

## O B Z O R N I K.

### O notranji upravi.

Dr. Joso Jurkovič.

#### 1.

Ni ravno lahka stvar, povezati notranjo in občo upravo tako, da ne bi nastali pri tem dvomi glede marsikaterih določil. Zakonodavec mora urediti dokaj kočljive odnose: odnos ministra notranjih poslov do ministrstev, ki jim vodijo posle na prvi in drugi stopnji oblastva obče uprave, odnos ministrstva notranjih poslov do organov notranje uprave in strokovnih referentov pri oblastvih obče uprave, odnos ministrstev, ki jim vodijo posle na prvi in drugi stopnji oblastva obče uprave, do organov notranje uprave in strokovnih referentov pri teh oblastvih, odnos organov notranje uprave do strokovnih referentov pri oblastvih obče uprave, odnos splošnih oblastev obče uprave do specialnih, odnos državnih oblastev do samoupravnih. Pri tem mora gledati na eni strani na to, da poveže vsa ta oblastva tako, da se zajamči njih brezhibno delovanje, na drugi strani pa na to, da izpelje to organizacijo tako, da onemogoči po možnosti ministrstvom, da bi si ustanavljala še posebna oblastva poleg oblastev obče uprave. Druga naloga ni lažja od prve in ni do danes pri nas še čisto zadovoljivo rešena.

K temu pride še to, da je bil zakon o notranji upravi štirikrat noveliran, da je razveljavil uradniški zakon mnogo njegovih določb, da ga je zakon o mestnih občinah v bistvenih točkah spremenil in da ga finančni zakoni stalno spreminjajo. Vse to ni ravno v prid enotnosti in jasnosti zakona.

Nadalje je treba upoštevati, da zakon o notranji upravi ne tvori sam zase zaokrožene celote: zakon je na eni strani nadaljevanje zakona o ureditvi vrhovne državne uprave in uredbe o razdelitvi na oddelke predsedništva ministrskega sveta in ministrstev, na drugi strani pa ga dopolnjujejo razne važne uredbe, med katerimi omenjam samo uredbo o ureditvi ministrstva notranjih poslov, uredbo o ustroju in delokrogu uprave mesta Beograda ter uredbe o ustroju in delokrogu policijskih uprav in predstojništev mestne policije. Vsa ta določila je treba pritegniti v razlago.

Vse to ima skoro nujno za posledico, da je v zakonu dovolj dvomljivih in nejasnih mest. Zakonodavec n. pr. ni hotel samo povezati notranje uprave z občo, ampak je hotel ti dve upravi zlititi v eno, vendar uporablja enkrat označbo „notranja“ drugič „obča“ uprava: ali hoče s tem poudariti istovetnost ali naznačiti

različnost? Kako naj se začrtajo meje policijskega delovanja, ko nimamo še skoro nobene upravnosodne judikature? Kako je razmejena banova stvarna pristojnost nasproti pristojnosti okrajnega načelnika? V kakšnem odnosu so policijski komisarji do okrajnih načelnikov? Ali ima izraz „delokrog“ v čl. 8. isti pomen kot v čl. 66. itd. Nekatera določila se zde odveč, druga nimajo na videz prave zveze z zakonom, tretja si na prvi pogled nasprotujejo. Vse to je treba razložiti, objasniti, izgladiti, pojme opredeliti.

Dr. Goršič je izkazal zato s svojim komentarjem uslugo vsem, ki se zanimajo za našo upravno organizacijo.\* Opravil je to delo vzgledno, temeljito in kritično, tako da tvori zakon s prejšnjimi in poznejšimi zakoni in uredbami res logično celoto. Želeti je samo, da bi se praksa točno držala komentarja.

## II.

Če pridam nekaj pripomb k zakonu, ne mislim s tem morda pisati sistematične kritike zakona.

Dr. Goršič je dobro objasnili, kaj je hotel izraziti zakonodavec z izrazom „notranja“ in kaj z izrazom „obča“ uprava: zakonodavec uporablja oznako „notranja“ uprava, ko hoče poudariti organizacijo, po kateri spada v sklop oblastev notranje uprave tudi ministrstvo notranjih poslov, oznako „obča“ uprava pa uporablja, ko hoče poudariti območje oblastev notranje uprave prvih dveh stopenj.

Vendar imamo še en pojem „notranje“ uprave, ki je precej temen. Čl. 3. zakona o ureditvi vrhovne državne uprave določa v toč. 5. področje ministrstva notranjih poslov in v to področje spada tudi „celokupna notranja uprava, kolikor niso poedini posli prideljeni kakemu drugemu ministrstvu“. Kaj je ta „celokupna notranja uprava?“ Pod njo ni mogoče razumeti supletorne pristojnosti ministrstva notranjih poslov, kajti zadnji stavek toč. 5. se glasi: „V pristojnost ministrstva notranjih poslov pridejo tudi vsi tisti državni posli, ki se ne morejo niti po izrečnem zakonskem predpisu niti po sličnosti predmeta smatrati, da spadajo v vrsto poslov kakega drugega ministrstva.“ In ta „celokupna notranja uprava“ se nahaja samo v zakonu o ureditvi vrhovne državne uprave, ni je pa niti v uredbi o razdelitvi na oddelke predsedništva ministrskega sveta in ministrstev, niti v zakonu o notranji upravi niti v uredbi o ureditvi ministrstva notranjih poslov. Ali ni bila mogoče mišljena pod to „celokupno notranjo upravo“ — obča uprava, tako da je zakonodavec prvotno name-

\* Dr. Goršič Franja: Komentar zakona o unutrašnjoj upravi. Beograd, Geca Kon, 1936. Str. 489.

raval popolnoma podrediti občo upravo ministrstvu notranjih poslov? Na prvi pogled se zdi sicer ta razlaga malce fantastična, vendar je treba pomisliti to-le.

Čl. 11. zakona o notranji upravi, ki odreja področje upravnega oddelka ministrstva notranjih poslov, določa v 2. odst.: „Sem spada zlasti odločanje o pritožbah proti upravnim aktom bana kakor tudi odločanje na prvi stopnji — kjer je pristojen minister — v vseh stvareh razen tistih, ki spadajo po naravi predmeta v kak drug oddelek“. Ker pa podpisuje ban oz. njegov namestnik vse akte banske uprave, bi po tej stilizaciji odločal minister notranjih poslov o vseh aktih iz pristojnosti obče uprave, ki jih izda na prvi stopnji ban. To pomeni: vsa obča uprava bi bila instančno podrejena ministrstvu notranjih poslov. Tako je razumel to določilo tudi J. V. Stefanović v svojih objasnitvah zakona o notranji upravi iz l. 1929, ko pravi: „Postoji medjutim u tačci 2. ovoga člena jedna praznina. Kaže se, da u njegovu nadležnost spada „naročito rešavanje po žalbama na uprave Velikih Župana“. Izgleda prema tome, da ovo odeljenje rešava po svima žalbama protiv svih upravnih akata Velikih Župana, dakle i onih, po kojima se rešavaju predmeti iz stvarne nadležnosti ostalih ministarstva, koja su zastupana u nadležtvima opšte uprave, jer sva akta odnosnog nadležstva opšte uprave nose potpis dotičnog starešine (t. 2. čl. 24), dakle i Velikog Župana, protiv čijih akata podnete žalbe rešava upravno odeljenje.“ Dalje je treba pomisliti, da se je glasilo čl. 76. istega zakona prvotno: „Protiv vsakemu aktu prvostopnoga oblastva obče uprave se lahko vloži pritožba pri velikem županu, a če je odločal na prvi stopnji veliki župan, pri ministru notranjih poslov.“ Šele novela z dne 9. oktobra 1929. je spremenila „ministra notranjih poslov“ v „pristojnega ministra.“ Ali ne kažeta ti dve določili na prvotni namen, da se podredi cela obča uprava ministrstvu notranjih poslov?

Definicija obče uprave ni mogoča brez navedbe oblastev, ki jo vrše. To pa pomeni, da je merodajno oblastvo ne pa posel in da obče uprave same po sebi ni.

V čl. 19. našteva zakon oblastva, ki vrše občo upravo. Ta so: ban in upravnik Beograda kot občeupravna oblastva druge stopnje, upravnik Beograda in okrajni načelnik kot občeupravna oblastva prve stopnje ter državna krajevna policijska oblastva kot specialna oblastva ter občine, kolikor vrše občo upravo v prenesenem delokrogu.

Nato opredeljuje odst. 2. čl. 20. zakona občo upravo tako: „Obča uprava obsega vse posle razen tistih, ki so dani z zakonskimi predpisi v pristojnost sodišč, finančnih ali vojaških oblastev, kakor tudi poslov, v katerih se ne pojavlja država z ozi-

rom na njih komercialno ali tehnično naravo kot nosilec oblasti ampak kot podjetnik.“

Iz tega se vidi, da ni noben posel sam po sebi občeupraven: občeupraven je le tedaj, če je dan v pristojnost oblastvom občne uprave. Merodajno je torej oblastvo ne pa posel. Oblastvo pa je občeupravno zato, ker določa zakon apriorno, da vrši oblastvo posle občne uprave. Čim si pridrži nek posel ministrstvo na prvi stopnji, ali je dan posel v pristojnost sodiščem, finančnim ali vojaškim oblastvom ali oblastvom, ki jih ne navaja zakon med tistimi, ki vrše občno upravo, posel ni več občeupraven. Dvom bi bil mogoče samo glede poslov, pri katerih se pojavlja država kot podjetnik, ali bi bili tudi ti posli občeupravni, če bi se dali v pristojnost občeupravnim oblastvom. Zato je ločitev oblastev na občeupravna oblastva, oblastva občne uprave in oblastva, ki vrše občno upravo, lahko važna s stališča, da se onemogoči ministrstvom ustanavljanje posebnih oblastev poleg občeupravnih, z logičnega stališča je razlikovanje nemogoče.

Policijsko področje je odredil prvotno zakonodavec dokaj srečno, ko je določil v čl. 66., da skrbi policija „za javni mir, varnost, red, varnost prometa, zdravje ljudi in živine in za javno moralo“. Z novelo z dne 9. oktobra 1929. pa se je potem poverila policiji tudi skrb za „pospeševanje narodnega gospodarstva“. Tako smo zopet rešili pozabe del nekdanje „policije blaginje“ milega spomina. Ali bo to dobro, bomo videli, kajti tiger se baje nerad navadi na vegetarijansko hrano. Dr. Goršič sicer jako lepo razlaga, kje so meje policijskega poseganja, vprašanje pa je, ali se bodo dala vzdržati ta načela tudi tedaj, ko bo policija „pospeševala narodno gospodarstvo“. In pod pogojem „pospeševanja narodnega gospodarstva“ se da podvesti marsikaj.

Drugo, kar vzbuja pomisleke pri policijskih oblastvih, je simbioza državnih in samoupravnih uslužbencev. V smislu 2. odst. čl. 56. so predstojniki državnih krajevnih policijskih oblastev državni organi. To je razumljivo samo po sebi. Manj in težje razumljivo pa je, da dopušča zakon, da vrše pod temi državnimi predstojniki samoupravni uslužbenci policijsko službo. Položaj teh samoupravnih uslužbencev je po uredbi o ustroju in delokrogu predstojništva mestne policije različen po tem, ali so uradniki, ali stražniki in agenti. Skupno je obojini, da jih plača občina. Nastavlja pa, premešča in odpušča uradnike občina s pristankom bana in po zaslišanju predstojnika mestne policije, disciplinsko postopanje pa uvede predsednik občine na predlog predstojnika mestne policije. Stražnike in agente nastavlja in odpušča predsednik občine na predlog predstojništva mestne policije, disciplinsko oblast pa vrši nad njimi predstojnik mestne policije.

Če mogoče še bolj kompliciran je pravni položaj občinskega oziroma mestnega kapetana. Č. 63. zakona določa ta položaj takole: „Po pooblastitvi ministra lahko nastavi ban po dokazani potrebi v važnejših občinah za vršitev policijskih poslov po enega kvalificiranega referenta — občinskega oziroma mestnega kapetana. Njemu so podrejeni vsi občinski policijski organi, s katerimi bo vršil policijsko službo pod nadzorom in po navodilih okrajnega načelnika. Imenovani policijski organ je uradnik občinske uprave, a kot organ notranje uprave stoji pod disciplinsko oblastjo okrajnega načelnika.“

Kaj se je hotelo s temi kombinacijami doseči, ni lahko umljivo. Bojim pa se, da bo to vedlo v praksi do stalnih konfliktov, kajti teoretična ugotovitev, da sta državna in samoupravna uprava v bistvu eno in isto, se pokaže v praksi kot jako — teoretična. V praksi je namreč večkrat kompetenca najprej pravica in še-le daleč potem dolžnost. Glede pravic pa so ljudje občutljivi, pa naj jih vrše v svojem ali tujem imenu.

Ker smo že pri policiji, bi opozoril mimogrede na 5. odst. čl. 73. Ta odstavek se je prvotno glasil: „Okrajni načelnik lahko vsak čas pritegne od občine kazensko oblast vobče ali za poedine panoge, če smatra to za potrebno vsled zavarovanja zelenega dejstva. To ne velja glede kazenske oblasti, ki jo vrše mesta kot občeupravna oblastva“. Zadnji stavek tega odst. pa je bil derogiran z zakonom o mestnih občinah. Tako bi imel sedaj okrajni načelnik pravico, da pritegne nase kazensko oblast tudi v mestnih občinah, dasi je nadzorno oblastvo nad mestnimi občinami ban ne pa okrajni načelnik. Dr. Goršič pravi, da je to anomalija. Po mojem mnenju bi bila možna tudi razlaga, da je določilo derogirano samo toliko, kolikor naj bi bila mesta občeupravna oblastva, ni pa derogirana prepoved, da ne sme v mestih pritegniti okrajni načelnik nase kazenske oblasti.

Kaj se je nameravalo izraziti s § 7 zakona o nazivu in razdelitvi države na upravna področja, je težko reči: Ta § se glasi: „V pristojnost bana spadajo vsi posli obče uprave, ki ne gredo po obstoječih zakonskih predpisih v pristojnost okrajnih upravnih oblastev in niso pridržani za pristojnost ministra.“ Odst. 4. čl. 43. zakona o notranji upravi pa določa: „V pristojnost okrajnega načelnika spadajo za področje okraja vsi posli obče uprave razen tistih, ki so dani s posebnimi predpisi v pristojnost višjih oblastev.“

Po teh določilih bi bila stvarno obče pristojna tako ban kakor tudi okrajni načelnik. To je seveda nemogoče. Dr. Goršič razlaga ti dve določili tako, da moramo šteti med „obstoječe zakonske predpise“, ki omejujejo banovo pristojnost, tudi zakon o notranji upravi, ker je starejši od zakona o nazivu in razdelitvi

države na upravna področja. Zakon o notranji upravi pa prideljuje splošno pristojnost okrajnemu načelniku. Danes se bosta ti dve določili pač tako razlagali. Vendar je vprašanje, ali si je to zamišljal tako tudi zakonodavec.

Kajti zakon o notranji upravi, ki določa pristojnost okrajnega načelnika, je določal tudi pristojnost velikega župana. To pristojnost pa je določal v 2. odst. čl. 38. tako: „V pristojnost velikega župana spadajo vsi posli občne uprave, ki jih prideljujejo zakoni izrečno v pristojnost velikega župana kot srednjega upravnega oblastva.“

Tukaj ni bilo dvoma, da je stvarno občne pristojen okrajni načelnik in specialno pristojen veliki župan. Če je nameraval zakonodavec pustiti občno pristojnost okrajnemu načelniku, zakaj je potem bistveno spremenil staro določilo?

Sploh delajo nekatere določbe zakona o nazivu in razdelitvi države na upravna področja vtis neke naglice. To velja zlasti za 2. stavek § 6, ki se glasi:

„Banu pripada pravica končnega odločanja o vseh predmetih njegove pristojnosti.“

Tako globoko segajoča določba, ki je hotela upeljati osnovno spremembo instančnega teka, se je upletla kar tako-le mimogrede v § 6 med razne druge določbe, in se ni omenil niti v čl. 76. zakona o notranji upravi, ki določa, da je proti vsakemu aktu bana, ko odloča na prvi stopnji, možna pritožba na pristojnega ministra, niti čl. 18. zakona o državnem svetu in upravnih sodiščih, ki določa, da ima stranka proti upravnemu aktu pravico pritožbe samo še na eno višje oblastvo. Zato je bila usoda določbe temu primerna.

Zakaj se imenuje urad okrajnega načelnika okrajno načelstvo, urad policijskega upravnika uprava policije, urad bana pa: kraljevska banska uprava, ne razumem. Če naj bi sledila ta označba morda iz visokega položaja bana in iz važnosti urada, bi bilo samo ugotoviti, da ima tudi minister visok položaj in da je važen tudi njegov urad in vendar se ne imenuje urad „kraljevsko“ ministrstvo.

V zakonu o notranji upravi naletimo tudi na določila, katerih smisel se ne da niti zaslutiti. To velja za čl. 44, ki se je glasil prvotno: „Okrajni načelnik je predstavnik vlade v okraju, kolikor ne vrše te funkcije v poedinih primerih posebni odposlanci s pooblastitvijo, da predstavljajo vlado. To funkcijo vrši okrajni načelnik kot organ državne uprave. Za področje mest s pravicami prvostopnega občuepravnega oblastva, kjer ni bana, predstavlja vlado okrajni načelnik kot delegiran organ bana.“ Zadnji stavek, ki se nanaša na mesta kot občuepravna oblastva,

je bil razveljavljen z zakonom o mestnih občinah. Vendar bomo upoštevali ta stavek, ker je določilo sicer še zagonetnejše.

Zakon ugotavlja torej, da vrši okrajni načelnik funkcijo predstavnika vlade v okraju kot organ državne uprave. Vprašam najprej: ali bi bil okrajni načelnik lahko organ tudi še kake druge uprave kot pa državne? In dalje: če predstavlja okrajni načelnik v mestih s pravicami občepравниh oblastev vlado kot delegat bana, ali ne vrši morda tudi te funkcije kot organ državne uprave? Kaj ni tudi ban organ državne uprave? Ali je morda švignila za trenotek zakonodavcu pred očmi razlika med banovim državnim in samoupravnim področjem? Do nič boljšega rezultata ne pridemo, če zamenimo „državno“ upravo z „notranjo“, kakor je bilo to v projektu zakona. Če pa se je hotela, kakor misli dr. Goršič, naglasiti državna prerogativa napram predsednikom občin, je treba ugotoviti, da je bila državna prerogativa pač več kot dovolj naglašena s tem, da je predstavljal v teh mestih vlado okrajni načelnik, dasi je bil predsednik občine prav tako občeppravno oblastvo kakor okrajni načelnik.

Teh par pripomb naj pokaže, kako potreben je bil komentar dr. Goršiča in kako odprano snov obravnava.

## Književna poročila.

**Dr. Marković Božidar:** Udžbenik sudskog krivičnog postupka Kraljevine Jugoslavije. Drugo popravljeno i dopunjeno izdanje. Beograd. Samozaložba. 1957. Str. XV. + 615, cena 150 Din.

Odkar je izdal Božidar Marković svoj znameniti „Udžbenik srpskog krivičnog postupka“ v l. 1926., ki smo se z njim obširno bavili v Sl. Pr. 1927., str. 275, so se razmere z izdajo za vso državo velja-jočega sodnega kazenskega postopnika tako zelo spremenile, da je nastala potreba po novem učbeniku. V zelo kratki dobi je M. svoje omenjeno delo, ki se je itak že oziralo na projekt za novi postopnik, priredil v „Udžbenik sudskog krivičnog postupka Kraljevine Jugoslavije“ (1930). Odtlej je preteklo 6 let in M. je mogel že drugo izdanje svoje knjige pripraviti in izdati. Že ta dejstva pričajo, da je njegovo delo povsem uspelo. Ne samo njegovi slušatelji, ampak tudi praktični pravniki se ga poslužujejo s pridom. Saj je v predgovoru k izdaji iz l. 1930. poudaril, da je vprav za praktike obseg postal nekoliko večji, kot bi bilo to treba za slušatelje.

Nova, druga izdaja je vzorna. Ozira se na sodno prakso in strokovno književnost, seveda upošteva tudi novele in novo ustavo iz l. 1931. Vsepopvod in stalno primerja avtor izvajanja „komentarja“ Čubinskega in srbsko izdanje „Teorije sudskog krivičnog postupka“ podpisanega, takisto Timoškinovo izdajo „Rješenja Kasacionog suda u krivičnim pravnim stvarima“ (1950—1934). V ostalem pa se ozira tudi na druge razprave iz področja kazenskega procesualnega prava. Nismo zasledili nobene važnejše, četudi slovensko pisane, ki bi ne bila upoštevana. Razporeditev snovi je ostala v drugi