

več, da pripada razlikovanje med quasidelikti in quasikontrakti zgodovini. Vsi ti zahtevki, med njimi gostov proti hotelirju, tvorijo enoten reparacijski zahtevek, ali, če hočete, odškodninski v nekem razširjenem smislu, ne onem (tesnem) 30. poglavja o. d. zakonika.



Pomotni pravni poduk v upravnem in upravnosodnem postopanju.*

Dr. Jurij Štampihar.

Poduk o pravnih sredstvih (pravni poduk), ki ga morajo po zakonu od 12. maja 1896 drž. zak. št. 101 dodajati politična oblastva, od zadevnih deželnih zakonov sem pa tudi samoupravna oblastva svojim odlokom (razsodbam in odredbam), je glede na često nejasne in pogosto se menjajoče organizacijske predpise izmed najkočljivejših točk upravnega postopanja. Zakonodavec ne pripisuje stranki dovolj znanja, da bi bila večša politični in samoupravni instančni poti, domneva marveč kot lahko možno celò zmoto zadevnih javnih oblastev samih in skrbi zato, da vsled zmote oblastva in vsled natančno predpisanih rokov in drugih modalitet stranka ne pride v škodo.

Zakon loči pomotni in manjkajoči pravni poduk. Pomoten je pravni poduk tedaj, kadar je zmota glede roka, v katerem, ali glede oblastva, na katerem je treba tožbo vložiti, ali pa je zmota glede dopustnosti ali nedopustnosti pritožbe. Manjkajoč je pravni poduk, kadar ga je oblastvo iz odloka izpustilo ali pa, kadar je podan nepopolno. Manjkajoči pravni poduk ima zakon za očitno, za tako očitvidno hibo, da jo mora celo nepoučena stranka na prvi pogled kot napako opaziti. Stranka mora vložiti radi manjkajočega pravnega poduka »poseben rekurz« v roku, ki ga zakon ne omenja (izjema kranjski zakon), ki ga pa upravna in upravnosodna praksa dosledno odmerjata na 14 dni oz. na 4 tedne. Stranki torej ni treba vedeti, ali in pod katerimi pogoji ima pravico pritožbe, stranka pa mora vedeti, da jo mora oblastvo o tem podučiti. Primerjaj § 3. k. pr. r. ob koncu.

* Članek je bil spisani, še preden je izšel finančni zakon za l. 1927/28.

Vzemimo primer iz Maribora, ki je bil objavljen v »Jutru« menda meseca marca 1925. Mestni magistrat je kot neutemeljen zavrnil stranki ugovor zoper plačilni nalog glede gostiščine. Pravilni poduk: pritožba na mestni svet v 14 dneh. Stranka je storila tako. Mestni svet je priziv kot neutemeljen zavrnil. Pomotni pravni poduk: »nadaljni priziv na »mariborsko oblast« je treba vložiti v 14 dneh na magistratu«. Stranka se je pokorila in na 3. stopnji je pokrajinska uprava rešila njen priziv tako, da ga je zavrnila kot nedopusten. V razlogih je izrekla, da bi se morala stranka obrniti temeljem čl. 18 upravnosodnega zakona zoper odlok mestnega sveta na upravno sodišče. Odlok pokrajinske uprave ima 2 hibi: prvič nima pravnega poduka, drugič se ne bavi z nepravilnostjo pravnega poduka v odloku mestnega sveta, kar bi moral — kakor se bo še pokazalo — storiti uradoma. V ostalem so pa razlogi pokrajinske uprave brez dvoma pravilni. Stranka se je s e d a j pritožila na upravno sodišče, ki je pa tožbo a limine zavrnilo, ker je bila vložena po preteku 30 dni. Tožba na upravno sodišče namreč ni bila naperjena in tudi ni mogla biti naperjena zoper odlok pokrajinske uprave, marveč je bila naperjena zoper odlok mestnega sveta; vložena pa je bila daleko po preteku 30 dni po vročitvi izpodbijanega odloka (čl. 24 : 2 upravnosodnega zakona).

Ali je imela stranka pomoč zoper pomotni odlok pokrajinske uprave? Pot na državni svet je imeti za zaprto spričo čl. 134, zadnji odstavek ustave. Državni svet je sicer v nekem primeru (Upravnosudska rešenja št. 76, Mjesečnik 1925, str. 349 naslj., Štefanović: Priručnik str. 81) tožbo zoper odlok tretje stopnje meritorno rešil in je ni zavrnil a limine, toda v tem primeru se je tudi 3. stopnja spustila v stvarno reševanje, v našem primeru pa je nedopustni rekurz zavrnila in opustila odredbo po § 3, odstavek 2 zakona iz 1896. Pot na upravno sodišče je zaprta po čl. 18 upravnosodnega zakona. Ostane torej le še »posebni rekurz« v smislu zakona iz l. 1896. Toda kam, na ministrstvo vkljub čl. 18 upravnosod. zakona? Mislimo, da! Kajti predmet pravnega spora ni več gostiščina, temveč opustitev uradne dolžnosti glede nepravilnega pravnega poduka, dolžnosti, ki je zadela v tem primeru po določbah zakona

iz l. 1896 pokrajinsko upravo, funkcionalno na I. stopnji. Zato tudi mislimo, da bi bilo treba rekurz vložiti prvenstveno na pokrajinsko upravo in samo iz previdnosti tudi na magistratu (§ 2 zakona iz l. 1896). Pokrajinska uprava bo morala rekurz predložiti ministrstvu in če ministrstvo ne bi ustreglo, se o vprašanju opustitve potrebnih odredb glede pravnega poduka odpre pot na državni svet. Rekurzni rok bi bil 4 tedne (§ 1 zakona iz l. 1896), ker zakon ne dela razlike, ali je deželno pokrajinsko oblastvo odločalo na prvi ali na višji ali pa na poslednji stopnji.

Precej drugačna je stvar pri pomotnem poduku. V smislu § 3 zakona iz l. 1896 mora tukaj stranka poduku ustreči, da bo deležna zakonskih dobrot. Ona sme seveda tudi prav rekurirati, toda potem zakonitih olajšav ni potrebna, stvar se reši takoj stvarno in vmesni spor radi poduka odpade. Ako pa se stranka zanese na modrost upravnega oblastva, v svojem zaupanju in v svoji veri na javno oblastvo ne sme biti varana. Vsled pomotnega poduka vloženi rekurz mora rešiti višje oblastvo — ali upravno oblastvo samo ali pa upravno sodišče v zakonu ni rečeno — v tem smislu, da se vsa rešitev razveljavi (ne samo zmotna prizivna klavzula, kar bi bilo bolj logično) in odredi izdaja nove (v stvari. iste?) odločbe s pravilnim podukom. Tako je zakon rešil to vprašanje. Na videz sicer enostavno, toda v praksi pride do zamotanih položajev. Zlasti, kadar se pomotni poduk glasi, da zoper odlok po upravni poti ni pritožbe in je torej stranka s tem odkazana baš na upravno-sodno pot. V tem primeru stranka ne bo vložila »rekurza«, o katerem govori zakon iz l. 1896, bo vložila marveč »tožbo« in višja oblast bi torej ne bila upravno oblastvo višje stopnje, temveč upravno sodišče. Nastopno se hočemo baviti samo s to vrsto pomotnega pravnega poduka. Mislimo si n. pr. ta-le primer:

Srezki poglavar reši na I. stopnji upravni spor, na katerem je udeleženih več strank. Veliki župan zavrne priziv stranke A zoper odločbo srezkega poglavarja in potrdi to odločbo. Tožbe na upravno sodišče ni. Po preteku 1 leta dovoli veliki župan na predlog stranke B (§ 72 upravnega postopnika ur. l. št. 123/23) obnovo upravnega postopanja (§§ 71, 70 upr. po-

stopn.). Prizivni poduk se glasi, da zoper to odločbo po upravni poti ni pritožbe in odlok se vroči strankam po srezkem poglavarju. Stranka C se čuti prizadeto v svojih pravicah oziroma v zakonitih interesih ter vloži 1. pravočasno tožbo na upravno sodišče in 2. v istem roku pri srezkem poglavarju priziv na ministrstvo. Tako v tožbi kakor v pritožbi ugovarja pravilnosti poduka. Od srezkega poglavarja (§ 41 upr. postopn.) dospe priziv na velikega župana (§ 2 zakona iz l. 1896) že po preteku 4 tedenskega roka (§ 1 zakona od 1896). Sočasno imamo torej pravdno postopanje pred upravnim sodiščem in prizivno postopanje pred upravnim oblastvom. Nastane vprašanje, kako se bo stvar razvijala pred upravnim sodiščem, kako pred upravnim oblastvom?

A. Pred upravnim sodiščem.

Pravni poduk izpodbijanega odloka velikega župana je odločno zmoten. Veliki župan je po predpisih upravnega postopnika, ki je zanj obvezen, odločal glede vprašanja dopustnosti obnove (iudicium rescindens) na I. stopnji (funkcionalna pristojnost). Zoper prvostopne odloke je načelno pripustna pritožba na višje upravno oblastvo in jo upravni postopnik tudi izrečno dopušča (§ 72, prim. čl. 18 upravnosodn. zak.). Ako je dal veliki župan nasprotni pravni poduk, je zagrešil s tem pravnopomotnost presoje. Ne morda pomanjkljivost postopanja, saj ugotovitev zakonite pritožne možnosti ne utegne biti dejanska ugotovitev, marveč je rešitev pravnega vprašanja stvar, ki jo mora upravno oblastvo uradoma znati. Ker gre torej za pravno vprašanje in ker morajo sodišča po čl. 109, odstavek 1 ustave, zakone poznati uradoma in jih uporabljati uradoma, mora tudi upravno sodišče uradoma oceniti pravilnost pravnega poduka. To se pravi, da v pravnih vprašanjih upravno sodišče ni odvisno od tako zvanih »tožbenih točk« čl. 22 upravnosodnega zakona, ki se morajo očitvidno nanašati le na okolnosti dejanske narave. Pod »tožnimi točkami« se uveljavljajo pred upravnimi sodišči sicer tudi čisto pravna izvajanja in vpraša se, če je to z ozirom na predpis čl. 63 poslovnega reda in § 78, zadnji odstavek in § 226, I. odstavek c. pr. r. sploh dopustno. Gotovo pa je, da nobeno sodišče glede uporabe

zakona ne sme dopustiti, da bi imelo vezane roke po tem, kar in kolikor mu hoče ali mora stranka podati v obliki »tožnih točk«. Ako morajo namreč sodišča uradoma soditi po zakonu, uradoma zakon uporabljati, potem ne smejo tako rekoč zamižati, kadar se pojavi v spisu kršitev zakona, na katero je stranka pozabila ali pa nalašč opustila s prstom pokazati. Pač pa je vezano upravno sodišče na tožbeni predlog, da in v koliko naj se upravni akt razveljavi, toda vezano je v pravnem pogledu samo na ta predlog in na nič drugega. To omenjamo tukaj radi tega, ker je naša upravnosodna literatura in praksa dosledno na nasprotnem stališču in v vsakem pravnem izvažanju ali rezoniranju išče novot, ki se že v tožbi niso uveljavile in ki se zato uveljavljajo — po preteku 30dnevnega roka čl. 21 upravnosodnega zakona, torej prepozno tako da se nanje ni moči ozirati. Ne pomisli se pri tem, da se pojem »novota« utegme nanašati samo na nove dejanske okolnosti; samo take okolnosti morejo biti sodišču nove, noben pravni razlog pa sodišču niti ne sme biti nov, ker mora pač sodišče vse zakone že znati in sicer uradoma.

Torej tudi na nepravilni pravni poduk se je treba ozirati uradoma, ob sebi umevno pod pridržkom, da se je sodišče že prej prepričalo, da je tožba sploh dopustna, da ni formalnih zadržkov za nastanek upravnosodnega spora (čl. 24 upravnosodnega zakona, § 230 c. pr. r.). Če upravno sodišče ugotovi, da pravni poduk, glaseč se: »zoper to odločbo ni administrativne pritožbe«, — ni pravilen, ali je s tem rečeno, da je tožba na upravno sodišče nedopustna, ker upravna pot ni izčrpana in da se mora torej tožba a limine zavrniti, to je brez načenanja izpodbijane odločbe? Z drugimi besedami: ali je s tem upravnemu sodišču zabranjeno, da v »smiselni uporabi« § 3 zakona iz l. 1896 vendarle upravni akt razveljavi in odredi izdajo novega odloka s pravilnim podukom, to je, da načne vprašanje v stvari.

Dunajsko upravno sodišče je postopalo dosledno v zadnjem smislu, tožb ni zavračalo kot nedopustnih in je odrejalo izdajo novega akta s pravilnim podukom. Določbe odstavkov 2 in 3 § 5 upravnosodnega zakona drž. zak. št. 36 iz l. 1876 ga niso prav nič motile. Mogoče zato, ker je bil zakon iz l. 1896

vendarle lex posterior napram upravnosodnemu zakonu in ker je jasni namen § 3 zakona iz l. 1896, da nepravilni poduk v zмотo zapeljani in poslušni stranki ne sme škodovati. Kot zanimivost je treba navesti, da je dunajsko upravno sodišče v takih primerih izpodbijane odloke razveljavljalo na podlagi § 6 upravnosodnega zakona, to je radi — pomanjkljivega postopanja. Pomotni pravni poduk, torej pravna pomota odloka, se je štela za bistveno pomanjkljivost upravnega postopanja. Pristavljeno bodi, da je utegnilo dunajsko upravno sodišče »smiselno uporabo § 3 zakona iz l. 1896« uporabljati le v tkzv. administrativnih sporih, za katere velja zakon iz l. 1896, ne pa v finančnih sporih. Za finančne spore namreč ne velja zakon iz l. 1896, marveč zakon z dne 19. marca 1876, št. 28 drž. zak., ki uradnega popravka radi zmotnega pravnega poduka še ne pozna.

Za opisano prakso dunajskega upravnega sodišča govori razen navedenih okolnosti dejstvo, da je pravni poduk ocenjen kot pomoten, da mu je stranka sledila in da je treba po zakonu iz l. 1896 vsled takega »rekurza« u r a d o m a uvesti reparacijo, dalje da se po upravnosodnem zakonu na upravno sodišče ni vlagala »tožba« kot pri nas, marveč »pritožba« (Beschwerde). Vsled poudarjanja uradne reparacije v zakonu iz l. 1896 je pač dunajsko upravno sodišče mislilo, da je oproščeno od preizkušnje o vprašanju, ali je za uradno reparacijo sploh o n o pristojno in če torej sploh sme drediti uradno popravek.

Praksa naših upravnih sodišč še ni objavljena glede vprašanja pomotnega poduka (toda prim. Upravnosudska rešenja št. 22, str. 39, št. 50, str. 88). Teoretično pa je ta primer obravnavan v Slov. Pravniku l. 1926, str. 163. Tu je rečeno, da je »možna tožba na upravno sodišče, ker se je upravno oblastvo izreklo, č e t u d i p o m o t o m a, za poslednjo administrativno stopnjo... Upravno sodišče bi moralo povodom take pravočasne tožbe smiselno uporabiti predpise občnega zakona o pravnih lekii in izpodbijano p r v o s t o p n o odločbo z ozirom na nepravilni poduk o pravnih lekii razveljaviti radi nedostätnega postopanja«. Vidimo torej povsem isto misel, ki jo je dosledno izražalo dunajsko upravno sodišče.

Temu naziranju nasproti se pojavljajo nastopni pomisleki: Naša upravna sodišča niso več v istem položaju kot je bilo dunajsko. Danes predvsem zakon iz l. 1896 ni več *lex posterior*, marveč je napram našemu upravnosodnemu zakonu *lex prior*. Vrh tega pa ima naš upravnosodni zakon določbo, ki jo dunajski zakon ni imel, namreč določbo čl. 24 : 3, ki striktno odreja, da se morajo z o d l o k o m (to je: ab instancia) zavračati tožbe, če »je bilo moči« prijaviti pritožbo na višjo upravno oblast, pa se ni prijavila. Naš upravnosodni zakon je bil očitno in je to tudi notorično, delan po avstr. zakonu, naš čl. 24 je bil delan po avstr. § 21, vendar ima naš zakon specialno določbo, ki je avstr. nima. Avstr. § 21 omenja sicer primere »očitne nepristojnosti« upravnega sodišča, toda tu so mišljeni primeri § 3, ne oni § 5 avstr. zakona. Naš zakon poudarja, da se mora tožba z odlokom zavrniti, to se pravi, da upravno sodišče ni upravičeno posegati v odločbo samo, še manj v meritum stvari in torej tudi ne v pravni poduk. Kajti upravno sodišče je sploh nepristojno, da se izreče o določbi in se sme izreči le o tožbi. Tožba je sploh nedopustna, ker manjkajo bistveni pogoji subjektivnega upravnosodnega spora: instančna dozorelost odločbe (čl. 18, 24 : 3). Odločba mora pri odklonitvah z odlokom ostati popolnoma nedotaknjena, naj obiluje s pravnopomotnostjo v katerikoli meri, njena vsebina je za upravno sodišče popolnoma irelevantna, kakor v primeru, da je n. pr. tožba prepozno vložena. Zmeta upravnega oblastva ne more ustanoviti upravnosodno podsodnost *contra legem*, predpisi o upravnosodni podsodnosti so kot vsi instančni predpisi striktno narave in dogovor strank ne utegne, še manj pomota upravnega oblastva, na njih nič izpremeniti. Popravek napake se torej ne more izvršiti pred upravnim sodiščem, temveč se mora izvršiti pred upravnim oblastvom, ki je pomoto tudi napravilo.

Temu naziranju se na prvi pogled upira čut pravičnosti. Upravno oblastvo je izreklo, da po upravnem potu ni leka in s tem posredno nakazalo stranko na upravno sodno pot. Stranka je zaupala in ubogala, ni se pritožila, temveč je tožila in zdaj naj ji bodo vrata upravnega sodišča kot poslednjega zatočišča zaprta? Toda stvar ni taka. Naš zakon govori o pritožbi, ki jo je bilo »m o č i« prijaviti, pa se ni prijavila.

Predvsem, ali se stranki vsled pomotnega poduka res sploh »ni bilo moči« pravilno pritožiti? Gotovo je bilo to mogoče. Kajti če se stranka vkljub pomotnemu poduku pravilno pritoži, bo pritožba rešena stvarno in nepravilni poduk dalje niti ne zanima več. Stranka se torej de iure vkljub napačnemu poduku more in sme pravilno pritožiti. Vendar mislimo, da zakona ni tako razumeti. Kajti od zakona iz l. 1896 sem se stranki, ki je ravnala v zaupanju na javno oblast, ne more več reči: trau, schau wem! Nasprotno se mora zaupanje strank v javno oblastvo nagraditi in stranki nastane iz napačnega poduka nov javnopravni zahtevek, zahtevek po novi odločbi s pravilnim podukom. Tak zahtevek se mora kakor vsak drug javnopravni zahtevek ustvariti predvsem pred upravnim oblastvom in po izčrpanju upravne poti pred upravnim sodiščem. Zakon iz leta 1896 ne stavi pri pomotnem poduku temu zahtevku nasproti nobenih rokov ali drugačnih omejitev in izraža dovolj jasno svoj namen, da stranka v svojem zaupanju ne sme biti prevarjena, če stori to in tako, kot ji javno oblastvo nasvetuje. Način, kako je zakon iz leta 1896 nastal, zlasti kako se je obravnaval v upravni komisiji gosposke zbornice, obsoja vsako ozkosrčnost.

Nasprotno, zakon iz l. 1896 zahteva, da u p r a v a s a m a popravi svojo lastno napako in se od stranke zahteva samo to, da je ravnala po oblastvenem navodilu. Uprava sama mora, čim dozna za zmoten poduk in ugotovi, da se je stranka pokorila, sama od sebe in uradoma uvesti postopanje radi poprave poduka, uvesti novo upravno postopanje o tem zahtevku in o tem instančno odločati. Uprava sama, nikakor upravno sodišče. Za upravno sodišče je v tem stanju tožba nedopustna, naravno, kajti nativiteta za upravnosodno tožbo še ni nastopila.

Pred upravno sodišče more praviloma ta novi zahtevek dospeti šele po rednem instančnem postopanju in po odločbah upravnih oblastev kot nov tožbeni zahtevek ali pa brez upravnega instančnega odločanja v primerih čl. 22, odstavek 2 upravnosodnega zakona.

Tudi iz okolnosti, da se mora po besedilu zakona iz leta 1896 hiba odpraviti »vsled r e k u r z a«, sledi, da je za popravo hibe pristojno samo upravno oblastvo. Vsled rekurza more pa

stopiti v akcijo samo uprava, ne upravno sodišče. V našem primeru seveda ni »rekurza«, vložena je marveč »tožba«. Toda zato se ne sme sklepati: zdaj pa je upravno sodišče pristojno, kajti tožba se vlaga le pri upravnem sodišču, ne pri upravnem oblastvu. Ne sme se prezreti, da je stranka vendar storila to, kar ji je upravno oblastvo nasvetovalo. To pa zadostuje, da doseže pred upravnim oblastvom reparacijo. Od upravnega sodišča je ne sme pričakovati, ker stvar za upravnosodno presojo ni godna, čl. 24 : 3.

V literaturi je zastopano celo mišljenje (Herrnritt, Grundlehren, str. 489, opomba ob koncu), da lahko zahteva stranka reparacijo celo tedaj, če niti tožbe na upravno sodišče vložila ni. To mnenje pa ni povsem prepričevalno, ker je dvomljivo, če je stranka v takih primerih ustregla navodilu upravnega oblastva.

V primeru, da se stranka sploh ne drži navodil pravnega poduka, potem je mogoče dvoje. Mogoče je, da zadene sama pravo pot, potem je dobro. Mogoče je pa tudi, da tudi sama pravo pot zgreši, potem je slabo, kajti v tem primeru ravna izven olajšav zakona iz l. 1896, ravna na lastno pest in zato na lastno odgovornost. Uprava jamči za svoje zmote, ne za napake strank. Ako pa stranka ustreže poduku, to ni napaka. Ker pa upravno sodišče celo v tem primeru ne more pomagati, more tem manj v onem, ko ravna stranka na lastno nevarnost.

S pomenom čl. 24 : 3 se je bavil že znani komentator upravnosodnega zakona, Jovan Stefanović (Priručnik str. 109). Vendar ne pride do končnega preciznega rezultata. Brez dvoma ni dovolj upošteval našega zakona iz l. 1896. Primerjaj tudi opombo k upravnosodn. rešenju št. 50, str. 88, pod črto.

B. Pred upravnim oblastvom.

Ker je vložena tožba pred upravnim sodiščem in ker so razlogi upravnega sodišča obvezni za upravno oblastvo, bo upravno oblastvo z rešitvijo rekurza počakalo na odločbo upravnega sodišča. Upravno sodišče tožbi ugodi ali pa jo zavrne. V prvem primeru razveljavi prizivno klavzulo in odredi izdajo nove odločbe s pravilnim podukom. S stvarjo samo se ne bavi, saj samo domneva, da ima besedo še eno upravno

oblastvo. Tako postopanje upravnega sodišča po zgoraj navedenem sicer ni pravilno, toda če postane rzsodba pravnomočna, se ji bo moralo upravno oblastvo pokoriti. Upravno oblastvo izda torej po pravnomočnosti sodbe novo odločbo s takim podukom, kot ga je navedlo upravno sodišče v svojih razlogih. To mora upravno oblastvo storiti uradoma, kajti stranka je storila to, kar ji je ista oblast nasvetovala in dani so pogoji zakona iz l. 1896. Ako bi pa upravno oblastvo tega ne hotelo, potem bo stranka z upravnosodno sodbo v rokah uvedla postopanje po čl. 43 upravnosodnega zakona. Na njen predlog izda državni svet rešenje, ki nadomešča upravni akt, ki ni bil izdan.

Ako pa upravno sodišče tožbo zavrne po čl. 24 : 3, potem predloži upravno oblastvo takoj po pravnomočnosti sodbe uradoma spise višji upravni stopnji s poročilom, da ona odločbo z napačnim podukom razveljavi in odredi izdajo nove s pravnim podukom; višja stopnja mora temu predlogu ustreči. Višja stopnja nastopa v tem postopanju funkcionalno kot prva stopnja, saj se o tej stvari odloča prvič in izven rednega instancnega postopanja. Ako bi prva ali pa višja stopnja ne hotela ustreči, uvede stranka postopanje po čl. 22, odstavek 2 upravnosodnega zakona. To postopanje pa je za nas popolnoma novost, treba se je z njim nekoliko pečati.

Vzemimo primer, da že prva stopnja odreče uradovanje. Stranka stavi svojo zahtevo vnovič s posebnim predlogom in počaka 3 mesece. Ali naj se po brezuspešnem poteku tudi teh treh mesecev obrne na drugo stopnjo (čl. 18 upravnosodnega zakona) ali pa takoj na upravno sodišče? Upravno sodišče v Zagrebu (Upravnosudska rešenja št. 54) se je izreklo za poslednjo alternativo. Enako Stefanović: Priručnik str. 99 in Slov. Pravnik, leto 1926, str. 18. Za prvo alternativo pa se je izreklo upravno sodišče v Dubrovniku v še ne objavljeni odločbi in zato razlogi nam niso znani. To sodišče zahteva, da se mora stranka po brezuspešnem čakanju treh mesecev obrniti na višjo stopnjo s predlogom, da ukaže uradovanje nižji stopnji, da mora, ako ta prvi predlog nima uspeha, zahtevo ponoviti s posebnim predlogom, nato pa zopet čakati 3 mesece in potem stopiti pred upravno sodišče. Skratka procedura čl. 22, odsta-

vek 2 se mora do konca izvesti tudi na višji stopnji. Ker so mišljenja različna, zopet ne preostaja drugega nego to, kar je svetovano že v prejšnjem mariborskem primeru, namreč vložiti pritožbo na višje oblastvo in tožbo na upravno sodišče istočasno, vsekako pa se držati pravnega poduka.

V našem sedanjem primeru je stranka poleg nasvetovane tožbe na upravno sodišče vložila še rekurz na ministrstvo. Glede rekurza je delala na svojo pest, ne pa glede tožbe in ker je v tem pogledu poduku ustregla, mora biti deležna dobrot zakona iz l. 1896.

Ako primerjamo določbe zakona iz leta 1896 in čl. 24 : 3 upravnosodnega zakona, pridemo do nastopnega zaključka: Smiselna uporaba § 3 zakona iz leta 1896 more iti pri nas tako daleč, da se dobrote tega zakona raztegnejo od »rekurzov« na »tožbe«. Tako daleč mora celo iti, ker to ustreza jasnemu namenu zakona iz l. 1896 in ni protivno našemu upravnosodnemu ali kateremu drugemu zakonu. Ne more pa iti tako daleč, da bi upravno sodišče supliralo reparacijske naloge uprave, ker sledi iz zakona iz l. 1896, da je to stvar uprave same in sledi iz upravnosodnega zakona, da je to upravnim sodiščem naravnost prepovedano.

Iz navedenega je dovolj jasno, kako težko je zadeti v upravnem postopanju pravo instančno pot in da je podelitev pravnega poduka lahko težja kakor odločba v stvari. Zlasti praktično postane to pri odločbah višjih oblastev, ki izidejo v izvrševanju tkzv. nadzorstvenega oblastva. V tem vprašanju sta nejasni tako upravna kakor tudi upravnosodna praksa že od nekdanj. Vzrok bo najbrže ta, da pojem funkcionalne pristojnosti pri upravi ni tako udomačen kot pri sodiščih. Na podlagi tega pojma se pride do čisto naravnega zaključka: ako odloči višje oblastvo v okviru rednega instančnega teka, potem je njegova odločba pač — »višjestopna« odločba, kadar pa odloči izven rednega (normalnega) instančnega teka, tedaj je njegova odločba »prvostopna« odločba, dasi je izšla od višjega oblastva. Ako je torej n. pr. veliki župan odločil izven rednega, normalnega instančnega teka, potem je odločil na I. stopnji in gre pritožba na ministrstvo, če ni s posebnim predpisom izključena. Ako pa je veliki župan odločil tekom rednega in-

stančnega postopanja, potem je odločil na II. stopnji in pritožba na ministrstvo je po čl. 18. upravnosod. zakona brez izjeme izključena. Toda tudi to načelo, da je veliki župan v rednem postopanju načeloma II. instanca, ima pogoste izjeme, dasi je bilo še nedavno potrjeno in vnovič sankcionirano z določbo čl. 18 zakona o občni upravi, kjer je izrečena zakonita in splošna domneva za pristojnost srezkega poglavarja kot I. stopnje v rednem postopanju. Z mnogobrojnimi »posebnimi predpisi«, ki jih ta člen omenja, je ostala v veljavi redna pristojnost velikega župana na I. stopnji; najmanjši mlinčič n. pr. ki se gradi ob plovni ali plavni reki, ima šele pri velikem županu I. redno instančno oblastvo.

Že te navedbe kažejo, kako težko pregledna je funkcionalna pristojnost velikih županov celo v rednem instančnem postopanju. V tej zvezi ne sme ostati neomenjena nadaljnja okolnost, ki pregled še bolj oteži. Naši veliki župani od prevrata sem so ne samo organi držav. upravnega oblastva v »oblasti«, temveč na tem ozemlju tudi dediči deželnih odborov in torej tudi organi deželne samouprave. Pri tem ostane tudi za naprej vkljub oživotvorenju oblastne samouprave. Pri posameznih aktih velikih županov je treba torej še preizkusiti, ali niso bili morda izdani v izvrševanju bivše deželne samouprave. Prejšnja deželna samouprava ni imela nobene redne višje instance nad sabo, saj je bila nositeljica decentralizma. Redna instančna pot je bila z odlokom deželnega odbora (zbor) izčrpana in odprla se je pot na upravno sodišče. Zato tudi danes ni več po upravni poti pritožbe zoper odloke velikega župana, ki jih izda v izvrševanju deželne samouprave. Brez ozira na to, ali so izdani na I. ali na II. stopnji, gre pod pogoji subjektivnega upravnega spora pot na upravno sodišče in vsaka pritožba na ministrstvo je izključena. To je važno danes predvsem v samoupravnih občinskih stvareh, v stvareh tkzv. lastnega področja. Tu je na podlagi občinskih redov težko presoditi, v kateri lastnosti jih je veliki župan izdal. Previdna stranka bo predvsem ustregla pravnemu poduku oz. zahtevala manjkajoči pravni poduk s posebnim rekurzom. Obenem se bo iz previdnosti pritožila na ministrstvo in obenem tožila pri upravnem sodišču.

Ako uvidi upravno oblastvo po vložitvi tožbe na upravno sodišče, da je pravni poduk bil pomoten, se vpraša, ali mora

upravno oblastvo vselej brezpogojno čakati na odločbo upravnega sodišča ali sme marveč takoj vpeljati postopanje v svrhu popravila. Avstr. upravnosodni zakon je tak primer predvideval in dopuščal v § 44, da se vzame vzrok za tožbo (Klagstellung), ker je vedla do ustavitve postopanja po zaslišanju tožnika. Naš upravnosodni zakon in poslovnik nimata o tem nobene določbe. Državni svet je v nekem primeru (upravnosudska rešenja št. 53) na zadevno vlogo ministra kar brez zaslišanja tožnika »štavil« spise v arhiv. Mislimo, da je v našem upravnosodnem postopanju mišljeno »zadostilo« že v smislu in v slični uporabi civilnopravnega reda dopustno. Vendar bi se naša upravna sodišča ne mogla izogniti razmišljanju, da je tako »zadostilo« oceniti le kot dejansko priznanje in ne kot pravdno »pripoznavo«, to je pripoznanje tožiteljeve pravice, ki bi upravno sodišče vezala na pravno naziranje in na dispozicijo upravnega oblastva. Naša uprava je namreč v stvareh subjektivnega upravnega spora vezana na zakon in torej zoper zakon ne sme stranki nobene pravice priznati. Odločitev o tem, ali je pravni poduk pomoten ali ne in ali je zadostilo zakonito ali ne, mora ostati v rokah upravnega sodišča tudi takrat, kadar se upravno oblastvo še pred rešitvijo upravnega sodišča vda. Ker je upravno oblastvo vezano na zakon, ne more o zakonu prosto razpolagati. To je važno za primer, da bi stranka vkljub obvestilu o zadostitvi ne hotela, si ne upala tožbo umakniti. Upravno sodišče bi v takem primeru moralo postopati po zakonu brez ozira na nazor zadostila. Ako stranka seveda tožbo umakne, potem se upravnosodno postopanje brez nadaljnega ustavi. Pri zadostilu pa mora stranka paziti, da upravno oblastvo razveljavi ne samo pomotni poduk, ampak tudi na to, da res tudi dobi novo odločbo s pravilnim podukom. Ker odloča dokončno o pravilnosti poduka vedno le upravno sodišče in ker bi utegnila radi tega stranka smatrati, da je previdneje postopanje nadaljevati vkljub »zadostilu«, bo moralo upravno oblastvo, ki se je med upravnosodnim postopanjem podalo in izdalo neuvaženo zadostilo, končno vendar izdati svojo novo odločbo v smislu razlogov pravnomočne odločbe upravnega sodišča.