

gledu bremenskega stanja — to je bilo predmet te razprave — se nehotе pojavlja vprašanje, na kakšen način bi se dalo kljub temu to delo pri danem položaju stvarnim potrebam ustrezno, smotreno ter ekonomično izpeljati.

Predvsem je treba pribiti, da gre v Prekmurju za posestne in bremenske razmere, ki se razlikujejo v marsičem od razmer, ki so vladale na Štajerskem takrat, ko se je tamkaj uvedla nova zemljiška knjiga. (Opozarja se n. pr. samo na takozvane fiktivne solastnine in z njimi zvezane komplikacije!) To je pa tudi razlog, zakaj zakon z dne 25. marca 1874 za Štajersko z izvršilno naredbo vred v marsičem ne ustreza v potrebni meri specifično prekmurskim posestnim razmeram. Na drugi strani pa ne smemo prezreti, da so obstojale slične posestne razmere kot sedaj v Prekmurju, svojčas v drugih pokrajinah bivše Avstrije, predvsem pa v Galiciji in Bukovini pred napravo oziroma popravo tamošnjih zemljiških knjig. Zbog tega se bo moral sodnik, ki bo vodil delo za napravo nove zemljiške knjige v Prekmurju, ozirati pri svojem delu tudi na druge zakone in izvršilne naredbe o napravi novih zemljiških knjig, zlasti pa na zakon z dne 11. decembra 1906 drž. zak. št. 246 o popravi zemljiških knjig za Galicijo in Bukovino ter izvršilno naredbo k temu zakonu z dne 11. oktobra 1907 drž. zak. št. 243, ter ustrezne določbe teh zakonov in izvršilnih naredb analogno in smiselno uporabiti pri delu za napravo nove zemljiške knjige v Prekmurju, če bo hotel izpopolniti vrzeli, ki jih puščajo zakonite določbe, veljavne sedaj za to delo v Prekmurju.



Pravni značaj komisij za agrarske operacije.

Dr. Juri Štempihar.

Nekdaj so se navajali kot glavni ločilni znaki med pravosodjem in upravo poglavitno ti-le: 1.) sodišča sodijo po zakonih, uprava odloča po navodilih in umestnosti, 2.) sodišča urejajo zasebnopravna, uprava pa javnopravna razmerja, 3.) sod-

niki so neodvisni, stalni in imajo pravico, da preskušajo naredbе v pogledu zakonitosti, upravni uradniki so nestalni, odvisni in vezani na službena povelja. Razvoj države v pravno državo je navedene mejnike deloma razmetal in povzročil, da je uprava vedno bolj vezana na zakon. V tem pogledu se uprava vedno bolj približuje sodiščem, pri katerih se število primerov, ki se rešujejo po prostem preudarku, množi (n. pr. §§ 142, 851 o. d. z., § 43 odst. 2 c. pr. r.). Pod 1.) navedeni znak je skoro odpadel. Bolje je prenesel moderni razvoj znak pod 2.). Sicer je bilo od nekdaj v teoriji in praksi sporno, katere odnošaje je treba označiti kot zasebnopravne in katere kot javnopravne. Pri nas so povrh še pričeli prenašati nesporno javnopravne, n. pr. volilne posle na sodišča (prim. Slov. Pravnik l. 1923, str. 283). Vendar je dolgoletna praksa izoblikovala v tem pogledu vsaj nekaj načelne judikature in kot pravilo z izjemami je znak pod 2) ohranil svojo veljavo (Slov. Pravnik l. 1926 str. 13).

Popolnoma pa se je ohranil znak pod 3). Sodniki so tudi po naši najnovejši zakonodaji v službi stalni, na svojih mestih nepremestljivi in neodvisni. Sodišča in sodne kompetence se smejo ustanavljati samo z zakonom (čl. 109 odst. 2 ustave, primerjaj Krek, Grundzüge str. 121 nasl.). Najmodernejši zakoni (pragmatike) ne morejo dati uradnikom položaja sodnikov. Pri nas dovoljuje čl. 90 čin. zak. uradniku pravico predstavke zoper protizakonite in nenujne ukaze samo dotlej, da se ukaz vkljub predstavi pismeno ponovi. V tem primeru je zaščiten uradnik le zoper ukaze kaznive vsebine.

Za razločevanje med pravosodjem in upravo je nastala nova težava vsled ustanovitve nekaterih posebnih oblastev. V spominu so še vprašanja, ki so se pojavljala ob ustanovitvi stanovanjskih sodišč po stanovanjskem zakonu iz l. 1921 (Slov. Pravnik l. 1925 str. 76, 181). Upravno sodišče v Celju je smatralo stanovanjsko sodišče za upravno oblastvo in se pozivlje za svoje naziranje na zgoraj pod 1) in 3) navedena znaka. Po nasprotnem naziranju je stanovanjsko sodišče »specialno sodišče«, torej ne upravno oblastvo in njegovi akti ne morejo biti upravni akti. Pripomni se, da označuje stanovanjski zakon iz l. 1921 zadevno oblastvo izrečno kot »sodišče« (prim. čl. 109

ustave). Po novem stanovanjskem zakonu je v u p r a v n o - s o d n i praksi nesporno, da »višje stanovanjsko sodišče« ni upravno oblastvo, zlasti tudi ne na kolegialen način ustrojeno upravno oblastvo, slično raznim stalnim komisijam za opravljanje specialnih upravnih poslov. Marveč se smatra stanovanjsko sodišče za »sodišče« v pravem pomenu besede in sicer »čeprav ne za obče redno sodišče, pa vendar le za nekako redno sodišče posebne vrste, ki ima izrazit sodniški ustroj in postopanje in bi ne bilo vezano na razloge razsodb upravnih sodišč«. Točno nasprotno mnenje zastopa ex cathedra stol sedmorice, odd. B v odločbi z dne 2. decembra 1925 Rd 52/25, kasacijska rešenja 1925, št. 15: »kasacijsko sodišče smatra stanovanjska sodišča za upravno in ne za sodno oblastvo po smislu čl. 110 ustave.«

Po teh uvodnih pripombah preidemo na komisije za agrarske operacije. Soposestnika A in B iz konjiškega sreza sta meritorno pobijala s tožbo pred upravnim sodiščem neko sodbo pokrajinske komisije iz l. 1924 v razdelbni zadevi. Upravno sodišče je tožbo zavrnilo temeljem čl. 19 odst. 1 upravnosodn. zakona kot nedopustno. V razlogih se izvaja v bistvu nastopno:

Izraz »redno sodišče« se rabi v naši zakonodaji v najrazličnejšem pomenu. Naša ustava rabi izraz izredno sodišče v smislu nalašč za konkretni primer ustanovljenega sodišča (čl. 109), a stavlja tudi redno sodišče v nasprotje z upravnim sodiščem čl. 110 odst. 2). A tudi v poslednjem ožjem pomenu je ločiti med občnimi rednimi sodišči in med posebnimi za specialno vrsto sporov ali deliktov določenimi sodišči. Ni dvoma, da pokrajinska komisija ne spada med občna redna sodišča. Možno pa je, da jo prištevamo k posebnim za reševanje specialnih sporov določenim rednim sodiščem. O tem moremo sklepati le na podstavi s e s t a v e i n p o s t o p a n j a t e k o m i s i j e. V smislu uredbe o prehodni upravi točka XIII z dne 14. nov. 1918 št. 111 Ur. l. mora biti vsaj polovica članov komisije usposobljena za sodniško službo. Te člane imenuje glasom uredbe z dne 11. aprila 1919 št. 452 Ur. l. poverjenik za pravosodje. S poznejšimi spremembami v organizaciji u p r a v e (s i c!) se predpisi glede števila članov, zlasti onih iz sodniške-

ga stanu, niso spremenili. Če gre za spore, o katerih bi bila pristojna redna sodišča, ako bi ne bilo uvedeno agrarsko postopanje, je treba pritegniti še enega člana sodniškega stanu (§ 24 štaj. zakona z dne 26. maja 1909 št. 44). Zlasti za primer pritegnitve 4. sodnika ali tudi sicer smemo trditi, da je pokrajinska komisija vsaj takrat, ko razsoja o sporih, ne morda upravno oblastvo, marveč posebne vrste redno sodišče.

Pritožba tožnikov na državni svet izvaja:

Sodišča so redna ali izredna. Rednih sodišč posebne vrste ni. Redna sodišča so tista, ki so naštetá v § 1 j. n. Izredna sodišča so tista, ki v § 1. j. n. niso naštetá, katerim daje zakon označbo »sodišče« in so ali državna: upravna, obrtna, stanovanjska sodišča ali pa so nedržavna: borzna in druga razsodišča. Ni zakona, ki bi pokrajinsko komisijo označil za »sodišče«.

Postopek ne more dati oblastvu kvalifikacije sodišča. Upravno sodišče uporablja subsidiarno civilnopravdni red, pri obnovi celo primarno, pa ni redno sodišče. Sicer pa je postopek agrarskih komisij direktno nasprotje sodnega postopka, ker je pismen, nejavén in večinoma posreden preko krajnega komisarja.

V pogledu ustrojstva pritegnitev sodnikov ne more dati komisiji lastnosti sodišča. V komisijo napoteni sodniki izgube v tej lastnosti ustavne sodniške prerogative kot če bi se napotili v službo k drž. pravdníštvu, v pravosodno ministrstvo. Morejo se poljubno odpoklicati iz komisije. Zanje je odgovoren minister. Ker sami zgube v tem delokrogu svojo sodniško lastnost, je ne morejo prenesti na komisijo. Predsednik komisije je veliki župan ali njegov namestnik, torej »politični predstavnik centralne vlade v oblasti«, poročevalec komisije je političen uradnik.

Predmet spora pred agrarsko komisijo glede razdelbe skupnega zemljišča ni zasebnopravne narave. Besedilo agrarskih zakonov: »spori, za katere bi bilo pristojno redno sodišče, če bi ne bilo uvedeno agrarsko postopanje . . .« naj ne zavede v pomoto. Taki spori so javnopravne prirode: agrarske zajednice izvirajo ali iz upravnih aktov ali pa iz občinske pripadnosti. Temelj agrar. zajednic je torej javnopraven in ni nobeden

izmed naslovov, naštetih v § 825 o. d. z. (odločba stola sedmorice, odd. B z dne 22. marca 1921 Ut 18/21, Slov. Pravnik I. 1922 str. 78).

Celo »spori« torej, ki se obravnavajo pred agrar. komisijo, so javnopravni. Komisija pa mora tudi uporabljati oz. izvajati vodne in gozdne zakone, predpise o poboljšanju travnikov in pašnikov, reguliranju hudournikov, pospeševanju planšarstva itd.

Državni svet je razmotril pritožbo, spodbijani odlok in ostale spise ter je našel, da je odlok na zakonu osnovan in je torej pritožbo zavrnil. Siceršnih razlogov ni navedel. Zato smo objavili pritožbo po smislu.

K pričujočemu sporu bi bilo nastopno pristaviti.

Avstrijski upravnosodni zakon je izrečno izključeval od pristojnosti dunajskega upravnega sodišča spore, katere je rešila »instanca«, sestavljena iz sodnih in političnih uradnikov. V avstrijski literaturi se je utemeljevala ta določba z razlogom, da je s pritegnitvijo sodnikov že v komisiji dovolj zajamčena nepristranska uporaba zakona. Niso pa šli tako daleč, da bi bili take instance proglasili kar za — sodišča. Komisije so marveč ostale »komisije«, samo da se je smatralo, da so dovolj zanesljive. Omenjeno naziranje literature pa je bilo še v Avstriji predrto z določbo § 260 zakona o osebnih davkih, ki je upeljal judikaturu upravnega sodišča pri davčnih kaznih.

Ni čuda torej, da več novejših upravnosodnih zakonov zadevne določbe dunajskega zakona ni prevzelo. Naš upravnosodni zakon je bil delan na foliji dunajskega in mu pogosto sledi celo v terminologiji, n. pr. nenavadni izraz »tožne točke« v čl. 22 in »Beschwerdepunkte« v § 18. Vendar pa naš zakon zadevne določbe dunajskega ni prevzel. Torej jo je odklonil. Poleg tega se pa mora nadalje še upoštevati, da velja pri nas po ustavi in po zakonu načelo generalne klavzule in da se morajo torej eksemplije iz upravnosodne pristojnosti utesnujoče tolmačiti. Dalje se mora upoštevati, da je naš zakon delokrog upravnosodne zaščite napram dunajskemu zakonu razširil. Vse to nas privede do zaključka, da po našem upravnosodnem zakonu ni zadržka zoper upravnosodno pre-

sojo razsodb agrar. komisij (drugače: Stefanović, Priručnik str. 86).

Preskusiti je torej, če ni morda v kakem drugem zakonu zadeven zadržek. § 51 štaj. razdelbnega zakona označuje razsodbe deželne komisije za »dokončne«. To si moramo predočiti glede na mnenje, ki se je pojavilo v naši upravnosodni praksi. Mnenje namreč, da tožba na upravno sodišče ni dopustna, ako kakšen predpis označuje spodbijani upravni akt za »izvršen«, dokončen (prim. Stefanović, Priručnik str. 84, 85). To mnenje ne more obstati. Ako bi tudi kak zakonit predpis označeval izvestne upravne akte za dokončne ali izvršne, se more ta »dokončnost ali izvršljivost« nanašati samo na upravno, ne pa na upravnosodno postopanje. Glede na ustavno zajamčeno generalno klavzulo in glede na limitativno naštete eksempcije izpod upravnega sodstva, more nastopiti eksempcija samo z zakonom, ki je kesnejši nego naš upravnosodni zakon in ki i z r e č n o in jasno izključuje upravnosodno pod-sodnost. Z golo določbo, da je odlok »izvršen«, »dokončen«, pa še daleč ni rečeno, da je upravnosodna pot nedopustna. Ome-njeno mnenje tudi zamenjava pojem izvršnosti s pojmom prav-nomočnosti (Slov. Pravnik l. 1925 str. 76 nasl., dr. Stefanović v Arhivu z dne 25. maja 1924, Slob. Jovanović, Ustavno pravo str. 408).

Označeno mišljenje ima še drug izvor, ki ima svoj koren v dvoumni stilizaciji čl. 19 odst. 3 upravnosodn. zakona. Po tej določbi je upravnosodna pot nedopustna »v s t v a r e h, v ka-terih in kolikor sme upravno oblastvo o d l o č a t i po prostem preudarku«. Pravilna stilizacija bi bila: nedopustna je tožba zoper r e š i t v e, izdane po prostem preudarku (Krek, Grund-züge str. 138). Besedica »v stvareh« utegne ustvariti domnevo, da se prosti preudarek ne nanaša samo na rešitev, temveč tudi na predhodno postopanje. Toda v pogledu postopka upravna oblastva nimajo nikdar proste ocene, temveč so vezana na za-devne posebne predpise ali pa na občna načela upravnega po-stopka (čl. 23 odst. 2 upravnosodnega zakona, Slov. Pravnik l. 1926 str. 22). Zdi se pa, da prenaša naša vrhovna uprava prosto oceno tudi na postopek in bi se dala tudi nekatera re-šenja državnega sveta razumeti v tem smislu. Upravna oblast

je v celo vrsto uredb in pravilnikov sprejela določbo, da so odloki po zadevni uredbi ali pravilniku »izvršni«, češ da so zadevni odloki itak »iz oblasti slobodne ocene« (n. pr. čl. 28 sedanjega gostil. pravilnika).

V primeru razdelbe po agrar. komisiji vsi ti, tudi sicer ne-utemeljeni pomisleki ne drže. Ni nobenega predpisa več, ki bi sodbe agrar. komisij izvezal izpod upravnosodne preskušnje. Tudi so agrar. komisije po agrar. zakonih izrečno vezane na določno predpisani agrar. postopek, zlasti v pogledu »sporov«. Seveda ta postopek še daleč ni sodni postopek in ni niti usten, niti javen, niti redoma neposreden. Sicer pa navedeni odlok upravnega sodišča ne utemeljuje svojega naziranja, da je agrar. komisije tudi radi njih postopka smatrati za sodišča.

Kar se tiče sporov, je treba še uvaževati, da utegnejo biti ti spori dvojne vrste: 1.) spori glede razdelbe ali uredbe s a - m e (§ 1, prvi odstavek, a in b državnega zakona o razdelbi in uredbi) ali pa 2.) spori med sodeležniki glede posesti ali lastnine posameznih delov skupnega zemljišča, dalje spori glede morebitnih protidajatev (§ 1, odstavek 2 ravnotam). Glede sporov ad 1.) ni v agrarskih zakonih nobene določbe in tudi nobenega izraza, iz katerih bi se dalo sklepati, da bi moglo biti pristojno za take sploh kdaj redno sodišče. Torej tudi takrat ne, kadar agrarsko postopanje glede določenega skupnega zemljišča še ni uvedeno ali pa, če v zadevni »kronovini« sploh ni deželnega agrarskega zakona. Tu gre za ureditev uživanja oziroma za razdelitev zajednice, ki izvira iz upravnega akta oziroma iz občinske ali sosesčinske pripadnosti in ne iz naslovov, ki jih ima v mislih § 825 o. d. z. Skratka: ne gre za zasebnopravni spor v smislu § 1 s. p. in torej redno sodišče ne more biti nikdar poklicano za razpravo in razsojo; tožbe *communi dividundo* ni. Napačno bi bilo misliti, da je dopustna tožba *communi dividundo* v takih »kronovinah«, kjer ni deželnega agrarskega zakona (predgovor v dr. Volčičevi izdaji agrar. zakonov). Tudi v takih »kronovinah« agrarske zajednice niso drugačne pravne narave kot v onih, kjer veljajo deželni agrarski zakoni. Če deželnega agrarskega zakona ni, ga *actio communi dividundo* ne more nadomestiti. Naravno, saj gre za agrarsko politično reformo, o katere dopustnosti, umestnosti,

podrobnostih je poklican sklepati in abstracto deželni zločin in konkretno pa upravno oblastvo, kateremu je poverjena izvedba agrarske politike. Primerjaj vrhovnosodno odločbo Gl. U. 13.271, dalje izvajanja dr. Goršiča v Slov. Pravniku l. 1909 str. 178, l. 1910 str. 321, l. 1914 str. 97 in l. 1921 str. 98 nasl.).

Napačno je tudi, če se pri določbi § 24, odstavek 2 štaj. zakona o razdelbi in uredbi misli na spore ad 1.).

Glede sporov ad 2.) pa utegnejo priti v razpravo zasebno-pravni naslovi, zlasti pogodbe ali priposestevanje. Seveda kolikor niso zakonito izključeni (§ 125 štaj. razdelbnega in uredbenega zakona). Pri takih sporih dopušča besedilo agrarskih zakonov sklep, da so izven agrarskega postopanja zanje sodišča poklicana (§ 1, zadnji odstavek drž. razdelb. zak.; §§ 12, 24 štaj. zak.), posebno v slučaju, da se nahaja med spornimi strankami oseba, ki ne spada k »sodeložnikom« (§§ 26, 69 štaj. zak.). Toda, če se že more reči, da pritegne uvedba agrarskega postopanja določne sodne agende na agrarska oblastva, se pa ne more več reči, da se preleve s tem agrarska oblastva kar v sodišča in da prestanejo biti upravna oblastva ali pa taka upravna oblastva, ki so odtegnjena upravnosodni kontroli. Tudi kadar odločajo upravna oblastva n. pr. o državljanstvu, odločajo o pravnem razmerju, urejenem v občem državljanškem zakoniku in ne prenehajo biti zato upravna oblastva. Celo državni svet vrši v takih slučajih zgolj upravno in ne upravnosodno funkcijo. Redna sodišča ostanejo tudi v volilnih zadevah sodišča; baš zato so jim bile volilne zadeve odkazane. Upravna oblastva ostanejo upravna oblastva tudi takrat, kadar so poklicana reševati zasebnopravna predjudicialna vprašanja. In za taka vprašanja gre pred agrarskimi oblastvi pri sporih ad 2.); glavna stvar ostane slej ko prej razdelba ali uredba. Končno se mora še upoštevati, da predvideva že državni razdelbni in uredbeni zakon v § 2, h) vplivanje okrajnih in deželnih odborov na tek razprave«. Taka možnost je s pojmom sodišča absolutno nezdržljiva, a pri sporih ad 2.) ni izključena.

Na podlagi gornjih izvajanj pridemo do zaključka:

- 1.) agrarska oblastva so upravna in ne sodna oblastva in
2.) njihovi odloki so podvrženi preskušnji po upravnosodni poti.