

obogatbeni zahtevek poplavi vsa pravna polja podobno, kakor v splošnem pravu brezmejno uporabljeni verzija in kondicija sine causa. Niti nemški in švicarski judikaturi, niti globokim mislecem (n. pr. Mayru) se več ne posreči, potisniti obogatbeni zahtevek nazaj v meje, za katere ga potrebujemo v pravnem prometu.

VII. Po tem uvodu preidem v drugem delu tega spisa h karakterizaciji reparacijske obligacije z navedbo njenih bistvenih znakov in z izločitvijo iz posameznih reparacij vsega onega, kar je nebstveno. Karakterizacija bo obsegala skupne predpostavke vseh reparacij, vsebino in obseg reparacijskega zahtevka, aktiv. in pas. legitimacijo udeleženih oseb, razdelitev dokaznega bremena in dobo trajanja tega zahtevka. V tretjem delu spisa sestavim čim izčrpnije vse reparacijske obligacije našega pozitivnega (staroavstrijskega) prava. Hkrati reproduciram vse poglavitne, zanje veljavne norme in dokazem za vsako posamezno reparacijo, da veljajo zanjo vse bistvene predpostavke in vse bistvene norme, opisane v 2. delu pri karakteriziranju abstraktne reparacije. (Predočim tudi predpostavke in norme, po katerih se posamezne reparacije razlikujejo med seboj in od deliktних.) V nadaljnjem četrtem delu spisa se nadejam s pomočjo novega spoznanja rešiti več trdovratnih sporov s polja naših obligacij ex v. c. figuris. V končnem petem delu spregovorim o koristi reparacijske ideje de lege lata in ferenda. Obligacije ex v. c. figuris so naše z njo po dvatisočletnem bledenju svoj domovinski pristan, enako varen, kakor ga imajo obligacije iz pravnih poslov in deliktov, in sicer skupaj z zadnjimi v pravnem viru »zadobljene poškodbe.«



## O vsebini avtonomije in samouprave.

Dr. Ig. Rutar.

V vsakdanjem praktičnem življenju slišimo, da se uporabljata izraza avtonomija in samouprava vobče v istem smislu, povsem sinonimno. Označuje se z njima isti pojem in sicer tisti krog javnopravnih (državnih) poslov, ki jih država

ne upravlja sama po lastnih organih, marveč jih prepušča državljanom, da jih upravljajo po svojih izvoljenih zaupnikih v avtonomnih in samoupravnih korporacijah. Zlasti pojem avtonomije je pri tem jako nejasen, meglen in neopredeljen, njegova vsebina zelo nedoločna. Subsumira se pod avtonomijo deloma zakonodajna pravica, deloma samo izvrševanje zakonov (občinska avtonomija), deloma oboje skupaj.

S pravnega stališča taka uporaba navedenih izrazov in njuno medsebojno zamenjavanje nikakor ni pravilno. Avtonomija in samouprava sta juridično povsem diferencirana pojma, ki se po vsebini nikakor ne krijeta; vsak ima marveč svojo posebno vsebino in svoj poseben pomen. Avtonomija pomenja v doslovni interpretaciji lastno zakonodajo (avtòs nómos). Pa tudi praktični zgledi pričajo, da je pod tem izrazom umeti zakonodavno pravico, tako v neomejenem obsegu, kakor jo izvršuje vsaka samostojna država, kakor v omejenem obsegu, ako je zakonodavna pravica v državi deljena.

Državna avtonomija, obstoječa v neomejeni zakonodavni pravici na drž. teritoriju, je pogoj in znak drž. samostojnosti. Zakonodavna pravica v neomejenem obsegu je bistvo državne oblasti, je predstavnica drž. suverenstva, t. j. drž. vsemogočnosti in absolutne ter neomejene pravice razpolaganja na državnem teritoriju z vsem, kar se na njem nahaja. Le v svoji zakonodavni lastnosti je država neomejena, le v ti lastnosti ustvarja državno voljo, ki jo izraža v državnih zakonih. Država v svoji lastnosti kot upravna in sodna oblast le izvršuje v zakonih ustvarjeno državno voljo. Moderna pravna država se smatra v upravi in sodstvu samo vezano na izdane svoje zakone. Zakonodavna pravica je torej najbistvenejši atribut državne oblasti. V interesu lastne samoohrane mora država čuvati svojo zakonodavno pravico, da ji ostane neokrnjena. V določnih primerih utegne biti zakonodavna pravica v državi deljena med državo in manjše podrejene teritorialne edinice. Zakonodavna pravica, ki je podeljena tem edinicam, je njih avtonomija. Do delitve zakonodavne pravice more priti na dva načina.

V strankarskih bojih za državno oblast v državi utegne postati predmet boja tudi zakonodavna pravica države. Strem-

ljenja in zahteve v takem boju gredo vobče za zmanjšanjem drž. oblasti na korist podrejenih državnih delov. Ti deli zahtevajo samostojnost v širšem ali ožjem obsegu, ki končno kulminira v popolni avtonomiji, t. j. popolni lastni zakonodaji, tako da je skrajni ideal takih zahtev samostojna država. Ako država takih stremljenj in teženj po delitvi državne oblasti ne more zaježiti in ako postanejo ta stremljenja tako močna, da se jim država ne more več upirati, mora priti ali do razpada države sploh ali pa do zadovoljitve teh teženj v okviru države in s tem do delitve državne oblasti. V tem primeru predstavlja zakonodavna samostojnost, izvojevana proti državi za posamezne teritorije, njih avtonomijo. Država jim mora odstopiti del svoje zakonodavne pravice, tako da je za naprej zakonodavna pravica deljena. Taka avtonomija je posledica centrifugalnih in za državo destruktivnih stremljenj. Iz povedanega sledi, da ni državotvorna, ni se pa obnesla tudi kot element, ki državo ohranjuje.

Primer tako razvite avtonomije imamo predvsem v srednjeveški nemški državi. V nji se je na fevdni podlagi razvijala lokalna avtonomija podrejenih državnih teritorijev v samostojne države. Tekom časa so si ti podrejeni deli prilastili celo državno oblast s popolno zakonodajo in jo izvrševali kot svojo lastno pravico, tako da je nosilcu državne oblasti končno ostal zgolj še naslov. Avtonomija partikularnih držav je imela za posledico, da je razpadla prvotna skupna država.

Podobnega izvora je bila avtonomija v bivši Avstriji. Uvedena pod imenom »deželne avtonomije« kaže posebnost svoje vrste. Ker smo je bili sami deležni, nam je ta avtonomija najbližje znana ter nam pomenja nekako avtonomijo »kát' ekschen«. Deželno avtonomijo sta ustanovila oktobrski diplom in februarški patent. Njen namen je bil zadovoljiti ali pa vsaj potolažiti tedanja narodnostna stremljenja nenemških avstrijskih narodov, ki so zahtevali federalistično ureditev države. Deželna avtonomija je ugodila narodnostnim težnjam tako, da je ustanovila kot narodnostne reprezentante deželne zbornice, ki so dobili omejeno zakonodavno pravico. V njih zakonodavni delokrog so bile odkazane takozvane »deželne zadeve«, ki so obsegale deželno kulturo, javne gradnje iz deželnih sredstev,

dobrodelne zavode iz deželnih sredstev in končno deželni proračun in upravo deželnega imetja. Dalje so bili deželni zbori upravičeni sklepati podrobnejše določbe k državnim okvirnim zakonom, ki so se tikali občinskih stvari, cerkvene in šolske uprave in vojaške priprave, preskrbe in nastanitve. S tem je izčrpano zakonodavno področje deželnih zborov, določeno v deželnih redih, ki so glede deželne avtonomije imeli veljavo ustavnega zakona. V decembrski ustavi leta 1867 pa je bila pristojnost deželnih zborov de lege izdatno povečana, ker so bile v področje deželnih zborov odkazane vse stvari, ki niso bila v ustavi izrečno (taksativno) pridržane državnemu zboru (clausula generalis). Na ta način je bilo odkazano omejeno zakonodavno področje s taksativno naštetimi kompetenčnimi točkami drž. zboru — neomejeno zakonodavno področje pa deželnim zborom. Državnoslovna teorija je označila to podelitev zakonodavne oblasti med centralni državni zbor in partikularne deželne zборе kot nelogično anomalijo, toda v praksi ta delitev zakonodavne pravice državi in njeni vladi ni povzročala nobenih neprilik. Ta razširjena pristojnost je veljala le na papirju kakor v precejšnji meri sploh vsa zakonodavna pravica deželnih zborov.

Po deželnih redih sta izvrševala zakonodavno pravico deželni zbor, ki je sklepal, in avstrijski cesar, ki je sankcioniral deželne zakone. Cesarju je predlagala v sankcijo deželne zakone centralna vlada. Ako vlada deželnega zakona cesarju ni predložila, ga ta tudi potrdil ni. Tako n. pr. ni dobil cesarjeve sankcije od deželnega zbora kranjskega sklenjeni novi lovski zakon in novi vodopravni zakon. Cesarjeva sankcija deželnih zakonov je imela v avstrijski državni politiki svojo posebno vlogo. Pri njenem podeljevanju avstrijski cesar ni nastopal kot moderen parlamentaren vladar, ampak kot avtokratičen deželni gospod, ki izkazuje s sankcijo posebne milosti. Brez nadaljnjega je bila sankcija dosegljiva samo za navadne vsakdanje stvari. Za deželne zakone z važnejšo vsebino pa se je dajala cesarjeva sankcija samo kot koncesija za drugačne usluge centralni vladi. Ta je take primere spretno izrabljala za svoje politične potrebe v parlamentu. Kdor je imel več glasov v državnem zboru, je mogel doseči večjo avtonomijo. Čim moč-



nejša je bila parlamentarna skupina, ki je v državnem zboru zastopala posamezno deželo, in čimbolj je bila vlada navezana na podporo te grupe, tem širša in obsežnejša je postajala zadevna deželna avtonomija. Dejanski razvoj deželnih avtonomij vsled tega ni bil enakomeren in odvisen od zakonitih predpisov ali stvarnih potreb, ampak posledica omenjenih činjenic, ki so izvirale iz dejanske moči strankarskih skupin in iz njihovega razmerja do centralne vlade. Razvoj deželnih avtonomij je bil torej v glavnem odvisen od centralne vlade. Potemtakem cela deželna avtonomija kot taka ni bila zamišljena stvarno, iskreno in odkritosrčno; državniki, ki so jo zasnovali, so marveč ž njo ustvarili predvsem novo sredstvo, ki naj centralni vladi omogoča reguliranje parlamentarnih moči in vladanje po lastni inicijativi.

Kakor je bila deželna avtonomija odvisna v svoji zakonodavni pravici, tako je imela tudi le malenkostno samostojnost glede deželnih financ in uprave deželnega imetja. Deželni zbor je imel pravico sklepati samostojno le deželne doklade na državne davke do 10%. Višje doklade ali samostojne deželne davščine so bile odvisne od cesarjeve potrditve. Od te potrditve je bila dalje odvisna prodaja, obremenitev in zastava deželne imovine. Torej ne le vsaka višja davčna obremenitev, ampak tudi navadna uprava deželnega imetja je bila postavljena vsled potrebne cesarjeve sankcije k takim sklepom deželnega zbora pod skrbstvo centralne vlade, ki je mogla vsak hip iz takih stvari napraviti politikum.

Uzakonjena deželna avtonomija je bila torej predmet, ki je ostal v rokah centralne vlade in ki ga je bilo treba še le kos za kosom izvojevati od nje.

Drug način deljene zakonodavne pravice imamo v novodobni zvezni državi. Ustvarila so zvezne države ravno obratno usmerjena stremljenja in težnje kakor v prejšnjem primeru. Ta stremljenja so centripetalnega in državnokonstruktivnega značaja. Vrsta samostojnih držav se odreče svoji državni samostojnosti ter ustanovi novo skupno državo, na katero prenese dogovorjeni del državne oblasti in seveda predvsem zakonodavne pravice, dočim obdrže posamezne članice ostali del državne oblasti. Pridržani del zakonodavne oblasti predstavlja avtonomijo članic. Ta avtonomija članic

zvezne države ima svoj izvor ali v konstitutivnem dogovoru, ki je objavljen kot ustavni zakon zvezne države, ali v pristoječnem kasnejšem pristopu ali pa tudi v prisilnem včlanjenju članice v zvezno državo. Bistvo vsake zvezne države je deljena zakonodavna pravica. Medsebojni obstoj in odpomoč proti obojestranskim eventualnim posegom v pristojnost si medsebojno garantujeta zvezna država in posamezne članice s skupnim ustavnim zakonom. Ustava določa avtonomno področje članic in način eventualne izpremembe tega področja. Tako je ustavno zajamčena ne le zvezna država sama, ampak je pod ustavno garancijo tudi vsaka članica s svojo pristojnostjo. Članice izvajajo svoj delež zakonodavne oblasti ne posredno iz ustavnega zakona; ta zakon je članicam izvor njih postanka; vsaka izprememba njih obsega in področja, ki gre preko ustavnih določb, je odvisna od izpremembe ustave same. S tem je obojestransko zajezeno eventualno prodiranje v medsebojno pridržane sfere glede pristojnosti. Niti članice ne morejo svojevoljno okrnjevati oblasti zvezne države, niti ne more ta kršiti pristojnosti članic preko ustave. Na ta način deljeno zakonodavno pravico nazivlje državoslovna terminologija za »ustavno pridržano« ali »delegirano avtonomijo«.

Iz opisanih primerov avtonomije sledi zaključek, da je bistvo avtonomije zakonodavna pravica. Kolikor so z avtonomnimi edinicami spojeni poleg zakonodavnih tudi še upravni posli, moramo te ločiti od zakonodaje. Ti upravni posli stvarjajo samoupravo zadevne edinice. Vsaka avtonomija je posledica delitve enotne zakonodavne pravice v državi. Ako avtonomija odvzame državi vso zakonodavno pravico, tako da postanejo avtonomni deli samosvoji neomejeni zakonodavci, so se s tem izločili iz dosedanje države ter postali nove samostojne države. Zahteva po popolni zakonodavni avtonomiji je istovetna z zahtevo po samostojni državi. Pri tem je izraz »popolna zakonodavna avtonomija« pleonazem, ker je avtonomija kot del zakonodavne pravice v državi vedno le zakonodavna ter ni moči podvesti pod njo upravnih in samoupravnih poslov.

Primer državne ureditve brez avtonomije nam nudi ustroj angleške države. Angleška nima in ni nikdar imela nobene

kontinentalne avtonomije, ima pa danes vsestransko priznano najpopolnejše izvedeno samoupravo. Vsa zakonodaja je že od nekdanj centralizirana in koncentrirana v angleškem parlamentu. Edino parlament rešuje in izdaja vse zakone, pa naj se tičejo občnih skupnih državnih poslov ali poslov čisto lokalnega značaja. Lokalna zakonodaja je urejena kot nekaka posebna zakonodajna panoga s svojo posebno označbo »Privatbill«. Tako obsežna centralna zakonodaja je znak ne samo izredno krepkega udejstvovanja parlamenta samega, nego tudi njegove delavnosti in ekspeditivnosti. Kljub popolnoma centralizirani zakonodaji pa je državna uprava pridržana posebnim državnim organom le v tistih upravnih panogah, ki po svoji naravi neobhodno zahtevajo enotno in strokovno upravljanje. Vse drugo, zlasti cela notranja uprava v državi pa je prepuščena izvoljenim samoupravnim zastopom. Nad temi zastopi ima centralna vlada nadzorstveno oblast. Te pa ne izvršuje kot svojo instančno pravico, marveč v prvi vrsti kot pravni svetovalec po svojih strokovnih inspektorjih. Izročitev državne uprave v tolikem obsegu v roke državljanov samih razodeva predvsem zaupanje države v svoje državljanje, dalje izborna državljanjsko vzgojo državljanov in zlasti njih smisel za točno in vestno ločevanje državnih in zasebnih interesov pri izvrševanju javne službe, končno poseben način pojmovanja demokracije, da naj državljanom v njih lastnih poslih opravljajo vladne posle tiste osebe, ki so si jih sami izvolili. V skladu s temi nazori je daljnja posledica angleškega državnega prava, da ne pozna razpusta izvoljenih samoupravnih zastopov in postavitve vladnih komisarjev i. t. d. Tudi v kontinentalnih državah pomenjajo ti razpusti preostanek nekdanje policijske države.

Angleška, ki velja tako z ozirom na svojo zakonodajo kakor z ozirom na svojo široko samoupravo danes za vzor dobro in pravično urejene države, je torej brez vsake avtonomije. Tudi to dejstvo je značilen dokaz, da sta avtonomija in samouprava dva povsem različna pojma.

Zakonodaja je regulativna funkcija države, uprava njena eksekutivna funkcija. Eksekutiva ali uprava v državi je torej del celokupne državne oblasti. Država poverja svojo upravo

in sicer zlasti tiste upravne panoge, ki po svoji naravi to zahtevajo, posebnim lastnim strokovno izobraženim organom, ki tvorijo v državi svoj poseben stan državnih nameščencev. Druge upravne panoge more v večjem ali manjšem obsegu prepuščati državljanom samim, da jih upravljajo po svojih izvoljenih zaupnikih. Tak del skupne državne ali javne uprave, prepuščen državljanom, se zove samouprava. Potemtakem je tudi samouprava le del celokupne državne oblasti. Tega svojega razmerja do države se mora samouprava oziroma njeni organi zavedati in temu razmerju prilagoditi svoje ravnanje. Samouprava ne more in ne sme biti organ, ki stoji z državo v boju, ki ji nasprotuje, jo slabi in izpodbija njeno moč, ampak faktor, ki upravlja poverjene mu upravne posle sporazumno z državnimi upravnimi organi, ki iz lastne inicijative pospešuje skupne drž. interese in dela za napredek in povzdigo državne misli, sile in moči. Taka samouprava pojmuje svoj namen in svoje naloge res v skupnem državnem interesu, vrši v pravem smislu samoupravne posle in vzgaja državljane v tistem državnem duhu, ki jih edino more usposobljati za vršenje samoupravnih poslov.

Naša samouprava v bivši Avstriji — povsem nepravilno vobče imenovana tudi avtonomija — ni slonela na taki podlagi. Ustanovljena z izvojevanjem deželne avtonomije, ki je veljala kot koncesija narodnim težnjam, torej v boju proti državi in njeni vladi, je samouprava kot izvršilni organ deželne avtonomije postala legalni zastopnik daljnjih narodnih aspiracij in je že kot taka stopila z državno upravo v napeto in bojno razmerje. Kaj čuda, če nam je nekdanjim avstrijskim državljanom pod pojmom avtonomije in samouprave ostalo še do danes v kosteh neko bojno razpoloženje. Tako napeto razmerje med samoupravo in državno upravo pa ni bila samo porodna posledica avtonomije, marveč so jo pospeševale in gojile še druge okolnosti. Predvsem je v državni upravi vladal fevdalno aristokratski in nemškonačionalni duh, ki je odbijal zlasti ljudstvo nenemških narodnosti, navadnemu državljanu pa skoro onemogočal pristop v državno upravno službo. V samoupravi, zlasti v občini pa se je uveljavil narodni jezik, upoštevanje narodnih običajev in demokratično občevanje z ljudstvom.



Dalje je poskrbela občinska zakonodaja sama, da se je razmerje med državno upravo in samoupravo polagoma čim bolj zaostri. Občinski zakon deli občinsko področje v lastno in prenešeno. V lastno področje so odkazani poleg povsem internih občinskih stvari tudi nekateri javnopravni posli, predvsem takozvana krajevna policija. V prenešenem delokrogu je občini naloženo sodelovanje v poslih državne uprave, kakor to predpisujejo splošni upravni zakoni. Pritožno in nadzorstveno oblastvo v stvareh lastnega področja je bil deželni odbor, v stvareh prenešenega področja pa državna upravna oblast. Tako je bil uveden dvotirni upravni sistem, ki je ponesrečen tako z državnega, kakor tudi s strokovnoupavnega vidika. Posledica dvotirnega upavnega sistema je bila predvsem vrsta konfliktov glede pristojnosti med državnimi upravnimi in samoupravnimi oblastvi. Ni ga skoro upavnega zakona, ki bi ne nudil možnosti, da si v konkretnem slučaju lastita pristojnost tako samoupravna kakor državna upravna oblast. Čim agilnejša in agresivnejša je postajala samouprava, ki je hotela razširiti svojo pristojnost ter je pri tem naletela na staro birokratično prakso in pravno tradicijo državnih upravnih oblastev, ki je deloma izviralala še iz absolutistične vladne oblike, tem češči so bili taki pravdni slučaji. Enako je bilo z nadzorstveno pravico nad občino. Često sta si jo v isti stvari prisvajali tako državna kakor samoupravna oblast in zahtevali od občine vsaka svoje. Ponesrečena stilizacija zakona o občinskem področju je imela dalje pod rastočim vplivom deželnih avtonomnih oblastev nadaljnjo za državo slabo posledico, da se je med občinami čim dalje bolj širilo naziranje, da sta občina in država povsem ločeni in tuji osebnosti, ki imata upravljati svoje posle vsaka zase, da občina s posli prenešenega delokroga opravlja le tlako za državo, da občine ne gre siliti k tem poslom, ako ji država ne plača tega dela. Čimbolj je naraščalo prenešeno področje, tem živahnejša je bila zahteva po odškodnini, kajti v občinah se je pač opažalo le povečano delo, ni pa istočasno ž njim raslo tudi spoznanje, da nove naloge države, zlasti socijalizacija državnega in društvenega življenja ne morejo donášati samo koristi, ampak tudi bremena. Mnogo je k temu pripomoglo ravno nastopanje in ponašanje državnih

upravnih organov v neposrednem občevanju z občinami in občinarji.

Ti momenti so v dvotirnem upravnem sistemu razdvajali državno upravo in samoupravo. Harmoničnemu medsebojnemu poslovanju in podpiranju upravnih organov torej ta sistem ni siužil.

Ne gre prezreti še dveh drugih okolnosti, ki govorita proti instančni podreditvi samouprave in proti podelitvi imperija samoupravam. Samoupravna edinica je res samoupravna le tedaj, če more v svojem področju tudi udejestvovati svojo voljo. V bivši deželni avtonomiji tega podrejena edinica ni mogla. Vsled svoje nadzorstvene oblasti nad lastnim področjem občine je bil faktični reprezentant občinske samouprave (obč. avtonomije) ne občina, ampak deželni odbor. Jasno se je to pokazalo v primeru nesoglasja med občino in deželnim odborom, kjer je deželni odbor preko izražene volje občine enostavno postavil svojo lastno voljo.

Z izročitvijo državnega imperija v roke samoupravnih organov je dalje združena večja nevarnost pristranskih odločb. Sicer proti takim odločbam tudi v državnih organih nimamo absolutne varnosti, veliko manjšo varnost pa nudijo samoupravne instance. Prva zahteva v vsaki pravni državi je, da je pravica za vse enaka, da morajo sodni in upravni organi vršiti poverjeno jim državno oblast povsem nepristransko in objektivno, da jim morajo biti pri njih odločbah v javnih stvareh merodavni izključno le veljavni zakoni in na njih sloneči predpisi, da morajo reševati v svoji uradni funkciji konkretne slučaje le v okviru objektivnega prava. Od javnih nameščencev se v to svrho zahteva a priori posebna vzgoja in discipliniranost, ki naj jih usposobi pri vršenju javnih poslov, da nikakor ne gledajo na osebno in strankarsko korist, in pusti, da jih vodijo izključno le javni interesi, kakor jih predpisuje zakon. Dalje so javni nameščenci zavezani k objektivnemu postopanju v službi na podlagi svojega službenega razmerja s službeno prisego, z instančno podrejenostjo, z disciplinsko, kazensko in civilno odgovornostjo. Vse te kavelte imajo namen, zatreti in zaustaviti v javnem uradniku osebne in strankarske interese, ki bi utegnili o priliki reševanja uradnih zadev na-

mesto objektivnih zakonitih predpisov vplivati na njegovo odločbo. Pri izvoljenih samoupravnih organih te vrste zadržkov ni. Člani bivših deželnih odborov so kot deželni poslanci uživali še imuniteto, ki jih je izvzemala iz obče kazenske odgovornosti. Poroštvo za nepristransko in objektivno vršenje javnopravnih poslov je pri teh samoupravnih organih omejeno predvsem na njihovo osebno značajnost, pravni čut, državljsko vzgojo in zavest. Ako zavzamejo mesta odločujočih samoupravnih organov osebe, katerih vodnik je le strankarski interes, se tudi njih pravne odločbe le prerade osnivajo na strankarsko prepričanje namesto na objektivno pravo. Kontrola upravnega sodstva v takih prilikah ne nudi zadostnega poroštva za nepristranost in služi k večjemu le kot korektiv v posameznih primerih, ki pridejo pred upravno sodišče.

Naša današnja in bodoča samouprava temelji na zakonu o oblastni in sreski samoupravi iz l. 1922 in na še vedno veljavnih partikularnih občinskih zakonih, ki naj jih zamenja enoten nov občinski zakon.

V zakonu o oblastni in sreski samoupravi je odpravljen dvotirni upravni sistem z eno samo izjemo. Oblastnemu odboru je pridržano pretresanje in odobravanje sreskih in občinskih proračunov iz oblasti, ako presegajo njih doklade 50% na drž. davke. To je prevzeto iz sedanjega srbijanskega prava. Vsa druga nadzorstvena oblast nad samoupravami je odkazana drž. oblastvom. V točki 7. prehodnih odredb zadevno določena druga izjema je le začasna in se tiče izrečno le začasno še veljavnih partikularnih občinskih zakonov; novi enotni občinski zakon se bo brezdvomno prilagodil sistemu zakona o oblastni in sreski samoupravi in izključeval dvotirni sistem.

Najvažnejša razlika med bivšo deželno avtonomijo in novo oblastno samoupravo je v tem, da oblast nima zakonodavne pravice, ampak da je zgolj samoupravna edinica. Kot taka ima pravico izdajati uredbe, ki se morajo po čl. 94 ustave naslanjati na državne zakone ali pa vsaj na zakonito pooblastitev za izdaje konkretne uredbe. Dokler posamezne panoge oblastnega področja ne bodo urejene z državnimi zakoni, bodo pač za razvoj oblastne samouprave odločilnega pomena ravno oblastne uredbe, ki bodo pozneje v prvi vrsti morale služiti za

osnovo državnih zakonov. Sklenjene oblastne uredbe razglašča veliki župan. Ako razglasitev odkloni, mora to utemeljiti z zakonitimi razlogi in uredbo predložiti v odločitev državnemu svetu, ki je vezan na prekluzivni rok dveh mesecev, po katerem postane sicer uredba pravnomočna. Razlika napram prejšnji sankciji deželnih zakonov je očitna. Zakonitost oblastnih uredb imajo pravico poleg tega ocenjevati še vsa sodna oblastva. Sicer pa postanejo oblastne uredbe s formalno pravnomočnostjo obvezne za vsakogar, zlasti tudi za vsa državna upravna oblastva.

Svoje imetje upravlja oblastna samouprava samostojno. Le da najame posojilo preko deset milijonov dinarjev in da odsvoji oblastno imetje preko enega milijona dinarjev, je potrebna odobritev finančnega ministra, ki je vezan na prekluzivni rok enega meseca, sicer postane zadevni sklep izvršen. Kot viri dohodkov oblastnih samouprav so predvidene doklade na drž. davke ter samostalni davki in takse, ki naj se uredijo s posebnim občnim zakonom. Dokler tega zakona ni, smejo oblastne skupščine sklepati take davke in takse z odobrenjem fin. ministra. Doklade na drž. davke do 50% sklepa oblastna skupščina sama, preko te višine je potrebno odobrenje finanč. ministra, ki je zopet vezan, izdati svojo rešitev v prekluzivnem roku enega meseca, sicer postane sklep izvršen. Proti negativni rešitvi finančnega ministra je dopustna pritožba na državni svet, čegar rešitev je tudi postavljena pod prekluzivni rok enega meseca. Takse za uporabo raznih oblastnih naprav določa samouprava sama.

Iz navedenega je razvidna napram prejšnji deželni avtonomiji neprimerno večja gospodarska samostojnost oblastnih samouprav, ki je varovana zlasti s kratkimi prekluzivnimi roki, na katere je vezano nadzorstveno oblastvo. Uspešno poslovanje oblastnih samouprav, pa bo predvsem odvisno seveda od zadostnih finančnih sredstev in od primerne razmerja med režijskimi stroški in stvarnimi izdatki. V tesni zvezi s tem bo velikost in obseg oblasti. V tem pogledu je upravna razdelitev naše države pogrešena. Ustanovljenih je preveč in premajhnih oblasti brez zadostnega računa z njih živlensko zmožnostjo. Premajhna samoupravna edinica bo imela prevelike režijske



stroške za svoj upravni aparat, za stvarna dela svojega področja premalo sredstev, brez primerne aparata pa sploh poslovati ne bo mogla. Znano dejstvo je, da je bila že bivša dežela Kranjska kot samoupravna edinica premajhna ter finančno preslaba, da bi se mogla lotiti večjih del in podjetij. Današnja ljubljanska oblast je po svojem obsegu okrnjena bivša Kranjska, a spada med največje oblasti v državi, med tem ko je velika večina oblasti neprimerno manjša. V oblastni organizaciji se bo vsled tega pokazala prav kmalu nujna potreba po reviziji.



## Književna poročila.

*Dr. Gregor Krek: Grundzüge des Verfassungsrechtes des Königreichs der Serben, Kroaten und Slovenen. Sonderabdruck aus der Zeitschrift für osteuropäisches Recht, Jahrgang 1925, Heft 3/4 und Jahrgang 1926, Heft 1 u. 2/3. Verlag Hermann Sach, Berlin und Breslau 1926.*

Na 142 straneh velike osmerke je podal avtor nemškemu pravniškemu svetu v tej knjigi osnovni obris našega ustavnega prava. Enotne publikacije v tem pogledu razen obširne knjige Slobodana Jovanovića »Ustavno pravo« (Beograd 1924) še sploh nismo imeli ter jo v slovenskem jeziku še vedno nimamo. Zato zasluži pričujoča publikacija že iz tega vzroka posebno pozornost našega pravniškega sveta, ki mu je nemščina lahko dostopna in razumljiva. Knjiga pa je vredna temeljitega upoštevanja tudi zategadelj, ker je prva priročna in sistematično predelana učna knjiga našega ustavnega prava.

Pisatelj označuje svoje delo, ki ga poklanja spominu Ivana Žolgerja, skromno kot »poizkus podati pregled pravnega stanja ustavnega prava v naši državi, kakor se je razvilo od ustave naprej potem ujedinjene zakonodaje«. Partikularno pravo prejšnjih pokrajin pred ujedinenjem upošteva le tam, kjer je to za umevanje ujedinenih pravnih norm neobhodno potrebno. Pravno snov, ki se mu je po teh načelih nudila, je razdelil, sledeč poglavjem ustave, v naslednje glavne oddelke: 1. Država (str. 13—18). 2. Državljeni in tujci (str. 18—22). 3. Dolžnosti in pravice državljanov (str. 22—46). 4. Državne oblasti in sicer: A. Zakonodajna oblast (str. 46—84). B. Upravna oblast (str. 84—121). C. Sodna oblast (str. 121—142).

Poglavje o državi (§ 1) poudarja temeljno načelo vidovdanske ustave o nacionalni in politični edinstvenosti novo nastale državne tvorbe in način, kako se je to načelo izvedlo, ne da bi se zavzelo stališče o vprašanju, je-li ta država nova ali le nadaljevanje in izgradba stare srbske kraljevine. Pač pa se navaja dotična literatura (Žolger, Rybař, Subotić).