim sodišča, kakor pravi naša ustava, »pri izrekanju pravice niso pod nobeno oblastjo«, so upravni organi vezani pri svojem delovanju na službene naloge.

Tukaj je treba poudariti: če vrši eno funkcijo organ, ki je vezan na naloge, drugo pa organ, ki ni vezan nanje, ne zvem iz te vezanosti ali nevezanosti organov prav nič o kakovosti teh funkcij. To pa moram tudi tukaj vedeti. Kajti če bi se zadovoljil celo z malce siromašno in ohlapno kon-

statacijo, ki je teoretično brez vrednosti, da so vsi organi, ki niso sodniki niti niso zakonodajni organi, upravni organi in je vsled tega vse, kar vršijo, uprava, pa pridem glede sodnikov v precep. Kajti tukaj vrši isti organ sodniško in upravno funkcijo, tako da enkrat ni vezan na naloge, drugič pa je. Ravno to pa hočem vedeti, kdaj je vezan in kdaj ne. To pa lahko zvem samo iz kakovosti funkcije. Če tega ne vem, je določba, da je organ enkrat neodvisen, drugič vezan, brez vsake vsebine in se vrtimo v krogu.

Pa ne samo to, da nam kriterij o vezanosti in nevezanosti nič ne pove, je ta kriterij tudi napačen. Kajti če sprejemajo nižji upravni organi od višjih naloge, moramo nujno priti enkrat do organov, ki samo dajejo naloge, a jih več ne sprejemajo. To so v modernih državah ministri. Ali naj sedaj ministre izločimo iz upravnega sestava? S tem se nam podre ves sistem.

Iz tega se vidi, da ni tako lahko ločiti po kriteriju organov zakonodajo in sodstvo od uprave.

Ker smatra avtor, da je materijalna definicija uprave nemogoča, organska pa nezadostna, se odloči za definicijo Otona Mayerja, ki se glasi: »Uprava je delovanje države za ostvaritev njenih smotrov pod njenim pravnim redom po izločitvi sodstva«. (Verwaltung ist Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke unter seiner Rechtsordnung, ausserhalb der Justiz.)

Kdor gleda to definicijo, kakor mu je podana, ne da bi vedel, kako si jo je Mayer zamišljal (in avtor je ne razloži), se bo vprašal: kaj stojita samo sodstvo in uprava pod pravnim redom, ne tudi zakonodaja? Zato je treba povedati, da razume Mayer pod pravnim redom tukaj samo zakone. Z izjavo pa, da razume Mayer pod pravnim redom samo zakone, je povedano obenem, da je definicija napačna. Kajti ne stoji pod zakoni samo sodstvo in uprava, ampak vsaj deloma tudi zakonodaja. Volilni predpisi za zakonodajna telesa se navadno ne nahajajo v ustavi, ampak v posebnih zakonih. S tem pritegne Mayer zakonodajo v upravo. Na drugi strani pa je zopet v vsaki ustavi nekaj norm, ki jih uprava izvršuje brez posredovanja zakonov. S tem pa se pritegne po tej teoriji uprava v zakonodajo. Mayer je hotel povedati približno isto, kar je formuliral pozneje bolj precizno Merkl, da je zakonodaja izvrševanje ustave, sodstvo in uprava pa izvrševanje zakonov. Ker ne drži Mayerjeva definicija, ne drži obenem Merklovo razlikovanje med zakonodajo na eni in sodstvom in upravo na drugi strani.

Vendar je menda povedal tukaj Mayer neko resnico, ki je ni hotel. Ne da bi se spuščal v podrobnejše reševanje tega vprašanja na tem mestu, ga samo omenjam. Mayer pravi namreč — dasi, kakor rečeno, ne misli tako — da stoji pod pravnim redom samo sodstvo in uprava, ne pa tudi zakonodaja. In v tem bo najbrž precej resnice. Kajti po čem ločimo pravno normo od drugih norm? Po tem, da je pravna norma prisilno izvršna, ali točneje, da je sankcija za neizvrševanje pravne norme sila. Ali pa so norme, ki se nanašajo na najvišje organe, torej v tem primeru na zakonodajca, prisilno izvršljive? Vobče ne! Ali so potem to sploh pravne norme? Pitamic pravi v svoji »Državi« na str. 7.: »Omeniti pa je treba, da so nekatera pravila, ki jih smatramo za pravna, in ki niso prisilno izvršna, kar velja n. pr. za neke dolžnosti najvišjih državnih organov. Vendar je treba smatrati tudi ta pravila za pravna, ker so v nujni zvezi in tvorijo en sistem s prisilno izvršnimi pravnimi pravili in dajejo često tem določen smisel.« Ta sklep se mi ne zdi nujen, je pa za Pitamica nujna posledica njegove teorije. Kajti če je država istovetna z ustavo in bi bilo med ustavnimi pravili tudi takih, ki niso pravna, potem ne bi bilo vse delovanje države determinirano po pravu.

Vendar, da se vrnemo k definiciji uprave. Pravilne definicije uprave ni. To je tudi razumljivo. Kajti iz prvotne enotne državne oblasti se je izločilo najprej precej enotno sodstvo in nato zakonodaja. Vsa disparatna šara, ki je ostala, pa se je krstila s skupnim imenom uprave. Da je tukaj težko najti kakšne bistvene skupne znake, razen da so vse upravne norme pravo, je jasno. Kako pa potem vendarle vsaj praktično ločimo med upravo, zakonodajo in sodstvom? Praktično je stvar bolj enostavna. Pozitivno pravo določa po primernosti kompetence organov in deli s tem ob enem snov v zakonodajno, sodno in upravno. Kjer je pristojen upravni organ, imamo, splošno lahko rečemo, vedno upravo, kjer zakonodajni, vedno zakonodajo, in kjer sodni, po večini sodstvo. Da so tukaj mejna vprašanja, kjer organ ni določen, in ravno vsled tega tako težka, je res. Ker je sodstvo kolikor toliko enotno in ravno tako sodna uprava, praktično ni večjih težkoč pri ločitvi sodstva od sodne uprave, ki jo vrše sodišča. Vse, kar sem doslej navedel, in še mnogokaj, česar tukaj ne morem podrobno naštevati, je treba, se mi zdi, podati v učbeniku na široko, da dobi slušatelj takoj v začetku vsaj približen pojem o upravi.

III.

Pojem pravne države se more vzeti širše ali ožje, vselej pa je treba vzeti ga tako, da moremo spraviti vanj države, ki se vobče smatrajo kot pravne. Zame n. pr. je tista država pravna, kjer mora imeti uprava za vsako svoje delovanje oporo v pravni normi, to je v glavnem v zakonu, in kjer so sodišča, ki razsojajo spore med upravo in poedinci. Čim bolj pa so zakoni podrobni, čim manj svobodnega preudarka ima uprava, tem bolj je pravna država ostvarjena. Po Kostićevem mnenju je pogoj pravne države: 1. ustavna država, 2. zakonitost uprave, 3. uprava mora imeti obliko sodstva, 4. sodna kontrola.

Ustavna država je avtorju tista, »gde se zakonodavstvo i uprava ne sjedinjuju u istoj ličnosti... gde su osnovna prava i dužnosti gradjana pobrojeni u ustavnoj povelji i zaštićeni od napada i samog zakonodavca.« Seveda je moči tudi tako pojmovanje ustavne države, toda po avtorju je ustavna država pogoj pravne. Francoski ustavni zakon iz l. 1875. pa ne vsebuje temeljnih pravic. Anglija sploh ne pozna trdne ustave in po de Lolmeju parlament lahko napravi vse razen iz moža ženo. Ali potem Francija in Anglija nista pravni državi?

Dočim zahteva avtor na to stran preveč, na drugo zopet premalo. Pod zakonitostjo uprave razume avtor, da... »čim se iednom radnjom ulazi u pravnu sferu pojedinaca, potrebna je zakonska podloga, koju ništa ne može zameniti.« To je danes že precej preperela teorija pridržka zakona, ki se zdi, da jo v nadaljnjih izvajanjih avtor sam opušča, kajti sicer izgubi zakonitost precej svoje vsebine.

Pri virih upravnega prava pravi avtor, da je upoštevan kot pravni vir samo zakon v materijalnem, ne pa tudi v formalnem smislu. Avtor ne pove, kaj razume pod zakonom v materijalnem smislu. A ker je naveden v tej zvezi Slobodan Jovanović, je razvidno, da moramo razumeti pod zakonom abstraktno in splošno pravilo. Po tej teoriji imamo torej tri vrste zakonov. Prvič pravila, ki jih izda zakonodajec, a niso abstraktna in generalna; to so samo formalni zakoni. Drugič pravila, ki jih ne izda zakonodajec, a so abstraktna in splošna; to so samo materijalni zakoni. Tretjič pravila, ki jih izda zakonodajec in so abstraktna in splošna. To so zakoni v formalnem in materijalnem smislu. Na to delitev navezuje Jovanović posledice, s katerimi se sicer ne strinjam, nikakor pa ne trdi, da bi samo formalni

zakoni ne bili pravni vir. Kostić pa je mnenja, da samo formalni zakoni niso pravni vir.

Vzemimo primer. Tip za tak samo formalni zakon nam nudi § 6. zakona o državnih cestah, ki se glasi: »Uvrščanje drugih obstoječih ali novih cest v vrsto državnih ali proglašanje državnih cest za nedržavne, se bo vršilo v bodoče samo z zakonom.« Težko si bo upal kdo trditi, da tak zakon ne bo vir upravnega prava.

Tudi mislim, da ni popolnoma v skladu z našim pozitivnim pravom avtorjeva trditev: »Ali pravo ispitivanja ustavnosti zakona administratoru se može još manje priznati nego sudiji.« Pri tem razlaga čl. 27., 28., 29. ustave. Ali zdi se mi, da je merodajen tukaj čl. 78. ustave, ki določa: »Kralj in narodna skupščina smeta obtožiti ministre zaradi prekršitve ustave in državnih zakonov, učinjene v službeni dolžnosti.« Iz te določbe sledi, da ne bi smel minister uporabljati neustavnega zakona, kajti ustava je zakonu nadrejena. Da pa more minister obustaviti neustaven zakon, mora preskusiti zakone glede ustavnosti.

O upravnih (administrativnih) uredbah pravi avtor: »Administrativne uredbe ne sadrže nikakve norme... One imaju samo bliže da objasne i razvijaju volju zakonodajca.«

O teh uredbah se je že mnogo pisalo drugod in pri nas, zato ne maram načenjati vprašanja znova. Pripomnim samo to-le: če te uredbe ne vsebujejo nobenih pravnih norm, potem sam bog ve, čemu jih vlačimo v pravni sistem. To je popolnoma nerazumljivo. Toda, če bolj od blizu pogledamo način, kako se pravo ustvarja, bi pa te uredbe morda le dobile svoj smisel, da bi se videle kot pravne norme. Pravo se konkretizira od ustave preko zakonov in uredb do sodnih aktov. Če pa pravi avtor sam, da te uredbe »pobliže objasnjujejo in razvijajo zakonodajčevo voljo«, potem vendarle pravo konkretizirajo in s tem nujno ustvarjajo nove dolžnosti in pravice. Ali so to samo dolžnosti in pravice državnih organov, je čisto vseeno. Tudi je vobče priznано in pozitivno ustanovljeno, da so upravni organi vezani na te uredbe, ki se pojavljajo zlasti v obliki splošnih službenih nalogov, in da so za prekršitve disciplinski odgovorni. Organ pa je odgovoren samo za prekršek pravnih norm. Če so take norme zaeno morda religijske ali etične, ne spremeni na stvari ničesar: če naj bo državni organ odgovoren za prekršek takih norm, morajo biti to obenem pravne norme, po pravu usvojene. Nihče tudi ne dvomi, da so norme, ki določajo pristojnosti državnih organov, pravne norme in po navadi ustanovljene v zakonih. Vprav s služ-

benimi nalogi pa se utegne pri stvarih svobodnega preudarka spreminjati pristojnost organa, ki mu jo je dal zakon. Zakon namreč daje organu pristojnost, da reši stvar po svojem, svobodnem preudarku, službeni nalog pa zamenja ta preudarek s preudarkom nadrejenega organa in zožuje zakonito pristojnost nižjega organa. Pa tudi državljan ima pravico, da se pretresa njegova stvar eventualno v tolikih stopnjah, kolikor jih določa zakon. Tukaj pa se mu materijalno jemlje vsaj ena stopnja in s tem posega naravnost v njegovo subjektivno pravico. Če sta n. pr. za kakšno stvar določeni dve stopnji in je prva rešila po nalogu druge, je pritožba na drugo stopnjo nesmiselna, ker je dejanski izdala odločbo in bo odločala o pritožbi druga stopnja.

Z avtorjevim pojmovanjem vrhovne, zlasti pa centralne uprave se ne bi mogel sprijazniti.

Avtor pravi: »Glavni tip vrhovnih upravnih organa sačinjavaju ministarstva.« Ministarstva torej ne bi bila edina vrhovna oblastva, ampak vrhovno bi bilo vsako oblastvo, katerega pristojnost se razteza na vso državo. Zato je skladna s tem pojmovanjem njegova trditev: »Izseljenički komesarijat, čija se vlast prostire na celu zemlju i koji se nesumljivo mora smatrati kao vrhovni državni organ...« Ampak čl. 1. zakona o ureditvi vrhovne državne uprave določa: »Vrhovna država uprava je podeljena na 12 ministrstev in sicer...« Nato so naštetá ministrstva. Torej tvorijo vrhovno upravo zgolj ministrstva.

Centralno upravo pa definira avtor tako-le: »Uprava koju država vrši direktno preko svojih organa zove se centralna uprava.« Kako je prišel avtor do te opredelitve, ki je tako različna od običajne? Avtor pravi: »Ona se naziva centralnom zato, što se vrši ili direktno iz centra, ili po uputstvima centra tako da prevallira uvek volja stvarno centralnih upravnih organa.«

Centralna uprava bi bila torej istovetna z državno upravo. To pove Kostić izrečno v opombi: »Krbek još uvek misli da su centralni upravni organi oni, čije teritorialno područje obuhvata celu državu (II, 345 i sl.) Zaista bi to bio slučaj sa nekim ustanovama (n. pr. Centralni Higijenski Zavod u Beogradu, Središnja uprava za mere i dragocene metale i t. d.). Ali ne treba zaboraviti, da se govori i o »središnjim narodnim pozorištima« u Beogradu, Zagrebu i Ljubljani (§ 26. k. z. za 1932/33). Ova su središnja u toliko što su državna.«

Ali sledi iz teh navedb, da moramo pri nas istovetiti centralno upravo vobče z državno? Mislim, da ne.

Avtor po mojem mnenju že v tem ne trdi prav, ko meče v en koš upravo, ki se vrši direktno iz centra, in upravo, ki se vrši po navodilih centra. Prva je centralna in seveda državna, druga pa more biti tudi samoupravna, torej nedržavna. V § 127. zakona o občinah je določeno: »Ako nadzorno oblastvo opazi, da občina ne stori ali ne stori v zadostni meri tega, kar ji nalagajo samoupravne naloge, poverjene občini po § 76, obvesti o tem z obrazloženim poročilom bana. Ako razpravljanje z občino ne dovede do povoljnega uspeha, more ban odrediti, kaj je občina dolžna storiti. Proti tej odločbi se more občinski odbor v osmih dneh pritožiti na resortnega ministra, proti čigar odločbi ni nadaljnega pravnega leka.« Tukaj vidimo ne samo, da se vrši občinska uprava, ker stoji pod nadzorstvom državnih oblastev, po navodilih centra, marveč tudi, da se vrši lahko celo že iz centra. Kajti merodajna je odločba ministra. In vendar ne pravimo, da je občinska uprava državna uprava.

Sicer pa to spodbijanje premis sploh, mislim, ne bi bilo potrebno. Za svojo tezo, da pomeni centralna uprava državno upravo, navaja avtor Slobodana Jovanovića, ki pa pravi v svoji knjigi »O državi« na str. 246: »Taj nadzor vodi državna vlast koja se za razliku od opštinske vlasti koja je lokalna vlast, naziva centralnom vlašću.« Tukaj pomeni »centralna«, da se razteza na vso državo, dočim obsega lokalna uprava samo neko krajevno edinico. Ne vidim pa tukaj nasprotja med državno upravo in samoupravo. Navedeni § 26. finančnega zakona za l. 1932/33 pa določa: »Tri državna osrednja narodna gledališča v Beogradu, Zagrebu in Ljubljani imajo državno subvencijo...« Tudi tukaj ni mogoče istovetiti pojma »osrednji« in »državni«, ker bi bil to preočit pleonazem. Pod osrednjimi gledališči je menda v tem izjzmem primeru razumeti, da so ta gledališča v nekakih kulturnih središčih.

Dočim bi bila torej vrhovna oblastva ministrstva, katerih področje se normalno razteza na vso državo (izjeme bi bile n. pr. minister za kolonije, minister brez portfelja), bi bila osrednja oblastva in zavodi tista, katerih področje se razteza na vso državo, ki pa niso ministrstva. Državna so seveda ena kot druga.

Opozoril bi samo še na eno določbo iz občinskega prava. Po § 5. novega občinskega zakona odloča ban oopravi mej med poedinimi občinami na zahtevo katere prizadetih občin, minister za notranje posle pa, če gre za občine raznih banovin. Drugi odstavek § 5. pa se glasi: »Pred odločbo se pozovejo prizadete občine, naj se vzajemno

sporazumejo.« Ta odstavek razlaga avtor tako: »Ako je pak saglasna (namreč nasprotna občina) opštine bi same mogle ispraviti granične znake tako da intervencija bana nije potrebna (u tom smislu treba razumeti drugi stav § 5. Z. O.).«

Tej razlagi se ni moči pridružiti. S popravo meje med občinami več srezov se namreč popravlja meja srezov, s popravo meje med občinami več banovin se popravlja meja med banovinami. Po zakonu o notranji upravi pa je potreben za vsako popravo sreske meje zakon in samo za prehodno dobo zadostuje uredba ministra notranjih poslov. Banovinske meje pa se lahko spremene samo z izpremembo ustave. Kar se tiče mej med srezii, je § 5. občinskega zakona derogiral določbo zakona o notranji upravi, glede na spremembe banovinskih mej pa je § 5. protiustaven.

Iz tega se vidi, da občine same ne morejo sporazumno popravljati mej, kajti s tem bi se prenesla na občine zakonodajna in ustavotvorna pristojnost. Drugi odstavek § 5. je razumeti tako, da naj se občine pozovejo na sporazum ali in kako naj se popravi meja. Na podlagi tega sporazuma bo izdan upravni akt o popravi občinske meje. Če ni sporazuma niti o tem, ali naj se meja popravi, niti kako. bo moči akt seveda vseeno izdati. V tem odstavku je povzeta približno določba § 78. Z. U. P., da mora skušati oblastvo, kjer nastopata v kaki stvari dve ali več strank z nasprotnimi zahtevki, v vsakem štadiju postopanja, da se stranke popolnoma ali vsaj delno poravnajo.

S temi par opombami pa nikakor ne nameravam kratiti, kar sem že poudaril, vrednosti Kostičeve knjige, ki bo jako dobrodošla vsem, ki se bavijo z upravnim pravom.

Književna poročila.

Dr. Čubinski P. Mih.: Naučni i praktički komentar zakonika o sudskom krivičnom postupku Kraljevine Jugoslavije. Beograd. Geca Kon., 1933. St. 831.

Ta knjiga je najobširnejše delo o jugoslovanskem enotnem kazenskem postopku. Čubinski je pritegnil, da obdela vso snov, za sodelavca dr. Leonida Tauberja, bivšega univ. profesorja in odvetnika v Rusiji, sedaj profesorja trgovske akademije v Beogradu, in pa svojega sina dr. Arzena M. Čubinskega, bivšega proforskega stipendista v Rusiji in sedaj advokata v Beogradu. Prvi je napisal komentar za §§ 51.—57. in 268.—411., drugi za §§ 70.—267. s. k. p.