

Aktorska kavcija se ne sme od tožiteljev iz druge pokrajine nikdar terjati. Zahtevanje take kavcije ni utemeljeno v pripadanju k inopravnemu teritoriju, temveč k tuji državi. Če bi morali tujepokrajinci zalagati akt. kavcije, bi bili po ujedinenju na slabšem kakor prej, ko so je bili medsebojno oproščeni po posebnih dogovorih (tudi Srbijanci).

Pravdno ubožno pravico uživajo tujepokrajinci brez pogoja obstoja medsebojnosti tudi tedaj, če bi njih pokrajinska zakonodaja tega instituta ne poznala. Podeljuje pa se ubožna pravica zmeraj v obsegu legis fori.

Določb §§ 120—121, 279 in 283 cpr. na medpokrajinski pravni promet ne gre uporabljati. Nekateri niti praktične postati ne morejo.

Neuporabljiva je tudi določba § 293/2 cpr.: Javne listine vseh oblastev, državnih in samoupravnih, katerekoli pokrajine kraljevine uživajo na vsem njenem ozemlju dokazilno moč, čim pozna dotična pokrajinska zakonodaja (cpr.) našemu § 292 cit. analogno dokazno pravilo. Oba pogoja § 293/2: obstoj medsebojnosti in poveritev odpadeta.

Tudi za omejitve dokazne moči tujepokrajinskih trg. knjig po načelu materialne recipročnosti (§ 295/2 cit.) ni mesta, ker je uporaba tega načela v medpokrajinskem razmerju sploh nedopustna in nezdržljiva z našim novim državnim pravom. Zato ni izključeno, da bodo v redu vodene trg. knjige iz tuje pokrajine uživale pred našim sodiščem večjo dokazno moč ali na daljšo dobo, kakor jo priznava dotična pokrajina našim trg. knjigam.



## Naš zakon o glavni kontroli.

Dr. Karl Šavnik.

(Konec.)

Čl. 95. slove v originalu: »Pravo na pensiju kao i količina pensije utvrđuje se rešenjem ministra i dostavlja se G. k.«. Predvsem moram k besedilu nekaj dostaviti. Besed »dostavlja se« gramatično očitno ni vezati z besedo »re-

šenjem«, kakor je mišljeno, marveč z besedami »pravo i količina«, kar je pa odkrit logični nesmisel, ker se pravo i količina ne moreta dostavljati. Omenjam to bagatelo ne iz pedanterije ali hudobije, ampak ker ni brez vsega pomena. Nad vse poučna pa je zgodovina obeh določb. Po prejšnjih srbskih predpisih je G. k. tudi o d m e r j a l a pokojnine. To načelo predpostavlja tudi še čl. 119. o s n u t k a našega zak., ko pravi: »kad činovnik zahteva od G. k., da mu . . . odredi količinu penzije, mora . . . etc.«. Analogno določa današnjemu čl. 122. ustrezajoči čl. 173. osnutka: »Nijednu odluku . . . , koja bi glasila na povraćaj novca iz državne kase . . . ne može blagajnik izvršiti . . . bez odobrenja G. k.«. Da je v osnutku tudi številčna meja dosti nižja in sicer 200 Din, je tu postranska stvar. Jasno pa je, da se je v obeh primerih kompetenca G. k. po zakonu v primeri z osnutkom bistveno z o ž i l a in se kratko rečeno pretvorila v pravico neke vrste kontrole e x p o s t, obdano s posebnimi sankcijami. Da je bil to namen zakonodaje — in sicer vsega priznanja vreden — vem vsaj glede čl. 95. tudi iz pogovorov z g. ministrom dr. Žerjavom.

Kaj pa u t e g n e nastati iz tega v praksi, priča n. pr. pravilnik ministrstva prosvete in vere z dne 6. novembra 1922, Sl. Nov. br. 257, ki je iz njega jasno razvidno, da to ministrstvo ne nakaže nobene penzije, n e d a b i b i l a k t a b a n t e p o s l a n G. k. Ali druga ministrstva postopajo v istem smislu, mi ni avtentično znano, če izvzamem hvalevredno prakso minist. trgovine in industrije in deloma notranjega ministrstva. Čudil bi se pa končno ne, če bi vsa praksa — kolikor ji je za petami pravica pritožbe G. k. na državni svet — krenila na to pot. Predočite si le, da v teh slučajih pretita naredbodavcu poleg splošne odgovornosti po zak. o G. k. morda še blamaža in sitnosti pri drž. svetu, predočite si dalje, da ima vsak minister po čl. 26., št. 12, pravico, da se obrne na G. k. za pojasnilo »o vprašanih državnega proračuna in vobče o vseh učinjenih in neučinjenih izdatkih« — uvažujte vse to in odgovorite, kaj bi bilo bolj naravno, kakor da si bo velika večina naredbodavcev, vsaj v kočljivih slučajih, že iz previdnosti rajši ab ante zasigurala spoznanje z G. k., zlasti če se previdnosti pridruži še kaka druga

birokratična čednost, n. pr. strah pred resničnim duševnim naporom?

Posledice so jasne in jih je vsaj pri umirovljenjih vidno zasledovati. Pri Srbih samih razupito in zasovraženo zavlačevanje v nakazilu penzij je začelo posegati tudi na prečanske kraje, zlasti pri nameščencih, ki so kakor cariniki centrali neposredno podrejeni. Znani so mi slučaji, da je trajala procedura po šest in tudi več mesecev, da celo leto. Seveda tega ni kriva samo ovinek preko G. k., ampak tudi različni drugi momenti, predvsem srbijanski običaj, ki teoretično in historično razliko med aktom upokojitve in aktom odmere še vedno tira tako daleč, da jih tudi praktično popolnoma ločeno in celo v enem in istem ministrstvu obravnava navadno v različnih oddelkih. Nič manj pa ni kriva centralizacija à outrance, ki se skuša uveljavljati tudi na tem polju.<sup>21)</sup> Čas je, da se ti izrodki odpravijo. Jasno je, da zlasti v današnjih materialnih razmerah naravnost izzivajo k t. zv. protidržavnosti, ogražajo pa tudi državni kredit. Remedura se pa samo s satirami, če tudi so še tako sijajne, seveda ne bo dosegla.<sup>22)</sup> Treba bo, da tudi naši gospodje političarji, in sicer ne le vsakokratni opozicionalci, vzamejo stvar v roke. Storili bodo to tem lažje, ker ne bo treba, saj kar se tiče G. k., niti spremeniti zakona — marveč nasprotno, le prisiliti eksekutivo, da zakon racionalno interpretira in uveljavlja. Na stilistično nejasnost čl. 95., ki sem jo omenil, se vendar nihče ne more obešati. Če pravo i količino pensije določa minister, jo sme samo ob sebi umevno v mejah budgeta in drugih občnih predpisov tudi nakazati — ni pa treba, da si išče še odobrenja G. k., ki tudi indirektno nikjer ni predpisano. To

<sup>21)</sup> Naj navedem le, da zadnja tobačna delavka v Ljubljani ne dobi penzije, ako ni dal blagoslova ne morda šef, ampak »Upravni odbor« monopolne uprave. Znan mi je slučaj, ko je bila delavki po 10 mesecih priznana z zaključkom tega visokega odbora ne morda penzija, ampak še le akontacija na penzijo. Tem večje priznanje zaslužita tako ministrstvo notranjih poslov kakor G. k. sama, da sta n. pr. pokrajinski upravi v Ljubljani priznali pravico, da za enkrat do IX. razreda odmerja pokojnine sama in da cenzuro izvršuje delegacija.

<sup>22)</sup> Primeri podlistek g. Fr. Ž. v »Slov. Narodu« z dne 24. decembra 1922. leta.

sledi že iz razloga, da bi sicer pravica pritožbe na drž. svet ne imela prav nobenega smisla. Če pa imajo gospodje pomisleke radi tega, ker se po smislu zak. dostavlja G. k. »rešenje«, ne pa »prepis«, naj si pomagajo na ta način, da napravijo kakor v drugih slučajih, rešenje samo v dveh eksemplarjih. Tako prakticira ministrstvo trgovine in industrije.

Vse, kar sem navedel tu, se torej obrača z o p e r z a k o n s a m l e t o l i k o, k o l i k o r j e v p r a v t i p i č e n z g l e d, k a k o n e v a r n o j e p o d r o č j e G. k. p r e v e č r a z š i r j a t i, ker zapeljuje administrativo k temu, kar birokratu itak ni treba dvakrat reči, t. j. da skuša odvaliti odgovornost. V konsekvenci tega se seveda začne upravljati na dveh tirih ter pospešuje to, kar se specialno preventivni metodi z vso pravico očita, namreč k o a d m i n i s t r a c i j a kontrolnega organa in kompliciranje uprave, ki jo povzroča ta.

V neposredni zvezi s tem naj obdelam še vprašanje t. zv. m e s t n e k o n t r o l e, ki je po zakonu izvrševalka preventivne ustavne kontrole v tehničnem pomenu besede. In abstracto se da preventivni metodi poleg ravno omenjene hibe očitati še njen pendant, t. j. možnost konfliktov med naredbodavcem in kontrolnim organom, ki je pri nas v Sloveniji še posebnega pomena, ker je oni (naredbodavec) po vsi priliki akademik, dočim za šefa lokalne kontrole ta kvalifikacija ni obligatorna, marveč bo dala — kar naj tu še pristavim — nekoč v bodočnosti (glej prehodne določbe!) samo prednost. Ne delam, — menim, nikomur krivice, če trdim, da je naredbodavec lahko še tako malo napolnjen s pravniškim napuhom, in računoispitač lahko še tako prost specifičnih bolezni svojega stanu, da sta lahko oba razumna, konciliantna in imata najboljšo voljo, — da pa vendar prideta v izvestnih primerih do točke, kjer se baš radi različnosti izobrazbe ne bosta več razumela in prišla navzkriž. Moremo si torej misliti posledice, če je eden ali drugi ali sta oba m a n j idealnega kova, in računoispitač, izzvan ali po lastni volji, začne nagajati naredbodavcu, kar se je baje tudi v Srbiji že primerilo.

Še resnejši je pa t e h n i č n i nedostatek, da preventivna kontrola zahteva knjiženje na d v e h mestih. Očitno mora naredbodavec skrbeti za evidenco kreditov, ker drugače o no-



benem nakazilu ne more reči, ali je ž njim še ostal v mejah budgeta. Prav isto evidenco mora pa voditi tudi kontrolni organ, ker sicer svojega posla sploh ne more izvrševati. Torej tipičen zgled enega najhujših nedostatkov, kar si jih moremo misliti s stališča delovne tehnike, t. j. d v o j n o d e l o. Seveda je zlo tem večje, čim dalje se razteza mreža preventivne kontrole. Ni izključeno, da povečani režijski troški kontrole potem požro dober del vseh prihrankov, ki jih je zapisati njej v dobro. Kaj to pomeni posebno za našo državo, sem že v drugi zvezi omenil.

Pomisleki so torej zelo resne narave, ki jim stoji nasproti pravzaprav le ena, seveda velika vrlina, in ta je, da je n a t a n a č i n k a r n a j b o l j m o g o č e — absolutno tudi ne, ker utegnejo razmere izsiliti prekoračenja! — z a s i g u r a n o s t r o g o i z v r š e v a n j e b u d g e t a. Ali pa država lažje vzame v račun hibe preventivne kontrole, ali pa pogreša njene dobrote, je zopet povse k o n k r e t n o vprašanje. Pred doktrinarnimi odgovori je že radi tega svariti, ker se, ne rečem v Belgiji, dasi, kolikor vem, ni slabo upravljana, ampak tudi v Angliji, kjer imajo poleg znano solidnega gospodarstva baš v teh stvareh tudi staro šolo in dober nos, u s t a v n a n a k a z i l n a k o n t r o l a i z v r š u j e p r e v e n t i v n o.

Kako stoje torej stvari pri nas? Marsikaj se zdi, govori za to, da se da naredbodavcu čim večja prostost in vsled tega seveda tudi vse breme odgovornosti položi na njegove rame. Tičimo še globoko v dobi prehoda iz enega režima v drugi, ki sama po sebi rodi situacije, ki se mora v njih naredbodavec ravno, če ima prave kvalitete, t. j. trdo pest in jasno glavo, vendar reči, da bi bilo — tudi čisto materialno vzeto, da o političnih posledicah in podobnem niti ne govorim — prekoračenje budgeta še vedno manjša nesreča kakor rigorozna izvršitev. K temu se pridružujejo valutne oscilacije, ki prevržejo in so tudi res že prevrgle vsak kalkul, tudi kolikor se je reelno budgetiralo in ne glede na običajne zakasnitve pri votiranju budgeta. Vse s tega stališča potrebne mere spadajo seveda v drugo poglavje, t. j. v finančni zakon in nimajo s tehniko kontrole teoretično nič opraviti. Jasno je pa, da so vse budgetnopravne ozkosrčnosti dvojno občutljive, ako so poostrene še z neodvisno kontrolo.

Po drugi strani pa zopet stoji, da razumna strogost v bud-  
getnih zadevah nikdar ni tako potrebna kakor ravno v takih  
prehodnih dobah. Karakteristično zanje je, da razklepajo vse  
mogoče dotlej zadrževane aspiracije, da pa tudi zmanjšujejo  
čut odgovornosti pri vseh in povsod. Razlika med *impensae ne-  
cessariae, utiles et voluptuariae* se v javnem mnenju zabriše,  
zadremlje pa tudi vest naredbodavcev, posebno če radi slišijo  
sladko uspavanko *aurae popularis*. To je naravno in leži v  
zraku, zahteva pa seveda vse druge in trše kontrolne mere  
kakor v normalnih časih. K vsemu temu pa pride v naši državi  
še nek specifičen moment. Odločilna je seveda Srbija in še bolj  
Beograd sam, kjer se čim dalje tembolj koncentrira vse naka-  
zovanje. Ali je pa konservatizem ali vis *inertiae* ali resnična  
potreba ali vsakega nekaj — kolikokrat sem še načel to vpra-  
šanje v Beogradu, vselej se mi je reklo, da brez preventivne  
kontrole, kakor sekantna je ravno za dobre naredbodavce, tam  
še ne gre in še dolgo ne bo šlo. Imam sicer vtis, da bi bili tudi v  
Beogradu svoje mnenje že nekoliko revidirali, če bi pol tiste  
bistroumnosti in truda, ki si ž njima izmišljujejo stvarne  
kavtele, posvečali o se b n i m. Nisem pa dovolj orientiran in  
priznam celo rad, da so stare pokrajine, ki so v vojski poleg  
drugega izgubile tudi cvet svojega uradništva, v neprimerno  
slabšem položaju kot mi. Akceptiram za to sodbo tamošnjih  
strokovnjakov, da je za Srbijo preventivna kontrola za en-  
krat še absolutna nujnost in konsekvntno ne ugovarjam, da jo  
je prevzel tudi novi zakon.

Praktično nas zanimata torej le še dve vprašanji, prvič,  
ali je kontrola kot nujnost največje in najvažnejše pokrajine  
tako organizirana, da ne bi trpela splošnost. Tu bi si bil pač  
želel, da bi se bilo delalo malo manj po prejšnji šabloni in redu-  
cirala preventivna kontrola v pametne meje zlasti v ti smeri,  
da ne bi trpela ekspeditivnost uprave. Če že mora biti — naj  
bo vsaj tako, da naš itak okorni aparat ne bo še bolj zastajal.  
Otresti se moramo že mnenja, da je vse eno: en teden, en me-  
sec ali eno leto, ker sicer dostikrat ravno država doplača »mo-  
ralno i materijalno«. Stvar je v najtesnejši zvezi z našim ne-  
baš enostavnim zakonom o državnem računovodstvu, ni pa  
dvoma, da bi se bilo dalo tudi v zakonu o G. k. kaj ukreniti tako

n. pr. da bi se bila preventivna kontrola omejila na nekatere vrste nakazil in da bi se izločila, če ne vsa, pa vsaj najnavadnejša nakazila tekoče uprave. Zanimivo je, da se na Angleškem, kjer ves aparat brez dvoma neprimerno promptneje funkcijonira, in je zlasti blagajničarstvo kar najenostavnejše urejeno, preventivna kontrola ne razteza na t. zv. konsolidirani budget, ki je tudi parlamentarni ingerenci odtegnjen. Tudi v Belgiji se preventivno kontrolirajo samo nestalni izdatki, in pri vsem pesimizmu, ki navdaja beogradske kroge, ni vrag, da bi se tudi pri nas stvar saj v skromnih mejah ne smela poskusiti! Morda bi G. k. v tem oziru s pravilnikom, ki ga še čakamo, utegnila sama napraviti prvi poskus, kar bi bilo le pozdravljati.

Drugo za nas neposredno važnejše vprašanje je pa to, koliko se bo mestna kontrola razširila tudi na naredbodavce II. stopnje v novih pokrajinah, ki smo dosedaj živeli brez nje. Priznati se mora, da se je zakon varoval saj enega greha ter ni predpisal obligatorne ustanovitve. Naravno bi bilo seveda, da bo G. k. v smislu svojih srbijanskih tradicij skušala naprtiti to institucijo tudi nam, in ni tajnost, če povem, da je stvar v principu že sklenjena. Kakor malo efektivne koristi si pričakujem od nje, bi vendar svetoval, da ne vzbudimo suma, kakor da bi se je bali. Kar pa smemo z vso pravico zahtevati, je, da se mestna kontrola uvede samo, kolikor je absolutno potrebna in v obliki, ki je prikrojena našim razmeram. Protestiram, da se nam le radi ljube uniforme natakne še en prisilni jopič, ki bo tem bolj ženirāl, čim manj bi G. k. preudarila, da so pri nas tudi tehnični pogoji kontrole — t. j. knjigovodstveni štil in nakazovanje po poštnem šeku — vse druge kakor v Srbiji. Če G. k. tega ne bo uvaževala, — in to je stvar minucioznega detajlnega dela! — utegne nastati kaos, kakor ga še nismo zlepa doživeli. Ker mora končno tudi v Srbiji — vsaj v določenih mejah — prodreti šekovni nakazilni promet, je vprašanje, ali ne bi bilo bolj pametno, dotlej stvar sploh odložiti. Vsekako bo pa treba, ako naj pride do racionalnega sodelovanja, poleg kvalifikacije kontrolnih organov tudi še marsikaj drugega upoštevati. Tako bi n. pr. prišlo do največjih komplikacij, ako bi se mestna kontrola, sklicujoč se na to, da se mora po čl. 59., št. 2. uverjati, ali se zbirajo dohodki pa zakonu, hotela vmešavati v davčno

priredbu. Stvar potrebuje torej natančnega študija, in upajmo, da se ne bo ex k a t h e d r a rešila, marveč da nam bo oficijalno dana prilika k izjavi. Storilo bi se to tem lažje, ker sicer poznam vse naše napake, a vendar lahko rečem, da brez mestne kontrole vsaj slabše ne upravljamo, kakor drugod ž njo, in torej stvar gotovo ni tako nujna, da bi morali posebno hiteti ž njo.

Napram točki, ki sem o nji ravno razpravljajal, stopi vse drugo, kar bi imel še povedati, precej v ozadje, tako da bi se pravzaprav lahko obrnil h koncu. Dveh vprašanj bi se pa le še dotaknil. Prvo utegne zlasti zanimati tudi gospode f o r e n z i č n e pravnike. Na neštetih mestih je v zakonu govor o p o v r n i t v i š k o d e, nikjer pa ni rečeno, kako se izračuna ta škoda. *Damnum emergens* ali tudi *lucrum cessans*? Kako se prime n. pr. naredbodavec, ki je prekoračil budget? Ali mora položiti vso svoto, za katero je šel preko, tudi če dokaže, da je s tem obvaroval erar večje škode? N. pr. eksekucijskih troškov in zamudnih obresti, kar je pri nas žal tudi že zelo aktualno. Zavidam Beograd, če te stvari res nereglementirano zadenejo. Po drugi strani pa je zakon baš v tem oziru ves poln kazuistike (čl. 109. do 119.), in zanimivo je tudi, da po izrečni določbi čl. 65. (glej tudi čl. 26., št. 2.) v primeru doložne koluzije kontracijskega komisarja s prizadetim uradnikom odloča G. k. in sicer v občī seji, ali je onega staviti pred sodišče. Na tem bi samo po sebi ne bilo nič posebnega. Vsakdo si dobro premisli, preden ovadi svojega uradnika sodišču. Omenjam pa to radi tega, ker sem prišel baš pri neki kazenski ovadbi v konflikt z generalno direkcijo carin, ki mi je, sklicujoč se na neko podobno določbo, ne vem katerega fin. zakona, proti določbam našega kaz. pravnega reda odrekala to pravico — prav dolžnost — in jo reklamirala izključno zase.

Drugo vprašanje je pa upravno-politične narave in se tiče t. zv. o b l a s t n e k o n t r o l e, ki se v bistvu obrača proti upraviteljem cerkvenega imetja in avtonomni upravi. Kar se tiče prve funkcije, je zakon našel srečen kompromis (čl. 97., al. 2.), da se ta kontrola tam, kjer je še ni bilo, uveljavi šele s posebnim zakonom — torej najmanj *dies valde incertus quando!* — in ravno tako karakteristično, kakor obžalovanja



vredno je, da že osnutek ni iskal takega izhoda. Ostane torej še kontrola avtonomnega gospodarstva, kar seveda ni samo upravno, ampak tudi politično vprašanje in je naravno tudi v parlamentarni debati zbudilo precej prahu. Da pridejo nižje avtonomne edinice pod kontrolo, na katero imej državna uprava izvestno ingerenco, se mi zdi pri nas že radi tega pravilno, ker se občinske davščine po večini naslanjajo na državne davke ali saj in objecto konkurirajo z njimi in torej morejo občutno vplivati nanje. Zbog tega tudi za državo ni vse eno, ne sano, kako se namerava gospodariti z dokladami etc., kar se obravnava s proračunom, ampak tudi, kako se faktilno gospodari, pred vsem, ali se je gospodarilo tako, kot je bilo rečeno v proračunu. Pri višjih upravnih edinicah pa se ta stvarni moment seveda zelo izgubi napram izključno političnemu vprašanju, koliko moči in neodvisnosti se jim hoče dati. Naravno bi tudi kontrola nad občinami zadobila vse drugo lice, čim bi te višje edinice prestopile meje sedaj nameravanih avtonomnih oblastij. Nekaj vpliva bi si morala država z ozirom na sedaj še dano ozko zvezo med avtonomnimi in državnimi financami vsakako pridržati in tudi avtonomiji bi to nič ne škodilo. Zdi se mi pa, da etatizem zakona, ki ustvarja mešane organe s preponderanco državnih organov, gre že sedaj nekoliko predaleč, tudi če se omejim na popolnoma stvarne razloge: delokrog G. k. bo spet le večji, režije pa tudi.

S tem končam. Mislim, da nisem nič bistvenega opustil in pozivljam zlasti svoje ožje tovariše, naj me od svoje strani denejo pod kontrolo, popravijo in spopolnijo. Tudi moja površna skica jih je mogla uveriti, da nudi zakon o G. k. nebroj detajlnih vprašanj, ki bi se vsako samo lahko razpredlo v posebno in — mislim — ne nezanimivo razpravo. Zakon pri vseh svojih nedostatkih ni slab, odvisno bo torej vse od izvajanja, baš v tem oziru pa more kritika mnogo pripomoči in je — stvariteljica!

