

narodni konubij jasno, da se ženitna zmožnost in resnično privoljenje v zakon presojata zgolj po domovinskem pravnem redu vsakega zaročenca (državljana po našem, tujca po njegovem), dočim bremene vsi drugi naši zakonski zadržki na ženitni zvezi sami, tako da dishabilitujejo tudi tuje, po lastnem domovinskem pravu ženitno zmožne zaročence.



## Nove smeri v našem upravnem postopanju.

Dr. Rudolf Andrejka,

Upravni postopek se tiče stvari javnega prava, ki so z zakonitimi predpisi odkazani upravnim oblastvom. Ni treba, da so to vedno upravni zakoni. Tudi civilno pravo odkazuje v nekaterih pravnih odnošajih, tako n. pr. v bračnem pravu ali v primerih § 1339 o. d. z. upravnim oblastvom pristojnost in postopanje, nasprotno pa predvidevajo upravni (n. pr. vodopravni) zakoni sodno pristojnost. Pojem javnega prava je v raznih državah in dobah različen. Da je stvar javnega ali zasebnega prava, je odvisno od tega, ali se smatra, da je splošnost temeljem vsakokratnih nazorov na abstraktno predstavljene vrste določnih dejanskih razmer zainteresirana ali ne. Socijalna miselnost in razpoloženje je danes večinoma še samo etična zahteva. Pomagati bližnjemu ob nezgodah ali v nevarnosti, ni še postala splošna zahteva javnosti; le v določnih za javnost važnih slučajih, n. pr. ob požarih je ta etična zahteva dobila pravno sankcijo z določbo požarnopolijskih redov, da je vsakdo dolžan brezplačno pomagati pri gašenju. Fotografiranje je vobče svobodno vsakomur, v vojni ali pri predmetih vojaške obrambe pa je iz javnih interesov prepovedano; kup in prodaja so zadeve zasebnega prava, nakupovanje in kopičenje najpotrebnejših živ-

ljenjskih potrebščin pa že zadene na odpor javnosti; najem stanovanj, v normalnih razmerah svobodna stvar privatnega pogajanja, postaja ob pomanjkanju stanovanj javna zadeva, ki jo urejujejo upravna oblastva; svobodno razpolaganje z lastnino sploh je ena glavnih panog privatnega prava — toda ne sme se uporabljati v škodo skupnosti in v zakonih o agrarni reformi, o razlastitvi i. t. d., je ravno naša doba proglasila interese te skupnosti za močnejše, odkazujoč razpolaganje z lastnino v prid javne koristi upravnim oblastvom.

Meje med privatnim in javnim pravom, med sodstvom in upravo niso torej nepremične, ampak se menjajo in prilagodijo potrebam in nazorom javnega življenja vsake dobe. Zato igra v upravnem postopanju moment svobodnega preudarka tako veliko vlogo. Vendar nikakor ne gre, proglašiti ta moment za bistvo upravnega postopanja češ, v politični upravi se dela zgolj po svobodnem preudarku, v sodstvu pa po zakonih. Ta teorija, ki je bila priljubljena v literaturi preteklih desetletij, je danes zastarela, vendar jo je še vedno potrebno odklanjati, ker se skuša v manj razvitih upravnih razmerah policijskemu elementu javne uprave dati prednost njenim sodnim poslom. V vodopravnem, obrtnem, verskem in medverskem, v domovinskem in državljanskem, občinskem in uradniškem pravu je moment svobodnega preudarka vobče dokaj manj važen; tu je upravnim oblastvom dana prilika in naloga, da sodijo često o zelo zamotanih pravnih razmerjih in to ne na podlagi prostega preudarka, marveč po striktnih zakonitih določbah.

Nasprotno imajo tudi sodišča pogosto priliko, uporabljati moment »proste ocene«, ako sodijo po svojem »svobodnem prepričanju« o tem, ali je bil ogrožen »javni interes«, ali in koliko je škoda bila »znatna«, ali je preživnina ali dota »zadostna«, ali je odškodnina primerna, ali je npravnost »občutno« kršena, ali se je kdo »nespodobno« vedel itd. Razen tega vršijo sodišča v nespornem postopanju naravnost upravne posle, n. pr. pri postavitvi varuha, pri določitvi dote ali preživnine, pri polaganju obračunov, v konkurznem postopanju itd.

Pravni viri za upravno postopanje so dani v pestrem številu zakonov in naredb javnega prava, ki določajo v splošnem posamezne njihove faze — enotnega postopnika nimamo, — potem v mnogih specialnih zakonih in naredbah, ki urejajo predvsem materialno pravo, a vsebujejo tudi predpise o formalnem postopanju, v zakonih in naredbah, o organizaciji upravnih oblastev in upravnih sodišč; tudi ustava ima glede temeljnih načel upravnega postopanja in zaščite njih zakonitosti nekaj važnih določb. V določenih slučajih, n. pr. v policijskokazenskem in disciplinskem postopanju je izveden naslon na sodno kazenski postopnik, v drugih n. pr. pri poslovanju upravnih sodišč pa na civilno-pravdni red.

Upravno postopanje je slonelo pred vojno pri nas na načelih oficijozne maksime, varstva javnih koristi, sumarnosti, ustnosti in nejavnosti, slednje z izjemami, ki jih je izsilila razvijajoča se zakonodajna tehnika v varstvo subjektivnih pravic. Načelo materialne pravne moči oblastvenih odlokov, vpogleda v uradne spise, obrazloženih sodb in odlokov, poduka o pravnih lekkih itd., se je le polagoma uveljavilo. Zoper nedelavnost oblastev ni bilo — razen v disciplinskih predpisih nobene procesualne odpomoči, inštančni red ni bil omejen, razen ob soglasnih sodbah dveh stopenj, tako da so sodile ob nesoglasnih sodbah redoma kar tri, časih celo štiri stopnje.

Avstrijski dekreti iz l. 1799, 1807, 1810 in 1840, ministrske naredbe iz l. 1850, 1853, 1854, 1855, 1858 in 1860 ter avstrijski zakon z dne 19. maja 1868 o ureditvi političnih upravnih oblastev tvorijo vsled pravne kontinuitete, proglašene v naredbi narodne vlade od 14. nov. 1918 ur. list štev. 111/18 ter v členu 134 ustave deloma še vedno podlago za postopanje upravnih oblastev pri nas in v Dalmaciji. V njih je izražen namen, omogočiti s smotreno organizacijo upravnih oblastev prve in druge stopnje pravilno poslovanje uradniškega aparata v prid javnih koristi. Državna modrost uradniškega aparata je večja in boljša nego mnenje strank, ki naj se uklonijo uradni volji. Uprava je izraz enotne volje deželnega kneza, privatna inicijativa, samostojno zastopanje

pravic in zahtev ji je tuja in protivna. Od upravnih oblastev se zahteva le inicijativno in smotreno varovanje javnih koristi ter ohranitev reda in miru; — subjektivne pravice strank v javnem pravu pa se upoštevajo le v podrejeni meri.

V ustavni dobi z razvijajočo se deželno zakonodajo, z rastočo veljavo samoupravnih teles, z ustanovitvijo upravnih sodišč so številni predpisi o formalnem postopanju vedno bolj utesnjevali svobodno kretanje upravnih oblastev. Leta 1896. je bil izdan državni zakon o pravnih sredstvih, leta 1903. pa znani K ö r b e r j e v u k a z na politična oblastva, naj ustrezajo kolikor moči željam strank, naj utemeljujejo svoje odločbe in to tudi v stvareh prostega preudarka, da dovoljujejo vpogled v spise, da vročajo rešitve pravnim zastopnikom itd. Avstrijska uprava je kljub pomanjkanju enotnih procesualnih predpisov, čeprav bolj počasi, pa vendar razmeroma dobro poslovala. Ne more se ji odrekati, da je bila vseskozi poštena, da je delovala v resnici nesebično in strokovnjaško za dobrobit ljudstva, zlasti na gospodarskem polju in se posluževala zaeno izvrstnega izvršilnega aparata, slovečega avstrijskega orožništva.

Glavni vzrok, da vsa ta dobro organizovana uprava vendar nikakor ni zadovoljila prebivalstva nenemških dežel, je tičal v germanizatorični, torej protinarodni nameri, ki jo je avstrijska uprava povsod uveljavljala.

Doba sedmih let, ki nas že loči od časa, ko so se z osnovanjem ujedinjene države Srbov, Hrvatov in Slovencev vse politične ustavne in upravne razmere zelo korenito izpremenile, je prinesla mnogo novih smeri v naše upravno postopanje.

1. Pritožbe, da je naš jezik zapostavljan in radi škode in težav, ki so jih povzročale v tujem jeziku izdani in zato nerazumljivi odloki bivših avstrijskih upravnih oblastev, so prenehale. Danes se vrši ne samo zunanje, ampak tudi notranje uradovanje upravnih oblastev izključno v narodnem jeziku. Ta preokret pomeni velik napredek in znatno poenostavljenje upravnega postopka. Če so se prej izdajali strankam le prevodi odločb višjih upravnih oblastev v slovenskem jeziku, se sedaj vroči izvirna odločba višjih oblastev ali sodba upravnih

sodišč neposredno. Ta okolnost je zelo važna. Sreski poglavar utegne namreč zagrešiti pri prepisovanju ali pri zmotnem tolmačenju tega, kar je za stranko važno, pomote ali druge pogreške, stranka pa ima pravico, da dobi resnično in avtentično rešitev od onega oblastva, na katero je naslovila vlogo. Vročitev izvirnega odloka ali sodbe pa tudi razbremeni preobremenjene sreske poglavarje ter poenostavi, pospeši in pocenjuje njih uradovanje. Oblika rešitve potom razpisa na nižje oblastvo je bila priljubljena v časih, ko je narodni jezik delal težave tujim upravnim oblastvom, danes pa je treba ravno po načinu sodnih oblastev sedanjo enakost uradnega in narodnega jezika porabiti za poenostavljenje upravnega postopanja.

2. Prevrat nam je prinesel tudi skrajšanje policijsko kazenskega postopanja za enkrat le v Sloveniji z uvedbo takozvanih kazenskih nalogov. Naredba deželne vlade od 16. dec. 1919 Urad. l. štev. 809 pooblašča politična oblastva, da kaznujejo prestopke, ki jih je ovadilo javno oblastvo ali javen organ, na podstavi lastnih službenih opazovanj, do zneska 500 K ali zaporne kazni 5 dni brez prejšnjega zaslišanja s kazenskim nalogom. Šele ako obdolženec v roku 8 dni po dnevu vročitve naloga ugovarja, se uvede redno postopanje. S to uredbo, ki velja samo za državna policijska oblastva, je dokaj razbremenjeno kazensko postopanje političnih oblastev prve stopnje.

3. Upravno postopanje je nadalje pri nas skrajšano in razbremenjeno z določbo člena 18. zakona o državnem svetu in o upravnih sodiščih, v katerem je ustanovljeno pod prejšnjim režimom tolikrat priporočano, a nikdar izvedeno načelo dveh administrativnih stopenj, ne glede na to, ali so sodile v stvari enako ali različno. Vsled tega predpisa so končane, kar je zelo pomembno, administrativne stvari na 2., torej zadnji stopnji pri domačem velikem županu, sodna tožba pa gre na domače upravno sodišče v Celju.

4. Avstrijski upravni postopek ni poznal, — razen derogacije po § 6 domovinske novele iz l. 1896 radi opustitve občinskega odbora in pa nadomestne izvršitve po § 92 in 97 občinskega reda radi nedela županovega, nobene pravnice od-

pomoči zoper malomarnost upravnega oblastva. Ako je nižje upravno oblastvo s svojo odločbo odlašalo, stranka ni imela drugega pota, kakor da se je obrnila na nadrejeno oblastvo z nadzorstveno pritožbo z opozoritvijo za odpomoč. Pravice izsiliti remeduro od višjega oblastva pravnim potom stranka ni imela.

Naša zakonodaja nam je prinesla in sicer v členu 2. odst. 22, prej omenjenega zakona o drž. svetu in upravnih sodiščih tudi v tem pogledu delno izboljšanje, toda praktični pomen še ni ugotovljen, ker je zadevna določba širši javnosti še premalo znana.

Stranka, ki ji ni bilo moči dobiti nobene odločbe od pristojnega upravnega oblastva v 3 mesecih od dne, ko jo je ponovno zahtevala s posebnim spisom, se sme obrniti na upr. sodišče, odnosno na drž. svet za odpomoč. Ako se izkaže, da je navedba resnična, postopa upr. sodišče (drž. svet) na tožbo, kakor da je pristojno oblastvo zavrnilo tožiteljevo zahtevo. Tu bi bil torej izjemni slučaj, da odloča sodno oblastvo v upravnih zadevah kot prva stopnja. A zakon ustanavlja domnevo, da se je stvar v takem slučaju malomarnosti admin. oblastva negativno rešila, torej vendarle rešila. Z ozirom na določbo členov 18. in 24. točke 3 bi bilo morda še dvomno, ali gre v tem slučaju domneva zakona tako daleč, da je stvar v 2. stopnji negativno rešena. V tem slučaju morali bi tolmačiti določbo, da se mora odločba ponovno zahtevati s posebnim spisom, tako, da je nasloviti spis na nadrejeno oblastvo. To naziranje pa ni vzdržljivo. Res je sicer, da ima stranka tudi po naših zakonih zaprositi oblastvo za odpomoč zoper malomarnost podrejene stopnje, toda ta korak nima, kakor je že prej navedeno, značaja pravdne, ampak nadzorstvene pritožbe. Vrh tega zahteva čl. 24, točka 3, da je pritožba na višje oblastvo podana zoper upravni akt ki ga pa v tem primeru sploh ni. Člen 22 govori tudi o tem, da še ni izšla odločba pristojnega oblastva. Pristojno pa je višje oblastvo za odločbo šele tedaj, ko pride v položaj, da sodi o že izvršeni odločbi prve stopnje. Končno sta vzlic čl. 22 vobče predpisani dve stopnji sodečih oblastev ograničeni le na zgoraj, ne na spodaj. V posebnih

zakonih, ki so izišli v naši dobi, n. pr. v zakonu v občinskih volitvah v Sloveniji, je reklamacijsko postopanje omejeno le na upravno stopnjo ter je administrativno pravni postopek z odločbo te stopnje zaključen. Tu je torej slučaj, ko bi pritožbe na 2. admin. stopnjo sploh ne bilo moči vložiti.

Jasno je torej in ustreza nameri zakona, ki hoče skrbeti za hitro in izdatno odpomoč, da se sme stranka, kateri pristojno prvostopno upravno oblastvo odreka odločbe, po preteku 3 mesečnega roka neposredno obrniti na upravno sodišče odnosno, če je za odločbo pristojno ministrstvo, na državni svet.

5. Kakor v vseh demokratsko urejenih državah, je tudi v naši državi ustava in upravna zakonodaja prežeta od globoke bojzani pred strankarskimi vplivi na organe vobče, odnosno policijske uprave in pred uveljavljenjem teh organov v javnih in političnih stvareh. Ustava je ustvarila v 8. oddelku, ki govori o upravni oblasti, močno jamstvo zoper tako vplivanje na upravni organizem s tem, da je stavila v členu 107, 2. odstavek vsako izrabljanje oblasti in položaja državnih uradnikov v strankarske namene kakor tudi vsako vplivanje starejšin na državne uslužbenice v ta namen pod kazensko sankcijo.

Ta določba je vstavljena v oddelek o upravni oblasti, zato je jasno, da velja predvsem za državne upravne uradnike. O uradnikih samoupravnih oblastev ta člen ne govori. Uradniški zakon je v členu 95 ponovil te ustavne določbe in poglobil, ko je izrekel, da so ondi zabranjena dejanja disciplinski pregrešek, podvržen strogim disciplinskim kaznim. Ustava pa postavlja še druge garancije. Po členu 73 policijski uradniki (tu so mišljeni po srbski dikciji vsekar tudi politični, to so uradniki takozv. notranje uprave), finančni in šumarski uradniki ter uradniki agrarne uprave sploh, ne smejo kandidirati pri volitvah, razen če so prestali biti uradniki te vrste leto dni pred razpisom volitev. Drugi uradniki, ki izvršujejo javno oblast, ne smejo kandidirati v volilnem okrožju svoje teritorialne pristojnosti.

Uradniški zakon razširja in dopolnjuje te določbe v členu 95 s tem, da uradniki, ki nimajo pravice kandidirati, ne smejo

vobče in ne v volilnem okrožju svoje teritorialne pristojnosti sklicevati strankarskih in političnih shodov ali biti njih izvrševalec ter da ne smejo organizirati niti predstavljati političnih strank in skupin. Če postopajo drugače, se kaznujejo disciplinsko, če pa kandidirajo, izgube službo.

Vendar pa se zakonodajcu ne zde vsi ti zaščitni predpisi še vedno dovolj varni in učinkoviti. Zato ustanavlja v stvareh, ki jih smatra za važne ali pa posebno podvržene vplivu parlamentarnih strank in njim služečega upravnega aparata, poleg že omenjenih osebnih garancij za organe politične uprave tudi še posebne pravdne garancije, ki jih vidi predvsem v postopanju sodišč. To je logična posledica nazarjanja, da je upravni ali kakor ga radi imenujejo, policijski uradnik po nujnosti stvari same, ki jo zastopa, pristranski in da mu torej ni moči nepristransko soditi. Srbsko upravno pravo, čigar močen vpliv na upravno zakonodajo naše države ni moči utajiti, namreč ne pozna onega razvitejšega tipa upravnega uradnika, ki ne vrši samo policijskih poslov, ampak sodi tudi o kompliciranih sporih, tožbah in konkurencah javnega prava enako kakor civilni sodnik o civilnih pravnih (prim. obrtne, vodopravne, industrijske, železniške, lovske, gozdne, domovinske, občinske, farne stvari). Upravno sodstvo se pa za srbsko upr. pravo pričenja šele pred upr. sodiščem. To stališče, ki je bilo pred 40 leti v srednji Evropi precej razširjeno v praksi in teoriji, pa je danes v vseh pravnih državah premagano.

Sodno presojevanje uvodnih administrativnih poslov je pri nas ustanovljeno v vseh slučajih pritvora za kaznjivo dejanje, hišne preiskave, prepovedi in razširjanja in prodaje tiskanih del, s posebno strogimi kavtelami, ki določajo uničenje upravnega posla, ako ga upravno oblastvo v 24 urah ne predloži sodišču v potrditev.

Tudi disciplinsko postopanje je v naši zakonodaji v vseh težjih slučajih v nasprotju s prejšnjim odvzeto dosedanjim upravnim disciplinskim komisijam ter odkazano disciplinskim sodiščem, ki so v prvi stopnji upravna sodišča, v drugi pa državni svet. Tudi tu vrše upravna oblastva le kratko p r e d h o d n o p r e i s k a v o (čl. 180 ur. zak.), odnosno, če odredi



tako disciplinsko sodišče, redno disciplinsko preiskavo. S tem pa je tudi vse upravno postopanje izčrpano, vse drugo: razprava, dokazovanje, sodba je stvar disciplin. sodišča, le izvršitev pravnomočne sodbe je zopet stvar pristojnega upravnega oblastva.

So pa tudi posli, kjer pripušča naša zakonodaja upravnim oblastvom, da sicer postopajo v prvi stopnji, da pa o pritožbah zoper administrativne odloke sodijo redna sodišča. Ta pravdni postopek nalikuje sicer pravnim določbam avstrijskih obrtnih, vodopravnih, razlastilnih itd. zakonov, ki navajajo stranke s zasebnopravnimi zahtevki na pravno pot, ako ni doseči njih pobotanja v sporazumu, a se od njega bistveno loči po naprej in določno odkazani sodni pristojnosti v 2. stopnji. Tu sem gredo določbe čl. 25 z a k o n a o z a š č i t i r e d a i n m i r u v d r ž a v i, po katerem smejo policijska oblastva sicer razpustiti udruženja, ki so spremenila svoj namen in se pričela baviti z nedopuščenimi ali protizakonitimi agitacijami, pravilnost teh upravnih poslov pa presojujejo v slučaju pritožb redna sodišča.

Ista namera je tudi v našem volilnem pravu, kolikor gre za volitve v narodno skupščino, torej zopet za odlične politične pravice, zajamčene državljanom z ustavo (čl. 69—74). V volilnih zakonih iz l. 1922, ki urejajo reklamacijsko in volilno postopanje, je upravnim oblastvom odvzeta skoraj vsa ingerenca. Že razporedbo poslancev po volilnih okrajih določa posebni državni odbor, sestavljen iz parlamenta in predsednikov najvišjih sodišč, kandidatne liste in potrditev volilnih imenikov so odkazane pristojnim sodiščem, overovljenje mandatov, torej veljavnost volitev pa izvrši poseben verifikacijski odbor v narodni skupščini.

Pa tudi v manj važnih stvareh je odvzeta političnim oblastvom dosedanja kazenska pristojnost. Tako sodijo po novem tiskovnem zakonu o vseh tiskovnih prestopkih sodišča, ravnotako je bila odvzeta pri prestopkih zakona o posesti in nošenju orožja v nasprotju z avstrijskimi zakoni in naredbami policijskim oblastvom vsaka kazenska oblast.

Vse te številne slučaje preveva misel zakonodajca, da je politična ali kakor jo rad imenuje policijska uprava kot iz-

vrševalni organ vsakokratne gospodujoče parlamentarne večine po svojem bistvu, ustroju in namenu pristranska in da je treba zato pred njenim poslovanjem zaščititi vsaj najvažnejše državljanske pravice in one čine državljanov, ki ustvarjajo državno voljo.

Ker policijska uprava po svojem bistvu ne izvršuje in ni niti zmožna niti poklicana, da se drži zakonov, ampak le, da izvršuje naredbe centralne uprave, ki zopet ni drugzega kot vrhovni upravni organ gospodujočih strank, se mora najti drug organ, ki varuje zakon tudi v važnih upravnih stvareh — to pa je po ustavi in po naravi stvari zgolj sodnik. Ali in koliko je to naziranje vsaj za one pokrajine, kjer vrše po pravnih upravljanja politična oblastva važne narodno-gospodarske in razsodilne posle, ki jih nikakor ni moči šteti za policijsko pravo, pravilno in ali je to podrejanje javne uprave in njenih akademično izobraženih odločujočih organov na stališče navadnih »policajcev« javni upravi na korist, je vprašanje, ki ga bo razvoj naše uprave sam razrešil.

Ti primeri, ko posega pravosodna oblast, prestopajoč ustavno načelo delitve oblasti, kot nekak korektiv v upravno postopanje, so za enkrat še izjeme.

7. Redoma vrši nadzorstvo nad zakonitostjo upravnih činov šest upravnih sodišč in kot višja pritožna instanca državni svet. Ugotoviti nam je torej dvostopnost administrativnih in dvostopnost upravnosodnih instanc. Poleg tega je državni svet prva in edina pritožna instanca za tožbe zoper upravne akte centralnih oblastev.

Ustanovitev nezavisnih upravnih sodišč in preuredba državnega sveta v upravno sodno oblastvo je bil važen zakonodajni čin, ki je približal našo upravno postopanje upravnemu sistemu razvitih pravnih držav.

S tem, da sodijo ta za določne dele naše države čisto na novo uvedena nezavisna upravna sodišča ne samo o materialni zakonitosti upravnih činov ampak tudi o pravilni, izčrpni in zakoniti uporabi upravnih predpisov, je zadržana upravni postopanju večja stalnost, sigurnost in razvojna zmožnost ravno na podlagi konstantne in enakomerne prakse upravnosodnih pravorekov, seveda pod pogojem,

da upravna oblastva spoštujejo in izvršujejo, kakor zakon veleva, razsodbe upravnih sodišč, odnosno drž. sveta. V tem pogledu je za naše administrativno postopanje važno povsem samosvoje stališče, ki ga je zavzelo naše upravno sodišče v Celju v stvareh prostega preudarka. Dočim je avstrijsko upravno sodišče dosledno odklanjalo vse stvari svobodnega preudarka v materialnem in formalnem pogledu, je zavzelo naše upravno sodišče drugo stališče. V § 21 odst. 2 svojega pravilnika je to sodišče določilo, da kolikor je upravnemu oblastvu postopati po predpisih občega ali posebnega upravnega postopanja, vprašanje pravilnosti tega postopanja ni stvar svobodnega preudarka, čeprav je imelo oblastvo glede materialne vsebine upravnega akta pravico, odločevati po svobodnem preudarku. To ne izključuje, da bi ne bilo treba ugotoviti vse činjenice, potrebne za podvajanje stanja stvari pod abstraktno pravno normo. Svobodna ocena teh činjenic in dokazov pa ni smatrati za svobodni preudarek.«

V smislu tega stališča, ki ustreza moderni pravni teoriji o svobodnem preudarku, je upravno sodišče sprejelo in sodilo tudi o policijsko kazenskih stvareh, kolikor je pri njih dognalo kršitve bistvenih oblik postopanja odnosno protislovno ali nepopolno svobodno ugotovitev stanja stvari. To pomnoženo podvajanje zadev svobodnega preudarka pod upravno sodstvo je koristno in potrebno, ker si upravna oblastva noter do ministrstev še vedno v teh stvareh prisvajajo v praksi absolutno svobodo odločbe in ukrepov, meneč da zoper te ukrepe sploh ni pritožbe niti na nadrejeno policijsko oblastvo, nikaar na upravno sodišče.

V dosedanjih izvajanjih so ugotovljeni novi pojavi in smeri glede našega upravnega postopanja, kolikor se nam javljajo v zakonodaji.

Vobče je tu opazovati določen, čeprav še nesistematičen napredek, ki se kaže v nameri poenostaviti in pospešiti upravno postopanje, obvarovati upravo pred strankarskimi vplivi, odpraviti procesualnim potom nedelavnost oblastev ter omejiti oblastveno samovoljo.

Preostaja le še kratek pogled v specialno organizacijo upravnih oblastev in njih kompetence, ko-

likor vplivajo čestokrat v bistvenih vodilih spremenjene, na upravno postopanje.

Umevno je, da država, ki je ujedinila pred sedmimi leti 12 ozemelj z različnimi upravnimi ustroji, ne utegne čez noč ustvariti enotne in brezhibne upravne organizacije.

Priznati je tudi, da je zakonodaja z zakonom o občih upravi, z uredbo o razdelitvi države na oblasti, z uvedbo enotne organizacije stalnega in strokovno usposobljenega uradniškega aparata potom zakona o državnih uradnikih skušala modernizirati našo upravo, vendar so hibe in nedostatki te organizacije še vedno veliki.

Naša uprava počenši od ministrstev pa doli do sreskih poglavarjev trpi na hipertrofiji upravnih organizmov. Stari srbski zakon o centralni upravi, ki velja subsidiarno, dokler ne izide že napovedani novi zakon o centralni upravi, predvideva samo 8 ministrstev, danes jih imamo še 17. Po prevratu je bila, kakor v trgovskem življenju, tudi tu napočila prava zlata doba ustanavljanja in snovanja, čestokrat brez prave potrebe. Vsa ta ministrstva, generalne direkcije najrazličnejših resorov, generalni inspektorati, sindikati, komiteti, v pokrajinali oddelki ministrstev, delegacije, direkcije in komisarijati, inspekcije in komisije, so se hitro in uspešno osnovala na podlagi enostavnih naredb, včasih tudi zgolj ministrskih internih odlokov. Vsako teh oblastev je ljubosumno čuvalo svojo pristojnost dokazujoč svojo življenjsko potrebo in delavnost z neštetimi in sploh ne več preglednimi uredbami, ukazi, pravilniki, uputi, statuti, propisi in razpisi in to brez ozira na to, ali ne posega z njimi v pristojnost drugih oblastev in ali niso vsled tega v isti stvari izdana morda dvojje ali več nasprotujočih si rešenj od strani več oblastev. Posledice tega mnogovladja je bila in je še velika zmešnjava in pravna nesigurnost, ki težko oškoduje in ograža miren razvoj našega gospodarskega življenja.

Že vidovdanska ustava, še bolj pa zakonodaja iz l. 1922, je spoznala veliko nevarnost, ki preti od tega kaosa oblastev in uradov ustavnemu principu trostopne upravne hierarhije.

Zakon o občih upravi je po navodilih ustave pridržal resorni centralistični sistem v ministrstvih, toda decen-

traliziral, odnosno dekoncentriral upravo z ustanovitvijo oblasti in srezov ter poveril srednji in najnižji upravni instanci zaeno tkz. o b č n o u p r a v o, ki ima posle nastopnih 10 ministrstev: ministrstva notranjih del, prosvete, agrarne reforme, poljedelstva in voda, gradb, trgovine in industrije, narodnega zdravja, socialne politike, ver, šum in rud, slednjega z upravo raznih državnih domen. Na čelo oblasti je postavil velike župane, na čelo srezov pa srezke poglavarje kot odgovorne instance.

Posledica te upravne reforme je bil podred raznih do tedaj samostojnih oddelkov ministrstva velikim županom, odnosno zadevnih strokovnih referentov sreskemu poglavarju. Temu podredu so se deloma vprav srdito uprli šefi in predstojniki zadevnih oddelkov in boj traja še danes. V oddelkih, ki so bili izlikvidirani, pa je s poznejšimi uredbami nekaterih ministrstev zopet oživila na podlagi nepravilnega tolmačenja čl. 3 zakona o občni upravi obširna samostalnost referentov, ki gre tako daleč, da si lasti pravico za sopodpis referenta na poročilih in odlokih velikega župana ter poroča in odloča v tehničnih stvareh, n. pr. pri upravi podrejenih zavodov, celo brez velikega župana, odnosno sreskega poglavarja. Zopet se skuša strokovnjaško stališče, precenjujoč pomen in veljavo svojih tehničnih mnenj in svojega tehničnega poslovanja v srednjih in nižjih instancah, osvoboditi vsake podrejenosti in povrniti že skoraj premaganemu resornemu sistemu v oblastih in srezih absolutno veljavo.

Na drugi strani pa si pridobivajo posebno tehnični strokovnjaki posle, ki so in morajo ostati v vsaki redni upravi domena upravnih juristov. O tem samo en primer. Po § 125 zakona o zaščiti delavcev izrekajo vse kazni, določene s tem zakonom, oblastni inspektorji dela. Zoper njih sodbe gre pritožba na ministrstvo socialne politike. Resne pomisleke vzbujajo že abnormalno dejstvo, da sodi o takih policijskih kaznih ministrstvo, z načeli upravnega sodstva pa je nezdružljiva določba, da vrše kazensko, torej strogo sodno funkcijo strokovni organi ki so po zakonu o inspekciji dela izključno tehniško izvežbani.

Praktična izvršitev zakona o občni upravi se je tudi sicer pretvorila v nasprotje z namero zakona, dati prebivalstvu hitro delujočo in ceno upravo. V smislu čl. 134 ustave in čl. 25 zakona o občni upravi so bili preneseni določni posli pokrajinskih uprav, ob njih likvidaciji po min. naredbah na podlagi odločbe min. sveta postopoma na že itak preobremenjena ministrstva.

Posledice te nesmotrene centralizacije, tega kopičenja vedno novih materij pri centralni upravi, so za prizadete stranke zelo škodljive, včasih usodne. V resorih, ki jim danes primanjkuje juridično in strokovnjaško izobraženega uradništva, rešujejo zamotane spise le z velikimi težavami.

Slične razmere vladajo na državnem svetu, kjer se stekajo vse pritožbe zoper spise vseh 15 ministrstev, a tudi zoper sodbe upravnih sodišč cele države. Tudi tu ni enotnih pravo- rekov, kar opažamo zlasti pri provedbi državnih uradnikov. Dobri poznavalci zakonov in razmer posameznih pokrajin in sploh pravniško izobraženi strokovnjaki so v državnem svetu prepričlo zastopani, kar je glavna ovira za temeljit študij spisov in za njih reševanje.

Iz teh kratkih obrisov in slučajev je razvidno, da se v našem upravnem postopanju pojavljajo povsod nove smeri in vidiki, posledice onega kipenja, ki se poraja, kjerkoli se mešajo različno močne snovi. V postopku nižjih upravnih oblastev samem je videti lahko napredovanje v smislu modernih načel delavnosti, skrajšanega postopanja, stalnosti in nepristranosti upravnih organov, omejitve njih svobodne volje s pomnožitvijo strožjih pravnih predpisov, uvajanje enotne upravne prakse vsled enakomerne prakse pravorekov upravnih sodišč.

V organizaciji centralnih oblastev in njih uredbodajni oblasti je še vse v razvoju. V centralni upravi stroga izvedba birokratskega rešortnega sistema z rastočo koncentracijo upravnih poslov, pomanjkanje sporazumne rešitve prizadetih ministrstev v enakih upravnih poslih splošnega ali konkretnega značaja.

V občni upravi je sicer formalno uvedeno načelo na zunaj enotno osnovanih in v prvi vrsti odgovornih personalnih instanc, velikega župana in sreskega poglavarja, a prodrto in oslABLJENO po zopetnem prodiranju dragega in okornega re-

sornega sistema in z nesmotrenim uveljavljanjem izključno ali sovrstno pristojnih strokovnih šefov in referentov. S tem namesto ene izvršilne upravne oblasti na zunaj, včasih kar trije reprezentanti te oblasti, kompetenčni in osebni konflikti, zmanjšanje avtoritete na zunaj.

Zaviranje in zastoj upravnega postopanja vsled kopičenja nevažnih poslov na 2. in 3. stopnji; vsled preobremenitve odločilnih strokovnih referentov s posli manipulativne narave in podrejene važnosti nemožnost poglobljenja v komplicirane spise, drage in dolgotrajne intervencije strank v oddaljeni in čestokrat nepoučeni centrali. Škoda in često odrekanje pravice gmotno šibkejšim slojem vsled nemožnosti dragocenih intervencij. Pomanjkanje juridično izvežbanega in o posebnih pokrajinskih prilikah zadosti informiranega stalnega in poklicnega uradniškega osebja pri centralnih oblastvih, posledica še ne premaganega nazora o zasebnopravnem značaju upravnega uradnika, ki se menja po strankarstvu, ne pa po javni potrebi. — Odtod obilica pravno nevzdržnih in v določnih pokrajinah neizvršljivih splošnih naredb. Zato nevarnost kabinetne zakonodaje, ki temelji zgolj na zakonitih pooblastilih finančnega zakona ali celo zakona o dvanajstinah in prihaja iz kabinetov ministrskih načelnikov in referentov brez zaslišanja v praksi stoječih velikih županov, še manj pa prizadetih gospodarskih in strokovnih krogov.

Kje in kako naj se organizira odpomoč zoper te težke hibe naše uprave? Odgovor je kratek, a izčrpen: v z a k o n u!

Načelo zakonite uprave, zakonite ureditve upravno oblastvene organizacije, zakonitim potom urejenega upravnega postopanja tako splošnega kakor kazenskega, bo odpravilo ali vsaj znatno omililo dosedanje hibe in težave.

Vodilna načela reorganizacije oblastev bodijo: sporazumno reševanje stvari v ministrstvih ob dani korealnosti, dekoncentracija ministrskih poslov in prenos manj važnih poslov na velike župane in sreske poglavarje, zato pa močna koncentracija v občni upravi, ukinjenje vseh takozvanih samostojnih ministrskih oddelkov, obstoječih pod katerimikoli naslovi, in popolna podreditev njih referentov velikemu županu in sreskemu poglavarju. Po večini vpliv organov občne uprave na

vse korporacije javnega prava v oblasti, prenos kaznovalne oblasti inspektorjev dela in njih podreduitev občni upravi, izvzemši posle strogo tehnične narave; uvedba zakona o uredbodajni oblasti upravnih oblastev z določeno kompetenco ministrstev velikega župana in sreskega poglavarja, uvedba načela, da se uredba novih ali temeljita preosnova obstoječih upravnih oblastev izvrši edinole z zakonom.

Stroga izvršitev določb uradniškega zakona s postopno in pospešeno uvedbo stalnega poklicnega, fakultetno izobraženega uradništva za konceptno in upravnosodno službo v vseh instancah. V upravnem postopanju omejitev svobodnega preudarka z zakonitimi določbami, priznanje civilnega upravnega sodstva tudi izven mej policijskega kazenskega postopanja ter ob uvedbi zakonitih garancij za zakonito upravo postopna omejitev in končno ukinjenje poseganja sodnih instanc v še nedovršeno administrativno postopanje.

Zakonodajca čaka ogromno delo, a razvoj naše hitro konsolidujoče se države ga zahteva. Naj bi se kmalu in srečno dovršila v smislu navedenih smernic. Naj prodre načelo, da politična uprava ni samo strahovalna oblast, ampak da je sodnica, prijateljica in pomočnica naroda v njegovih težnjah in težavah. Pod tem vidikom zadobi administrativno postopanje tudi napram sodnemu enakovredno veljavo in pomen. Varstvo in zmaga prava, ki ga predvsem zasleduje sodstvo, je le en del stremljenja po občni blaginji, ki jo skuša doseči država v svoji upravi. Naj bi obveljalo zanjo načelo: Skrb za občno blaginjo v luči pravice!

