

Narodna in univerzitetna knjižnica
v Ljubljani

Č

43700/8

8



14

Q68-

3/38

STESKA · ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

DR. HENRIK STESKA

ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE



Izločenci



Kleinmayer & Bamberger
17/11 1941

Steska *137. b.*

V LJUBLJANI
PRI AKADEMSKI ZALOŽBI

1937

43700



STESKA
ORIS NAŠEGA UPRAVNEGA PRAVA
II. ZVEZEK
ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE

Za obnovo
Univerzitetne biblioteke
v Ljubljani
podaril M. Maurik Steska
dne 10/II 1944

030003802

ROČNI STAVEK IN TISK
TISKARNE VEIT IN DRUG, DRUŽBA Z O. Z.
(P. VEIT) NA VIRU PRI DOMŽALAH

KAZALO

	Stran
Kazalo	V
Predgovor	1
Uvod	3
Potreba pravne oblasti	3
Država in nje delovanje	4
Pojem uprave v širšem in ožjem smislu	4
Delitev državne uprave	5
Na troje funkcij	5
Nedosledna razmejitev med funkcijami	5
Vršenje upravne funkcije	5
Po neposrednih državnih organih	5
Po samoupravnih organih	5
Državna uprava, centralna uprava in vlada	6
Upravno pravo	6
Upravnopravna veda	7
Viri upravnega prava	7
Zakoni	7
Uredbe	8
Običajno pravo	8
O upravnih funkcijah	9
A. Vrste upravnih funkcij po predmetih	9
Notranja glavna upravna grana	9
Sodna uprava	9
Vojaška uprava	9
Zunanja uprava	9
Finančna uprava	10
B. Vrste upravnih činov po njih pravni prirodi	10
1. Avtoritativni upravni čini	10
a) Konkretni avtoritativni akti	10
Razdelitev po njih namenu	10
Obrana in ohrana javnega reda po upravi	10
Policija	10
Pojem in akti policije	10
Vrste policije	11

	Stran
Varnostna policija	12
Nje naloga	12
Razmejitev med policijskimi in kriminalnimi delikti	12
Politična policija	12
Upravna policija	12
Državna in krajevna policija	13
Osebna in stvarna policija	14
Upravni nadzor	15
Razsojevanje in posvedočevanje po upravi	15
Diplomatski ukrepi	15
Vojna	16
Nega in podvig materialne in idealne kulture	16
Izpolnjevanje konkretnih obveznosti	16
Podeljevanje koncesij	16
Razlastitve in podobno	17
Razmejitev proti policijskim aktom	17
Organiziranje države in samoupravnih zajednic	17
Glede ljudske in krajevene podlage	18
Glede njih upravnih organov	18
Pridobivanje stvarnih in osebnih sredstev	18
Davščine	19
Javne davščine v ožjem pomenu	19
Davki	19
Pristojbine	20
Javna bremena	20
Obča bremena	20
Bremena udeležencev	20
Izredno zvišani prispevki	21
Pridobivanje z monopolnimi podjetji	21
Finančni monopoli	21
Regali	21
Obvezni deleži drugih javnih edinic	22
Drugi načini avtoritativnega pridobivanja	22
Imovina	22
Finančna imovina	22
Upravna imovina	23

	Stran
Javno dobro	23
Upravna imovina v ožjem smislu	23
Razdelitev po načinu njih učinkovanja	23
Konkretni pravni predpisi	23
Upravni odloki	23
Javnopravne pogodbe	24
Prave javnopravne pogodbe	24
Navidezne javnopravne pogodbe	24
Druga dejanja	26
Neposredna upravna prinuda	26
Opazovanja	26
Izpolnjevanje konkretnih obveznosti	26
b) Abstraktni avtoritativni akti	27
Pomen in bistvo uredb	27
Razmejitve proti individualnim in generalnim odlokom	27
Učinkovanje uredb	28
Vrste uredb	27
Upravne uredbe	28
Službena navodila	29
Pravilniki	29
Pravne uredbe	29
Izvršilne uredbe	29
Uredbe za urejanje odnosov	30
Po specialni zakonski pooblastitvi	30
Po generalni zakonski pooblastitvi	30
Zasilne uredbe	31
Uredbodavec in avtonomija	32
2. Svobodno upravljanje	33
a) Nega in podvig materialne in idealne kulture	33
Z ustanavljanjem in vzdrževanjem raznih naprav	33
S subvencijami in dotacijami	34
S podporami in nagradami	34
b) Pridobivanje sredstev na privatnopravni način	34
Stvarni pripomočki	34
Osebna dela	35
Pravni posli pri tem pridobivanju	35

	Stran
O upravnih organih vobče	35
A. Upravni organi	35
1. Pojem	35
2. Kolektivni organi	36
Nastanek volje	36
Pri monokratskem ustroju	36
Pri kolegialnem ustroju	36
Vrste kolektivnih organov	36
Oblastva	36
Uradi	36
Zavodi	37
Vrste zavodov	37
Javni zavodi	37
Naprave	38
Podjetja	38
Sosveti	39
3. Individualni organi	39
B. Hierarhični ustroj med upravnimi organi	40
Odnos pod- in nadrejenosti	40
Odnos prirejenosti	41
Decentralizacija	42
Administrativna decentralizacija	42
Decentralizacija po samoupravi	43
O organizaciji osrednje državne uprave	43
A. Vrhovna državna uprava	43
1. Kralj, kraljevo namestništvo in zastopništvo	43
2. Ministrski svet in ožji odbori ministrov	43
3. Razdelitev vrhovne državne uprave na grane	44
Predsedništvo ministrskega sveta	44
Notranja uprava v širšem smislu	45
Ministrstvo notranjih poslov	45
Ministrstva, namenjena narodnemu gospodar-	
stvu	46
Ministrstvo za poljedelstvo	46
Ministrstvo za šume in rudnike	46
Ministrstvo za trgovino in industrijo	46
Ministrstvo za pošte, telegraf in telefon	46
Ministrstvo za promet	47

	Stran
Ministrstvo za gradbe	47
Ministrstvo prosvete	47
Ministrstvo socialne politike in narod. zdravja	47
Ministrstvo za telesno vzgojo naroda	48
Ministrstvo pravde	48
Ministrstvo zunanjih poslov	48
Ministrstvo vojske in mornarice	49
Ministrstvo financ	49
4. Kraljevi ukazi	49
Pobuda za nje in ministrov sopodpis	49
5. Ustroj ministrstev	49
Vobče	49
Ministrstvo notranjih poslov	50
6. Razmejitev ministrske kompetence navzdol	51
7. Pooblašчени ministri in minister dvora	51
B. Posvetovalni organi vrhovne državne uprave	52
1. Gospodarski svet	52
2. Posvetovalna telesa pri poedinih ministrstvih	53
a) Posvetovalni odbori ob pritegnitvi neuradniš- kih strokovnjakov	53
b) Komisije za izdelovanje zakonov in uredb	55
c) skupni sestanki in posebni sveti višjih urad- nikov	55
C. Centralni uradi in zavodi	55
1. Centralni ministrstvom podrejeni uradi	55
2. Centralni zavodi	57
O organizaciji notranje uprave v pokrajini in v okraju	60
A. Obči ustroj notranje uprave	60
Razdružitev notranje uprave na več gran na vrhovni stopnji	60
Osredotočenje notranje uprave v enem oblastvu	61
Na srednji in nižji stopnji	61
Obča uprava	61
Razdelitev države na upravna območja	61
B. Banska uprava	62
1. Ban	62
2. Delokrog banske uprave	62
a) Posli občega upravnega oblastva	62

	Stran
Horizontalna razmejitev	62
Vertikalna razmejitev	63
b) Posli v izvrševanju banovinskega proračuna	65
c) Državni posli izven občeupravnih	66
3. Ustroj banske uprave	67
Monokratsko načelo	67
Delitev na oddelke, odseke in referate	67
Rudarska glavarstva in rudarske inspekcije	69
Okrožni inspektorati	70
Kolegialno načelo	70
Pri posvetovanjih	70
Pri odločanju	70
Posvetovalni odbori	71
Banski svet	71
Banovinski šolski odbor	71
Banovinski odbor za strokovne nadaljevalne šole	71
Banski sanitetni svet	72
Banovinski odbor za javna dela	72
C. Obča upravna oblastva nižje stopnje	72
1. Vrste	72
a) Sreska načelstva	73
b) Oblastva z delokrogom sreskega načelstva v omejenem obsegu	73
Sreske izpostave	73
Mestna poglavarstva	73
Mestna šolska nadzorništva	74
Specialna državna policijska oblastva	74
Uprave policije	74
Predstojništva mestne policije	75
Policijski komisariati	75
Specialna agrarna oblastva	76
2. Ustroj in delokrog	76
Monokratsko načelo	76
Izjemno kolegialno načelo	76
Sresko načelstvo	77
Delokrog	77
Referenti in ostalo pomožno osebje	80
Uradni dnevi	81

	Stran
Orožništvo	79
Državna policijska oblastva	81
Notranji ustroj	81
Teritorialno območje	81
Policijski izvršilni uslužbenci	82
<i>D. Banovinski in državni zavodi za ožja ozemlja</i>	<i>82</i>
1. Banovinski zavodi v Sloveniji	82
Kmetijskega značaja	82
Prosvetnega značaja	83
Zdravstvenega in socialnopolitičnega značaja	83
Banovinski zavodi z lastno pravno osebnostjo	83
2. Državni zavodi za ožja ozemlja	83
Pod neposrednim nadzorom ministrstva	83
Pod nadzorom banske uprave	83
<i>E. Posebni ustroj ozemlja mesta Beograda z Zemu-</i>	
<i>nom in Pančevom</i>	<i>88</i>
O organizaciji prometne uprave	89
<i>A. Poštno-telegrafsko-telefonska služba</i>	<i>89</i>
Ministrstvo za pošto, telegraf in telefon	89
Direkcije pošte, telegrafa in telefona	89
Njim podrejene ustanove	90
Zakoni o tej službi	91
<i>B. Železniška in broderska služba</i>	<i>91</i>
Ministrstvo za promet	91
Železniška služba	91
Generalna direkcija državnih železnic	91
Razne, njej podrejene ustanove	91
Oblastne direkcije državnih železnic	92
Njim podrejene eksekutivne edinice	92
Zakon o železnicah	92
Broderska služba	93
Uprava pomorstva in rečnega brodarstva	93
Pomorska služba	93
Direkcija pomorskega prometa	93
Njej podrejene eksekutivne edinice	93
Zakoni	93
Rečnobroderska služba	94
Direkcija rečne plovitve	94

	Stran
Druge, upravi podrejene ustanove	94
Zakoni	94
O organizaciji državne finančne uprave	95
Mnogovrstnost omrežja finančnih uradov in ustanov	
Ministrstvo financ	96
<i>A. Obča finančna uprava</i>	<i>95</i>
Finančne direkcije	96
Njih notranji ustroj	96
Reklamacijski odbori	98
Finančna oblastva nižje stopnje	98
Davčne uprave	98
Njih delokrog	98
Davčni odbori	99
Carinarnice	99
Katastrske uprave	100
Pomožne ustanove	100
Katastrske sekcije	100
Finančna kontrola	100
<i>B. Upravljanje državnih monopolov</i>	<i>100</i>
Samostalna uprava državnih monopolov	100
Njej podrejene ustanove	101
Zakon o državnih monopolih	101
<i>C. Državno pravobranilstvo</i>	<i>102</i>
Vrhovno državno pravobranilstvo	102
Državno pravobranilstvo	102
<i>D. Državne in privilegirane banke pod nadzorom</i>	
ministrstva financ	102
Državna hipotekarna banka	103
Poštna hranilnica	103
Narodna banka	103
Priviligirana agrarna banka	103
<i>E. Državna pridobitna podjetja</i>	<i>104</i>
<i>F. Računovodska in blagajniška služba izven finančne</i>	
uprave	104
O organizaciji zunanje, vojaške in sodne uprave . .	105
<i>A. Zunanja uprava</i>	<i>105</i>
Ministrstvo zunanjih poslov	105
Poedini oddelki in njih delokrog	105

	Stran
Diplomatska zastopništva	106
Poslaništva	106
Diplomatske agenture	107
Stalni delegati	107
Konzularna zastopništva	107
Njih kompetenca	107
Vrste	107
Tuja diplomatska in konzularna zastopništva v naši državi	108
B. Vojaška uprava	108
Obvezna in prostovoljna služba pri vojaški sili	108
Delitev vojaške sile	109
Vojska in mornarica	109
Glavne in pomožne vrste vojske	109
Stroke vojske in mornarice	109
Sestav moštva	109
Pri vrstah vojske in vojaškem pomorstvu	109
Pri strokah	110
Vrhovna vojaška uprava	110
Vrhovni zapovednik vojaške sile	110
Minister vojske in mornarice	110
Njega vrhovna komandna oblast	110
Vrhovna upravna oblast	110
Ministrovi pomožni organi	110
Vrhovna komanda med vojno	111
Razčlenjenost vojske	111
Edinice vojske	111
Vojaške ustanove	112
Razčlenjenost mornarice	112
Vojaški okrogi in srezi	112
Granična trupa in orožništvo	112
Civilna aviatika	113
C. Sodna uprava	113
Bistvo sodne uprave	113
Vršilci sodne uprave	113
Nadzor nad sodišči in nezavisnost sodnikov	114
Pomožne sodne ustanove	114
Državna tožilstva	114

	Stran
Kazenski zavodi	115
Zavodi za izvrševanje očuvalnih odredb	115
Notariat in advokatura	115
Uprava glede vojaškega kazenskega sodstva	116
Uprava glede upravnega sodstva	116
O državni službi	117
A. Poklicna državna služba	117
1. Nujnost poklicnega uradništva	117
2. Najvažnejši zakoni o poklicni državni službi	117
3. Civilna državna služba	118
a) Pragmatična služba	118
Sprejem v državno službo	118
Razvrstitev uslužbencev po šolski izobrazbi	118
Razvrstitev službenih zvanj	119
Na grane	119
Na stroke	119
Na položajne grupe	120
Nazivi uradniških zvanj	121
Dolžnosti in pravice pragmatičnih uslužbencev	122
Obče dolžnosti	122
Posebne dolžnosti glede uradnih opravil	123
Službeni nalogi	123
Posebni položaj strokovnih referentov	124
Odgovornost	124
Posredna odgovornost in ocenjanje	124
Odgovornost za kršitve	124
Kazenskopravna odgovornost	124
Obča	124
Zastran službenih opravil	125
Disciplinska odgovornost	125
Pri nerednostih	125
Pri disciplinskih prestopkih	125
Imovinskopravna odgovornost	126
Proti tretjim osebam	126
Odgovornost uslužbenca in države	126
Pogoji odgovornosti	126
Proti državi	128
Pravice	128

	Stran
Popolna preskrba	128
Odmor in druga odsotstva	129
Predstva	129
Družabnega značaja	129
Posebna kazenska zaščita	129
Gospodarskega značaja	130
Glede članstva v občini	130
Izpremembra službenega odnosa	130
Prestanek službe	131
Odpust	131
Upokojitev	131
Dolžnosti po prestopu službe	131
Uradniški stan	131
Odnos do političnih strank	132
b) Pogodbeni državni uslužbenci	133
Pogodbeni uradniki	133
Dnevničarji	133
4. Služba pri državnih prometnih ustanovah	134
5. Vojaška služba	134
Obvezno službovanje	134
Prostovoljno službovanje	134
B. Izredna državna služba	135
1. Zaupniki krone in parlamentarne večine	135
2. Uslužbenci proti honorarju in proti dnini	136
3. Častni funkcionarji	136
4. Vršenje državnih poslov v prenesenem delokrogu	136

PREDGOVOR

Najpotrebnejše za razumevanje upravnega prava je nauk o organizaciji uprave in o upravnem postopku. Na upravni postopek se nanaša prvi zvezek „Orisa našega upravnega prava“, ki sem ga izdal v l. 1936. V drugem zvezku, ki ga podajam s tem javnosti, obravnavam po krajšem opisu upravnih funkcij (po njih predmetu, namenu in načinu njihovega pravnega učinkovanja) in orisu upravnih organov sploh (oblastev, uradov, zavodov in sosvetov) za sedaj le ustroj državne uprave, ker samouprava doslej še ni zadostno izgrajena ter je vse še v teku.

Sestavil sem knjigo na podlagi svojih predavanj o organizaciji uprave v letih 1920 do 1922 in v letih 1932 do 1936 na juridični fakulteti ljubljanske univerze. Pri teh predavanjih sem se razen na zadevne zakone in uredbe tu več, tam manj opiral predvsem na sistematska dela o upravnem pravu, ki so jih napisali Adamovich, Bernatzik, Gumpłowicz, Herrnritt, Kostić, Krbek, Kumanudi, Laštovka, Merkl, Pražák, Spiegel, Tezner, Ulbrich in Žolger (v Podonavju nastali posebni način uprave), Fleiner, Kormann, Jellinek Walter, Mayer Otto, Meyer Georg (nemški sistem), Jèze in Presutti (francoski in italijanski sistem), dalje na številne razprave o poedinih problemih upravnega prava izpod peresa prof. Jurkoviča (Ljubljana) in prof. Brockhausen-a (Dunaj).

V obilni meri so mi pomagala tudi dolgoletna lastna izkustva, a zlasti ona, ki sem si jih pridobil kot predsednik pri deželni vladi za Slovenijo poslujoče komisije za preosnovo javne uprave v letih 1919 do 1923., ko sem mogel v vseh podrobnostih

razpoznati zapleteno kolesje drugo v drugo se ujemajočih in dopolnjujočih upravnih oblastev in zavodov.

Na upravno sodstvo in njemu slične ustanove pravne kontrole nad upravo se bo nanašal poseben zvezek, ki bo sledil zvezku o samoupravi.

Dr. Henrik Steska

V Ljubljani, dne 12. julija 1937.

UVOD

Vsako trajno sožitje ljudi zahteva neko ravnotežje in pored. Čim višja je kultura in čim bolj komplicirano je kolektivno delo, tem večjih intelektualnih in moralnih sil je treba za vzdrževanje in izgraditev tega reda. Spoznanje, da brez pravne oblasti, ki ustvarja neposredno ali posredno prinudne in torej obvezne norme, ne more biti takega sožitja, se z razvojem kulture vedno jasneje izločava iz stanja podzavesti in se tem krepkeje ukoreninja. Ta pravna ideja je nekak pravir vsega prava in iz nje se v prilogojenju danim zemljepisnim razmeram, rasni sestavi prebivalstva, globoko zasidrani tradiciji njega poedinih slojev in tudi sosedom izobliči nekakšna pranorma. Ta pranorma je trdno prepričanje merodajnih družabnih skupin širokega kulturnega kroga o osnovnih, čeprav bolj nejasno spoznanih in morda še ne zadostno izkristaliziranih in se še razvijajočih načelih, po katerih bodi družabno življenje čim skladnejše in trajnejše urejeno. Kot prvobitno običajno pravo priznava neka družabna stanja za pravilna in potrebna, je trden, akoprav bolj čustveno kakor pa miselno dojet temelj in stožer za vršenje pravne oblasti ter določa način nastanka, smer in meje nadaljnjih pravnih norm. Pravnim normam pa ne prištevamo ne onih norm, ki hočejo zgolj psihično vplivati (n. pr. z etičnim in metafizičnim prepričevanjem), ne neobveznih norm starih običajev in šeg in pa venomer menjajoče se mode. K pravnim normam spadajo le one norme, ki obvezno in prinudno urejajo družabne odnose. Zlasti so to one norme, ki imajo svojo oporo v fizični sili. S fizično silo se vpoštevanje

norme kar neposredno izsili (prisilna izvedba) ali pa vsled kršitve norme nastali obveznosti do odškodnine ali zbog kršitve naloženi kazni veljava zadobi. Vendar smemo k pravnim normam šteti tudi še one norme, ki sicer niso s fizično silo izvršljive, a nikakor nočejo zgolj psihično vplivati, marveč se normotvorci zjamčijo njih uresničenje na drug učinkovit način, a največ z izključitvijo iz svoje, že po tej pravnici priznane organizacije, kar velja za nekatere verske edinice in za mednarodno zajednico. Obsežnejše je seveda ono pravo, ki se opira na fizično silo, imenujemo pa ono družabno organizacijo, ki more na povsem izviren način brez podrejenosti pod drugo enako organizacijo in potemtakem suvereno ustvarjati pravne, s fizično silo zjamčene norme, d r ž a v o. Z njeno pooblastitvijo ali privolitvijo izdajajo take pravne norme tudi razne samoupravne edinice, ki so državi uvrščene. Delovanje države in teh samoupravnih edinic je prav raznotero in se ne omejuje zgolj na izdajanje raznih pravnih norm, ono se na podlagi in s pomočjo teh norm razteza tudi na negovanje narodnega gospodarstva, narodne prosvete, narodnega zdravja in pa na pomoč gospodarsko šibkejšim slojem.

Vse to delovanje pa ne bi bilo kos svojemu namenu, vzdrževanju čim trajnejšega reda in ohranitvi države sredi med drugimi, ne vedno prijateljsko razpoloženimi državami, ako bi ne bilo vezano na neka načela in pravila. Tako vezano delovanje imenujemo u p r a v o. Upravlja se ne le v javnem, marveč tudi v privatnem življenju, vendar v ožjem smislu imamo v mislih le u p r a v o d r ž a v e i n n j e j u v r š č e n i h s a m o u p r a v. Toda pod upravo razumemo še ožji krog javnega delovanja, izključujemo tudi še zakonodajo in sodstvo. Država vrši namreč svoje naloge na dvojen način:

a) ona od slučaja do slučaja ocenjuje okolnosti in nato ukrene; to so konkretni akti, ki jih država (z vštetimi njej uvrščenimi samoupravnimi edinicami) bodisi po običajnem pravu, bodisi po postavah, bodisi povsem originalno izdaja;

b) država že vnaprej ocenjuje slučaje, ki se morda pripetijo in sličejo; to so abstraktni akti (postavljeno pravo ali postave). Na osnovi tega temeljnega razlikovanja in bolj ali manj doslednega dodeljevanja vsake teh dveh vrst funkcij različnim državnim organom je končno prišlo do bolj ali manj zavedne delitve državne oblasti na dvoje delnih funkcij, na zakonodajno in izvršno funkcijo v formalnem smislu. Neke naloge izvršne oblasti, n. pr. glede odločanja v privatnopravnih odnosajih in o krivdi in kazni težjih deliktov so bile načeloma dodeljene posebnim organom s posebnim ustrojem in postopkom, zbog česar je prišlo do delitve izvršne funkcije v upravo in v sodstvo. Vse te tri funkcije so seveda le del ene in iste državne oblasti. Iz praktičnih ozirov so se pa dodelili eni vrsti organov tudi takšni posli, ki pripadajo pritežno drugi vrsti organov, tako da ni popolnega soglasja med materialnimi in raznimi formalnimi vidiki pri razmejevanju posebnih funkcij. Ta neskladnost je deloma koristna in potrebna, v nekaterih primerih pa dandanes morda le težje umljiva in manj primerna posledica zgodovinskega razvoja.

Upravlja v tem skrčenem smislu ne le država sama po svojih neposredno ali posredno od vrhovne centralne uprave postavljenih funkcionarjih, ampak tudi ožjim teritorialnim ali poklicno-stanovskim krogom prebivalstva zavoljo njih posebnih interesov pripada velik kos javne uprave. Ta samouprava je nastala deloma zato, ker se država za nekatere javne naloge prvotno sploh ni brigala in jih je šele

pozneje spoznala za javne naloge, ki tudi državo zanimajo. Deloma so pa zakonodajni činitelji države spoznali, da morejo neke koristi in interese neposredno prizadeti krogi sami najbolje razpoznati in zastopati. Te edinice (telesi, zajednice) vršijo prepuščene ali izročene jim javne naloge za svoje pripadnike z lastnimi, od tega kroga ali njegovih predstavnikov odrejenimi funkcionarji ter z uporabo lastnih gospodarskih sredstev, a pod nadzorstvom države.

Po nositeljih javne uprave razlikujemo torej med državno upravo in samoupravo. Državno upravo imenujemo tudi centralno upravo, ker obseza vse državno ozemlje in vse upravne grane, v kolikor niso izrečno pridržane samoupravnim edinicam, dalje ker je ta uprava z enega centra enotno vodena. Vendar moramo ta izraz le oprezno uporabljati, saj državno upravo sestavlja celo omrežje nad- in podrejenih organov ter se delokrog vseh poedinih organov državne uprave nikakor ne razteza na vse državno ozemlje in na vse posle državne uprave, marveč velja to le za vrhovno vodstvo tega omrežja. To vrhovno vodstvo se imenuje tudi vlada, toda v ožjem smislu se pod vladno funkcijo razume po političnih vidikih določeno delovanje vrhovne uprave v interesu državne celote.

Vse javno upravljanje se vrši po nekih načelih in pravilih. Oni del prava, ki usmerja in ureja delovanje upravnih organov in pa določa pravne odnose med nositelji javne uprave in poedinci podrejenimi njih organom je upravno pravo. Nasprotje upravnega prava je na eni strani sodno pravo, na drugi strani pa ustavno pravo. Sodno pravo je ono pravo, ki ga ali od vsega začetka ali le v sporu ali radi utrditve pravnih odnosov in dejstev uporabljajo redna sodišča, ustavno pravo pa pravo, ki ga uporabljajo zakonodajni in njim

prirejani organi. Zakoni ne razlikujejo vedno zadostno točno med upravnim in sodnim pravom ter vsebujejo včasih poleg pretežnih norm ene vrste tudi norme druge vrste. Mnogokrat je težko reči, gre li za upravno ali sodno pravo, in se je v dvomu ozirati na razloček med javnimi in zasebnimi pravnimi odnosi (javnopravni odnos zasleduje cilje, ki se nanašajo neposredno na javni interes ter torej gredo pretežno in izrazito nad namene poedincev in merijo v prvi vrsti na obstoj državne ali samoupravne edinice in pa njih bistvenih družabnih slojev), a zlasti na načela, po katerih je urejena kompetenca obeh vrst organov izvršne oblasti (upravnih in upravnosodnih organov na eni in rednih sodišč na drugi strani). Eno izmed glavnih načel našega prava je, da odločajo redna sodišča o privatnopravnih odnosih in o krivdi in kazni pri zločinih in prestopkih, s čimer je razmejitev izdatno olajšana.

Upravna pravna veda se bavi v svojem teoretskem delu z obćimi pojmi o upravnem pravu, s sistemom ter zgodovino pozitivnega upravnega prava te ali one države in pa s primerjavo raznih upravnih prav, a v svojem političnem delu z naukom o nalogah javne uprave in sredstvih za dosego teh ciljev. Nauk o upravni politiki imenujejo tu pa tam tudi upravno vedo.

Viri upravnega prava so ustava, zakoni, uredbe in pravni običaji. Poglavitni pravni vir so zakoni. Ti zakoni so ali že zakoni kraljevine Jugoslavije ali pa so bili preje zakoni onih držav, ki so ali v celoti ali deloma prešle v sestav naše nove države. Na ozemlju, ki je preje pripadalo Kranjski, Štajerski, Koroški, Istri in Dalmaciji, smo imeli popred avstrijske državne in v poedinah deželah še deželne zakone. Pri teh zakonih je upoštevati, da imajo deželni zakoni bivših avstrijskih dežela enako veljavo kakor avstrijski državni

zakoni. Torej ni veljalo načelo, da državni zakon več velja od deželnega. Na ozemlju, pripadajočem preje Ogrski (n. pr. v Prekmurju, Medjimurju, Baranji, Bački in Banatu) so veljali ogrski zakoni, na ozemlju Hrvatske s Slavonijo pa glede velikega dela upravnih panog hrvatski deželni zakoni, glede drugih pa skupni ogrsko-hrvatski zakoni. Tudi pri teh, na dežele ogrske sv. krone se nanašajočih zakonih veljava skupnih in ostalih zakonov ni bila različna.

Poleg zakonov so uredbe najvažnejši vir upravnega prava. Dasi upravni organi izdajajo uredbe, pa vendar ne vsebujejo vse uredbe le upravnopravne norme. Ne manjka namreč tudi takih uredb, ki poleg upravnopravnih predpisov obsegajo še predpise, ki so od vsega začetka namenjeni rednim sodiščem ali s katerimi se bavijo redna sodišča v sporu ali zastran utrditve pravnih odnosov. Ne le državna uprava, tudi samoupravne edinice izdajajo uredbe.

Nadaljnji vir upravnega prava pa so tudi pravnici običaji. Običajno pravo so oni običaji, ki se trajno izvajajo in o katerih pravni obveznosti so neposredno in posredno prizadete socialne skupine in pa oblastva trdno prepričana. Običajno pravo, ki ne sme nasprotovati zakonom in zakonitim uredbam, spopolnjuje razne vrzeli v postavljenem pravu. Čim več je postav, tem manj je običajnega prava. Z razvojem modernega upravnega prava se je obseg običajnega prava zelo skrčil, število upravnih zakonov kakor tudi na njih podlagi izdanih uredb pa je izredno naraslo. Običajno pravo velja zlasti tam, kjer se kak zakon izrečno sklicuje na stare običaje in navade, po katerih se je ravnati, a tudi za sklicevanjem na obča pravna načela tiči dokaj običajnega prava.

O UPRAVNIH FUNKCIJAH

Kakor državne funkcije sploh so tudi upravne funkcije v različnih dobah in v različnih deželah različne. Dandanes meri kakor država seveda tudi nje upravna funkcija ne le na vzdrževanje reda in miru na znotraj in kolikor moči tudi na zunaj, temveč tudi na negovanje in pospeševanje narodnega gospodarstva, narodne prosvete in javnega zdravstva, potem na izboljšanje družabnega položaja gospodarsko šibkejših slojev, končno pa mora pridobivati še osebna in stvarna sredstva za vse to bolj in bolj naraščajoče poslovanje.

Upravne funkcije razvrstimo po njenih predmetih v petero glavnih gran, v notranjo, v sodno, v zunanjo, v vojaško in v finančno glavno grano. Notranja glavna upravna grana obsega vso upravo, ki ne spada v ostale glavne grane ter je zlasti v dobah obsežnejšega udejstvovanja in v državah večje obsežnosti deljena na večje število gran, n. pr. na kmetijsko, na obrtno in trgovinsko, na prometno, na prosvetno, na versko, na zdravstveno, na socialnopolitično in končno na preostalo notranjo upravo v ožjem pomenu.

Sodna uprava skrbi za organiziranje sodišč in njih pomožnih naprav, torej predvsem za postavljanje osebja pri sodstvu in za nabavo stvarnih potrebščin pri sodnih napravah.

Vojaški upravi gre skrb za spopolnitev, preskrbo in pouk vojaštva, za nabavo in vzdrževanje premičnega in nepremičnega vojnega materiala, a v vojni tudi za vojne operacije same.

Zunanja uprava vzdržuje kolikor moči dobre stike z inozemstvom in čuva koristi lastne države in lastnih državljanov v tujini.

F i n a n č n a u p r a v a skrbi za kritje stroškov, potrebnih državi in njej uvrščenim samoupravnim telesom pri vršenju njihovih poslov.

Upravnih funkcij pa ne opredelimo le po predmetu, še važnejša je njih **razvrstitev po pravnem značaju** upravnega čina samega. V prvi vrsti zavisi pravni značaj upravnega čina od odnosa nositelja javne uprave do onega, katerega se čin tiče: pri nekaterih poslih nastopa upravni funkcionar kot nosilec javne oblasti, torej avtoritativno ali oblastveno proti poedincu, pri drugih pa upravni organ že bolj kakor privatnik svobodno upravlja.

Avtoritativni upravni čini so ali konkretni, na določen poedini slučaj se nanašajoči upravni akti ali pa abstraktne uredbe, vsebujoče predpise, veljavne za vrste slučajev, ki se utegnejo pripetiti. Ker je izdajanje abstraktnih pravnih predpisov v prvi vrsti naloga zakonodajne oblasti, je jasno, da je za upravno oblast posebno značilno pač izdajanje konkretnih upravnih aktov in ne morda abstraktnih uredb, dasi so tudi uredbe važno dopolnilo pri upravnem udejstvovanju.

Po njih namenu moremo vse mnogoštevilne konkretne avtoritativne akte razvrstiti v četvero vrst upravnih poslov:

A. Izredno mnogo konkretnih avtoritativnih aktov meri na vzdrževanje javnega reda na znotraj in na zunaj države. Tej obrani in ohrani javnega reda po upravi so namenjeni policija, upravni nadzor in upravno razsojanje, dalje raznoteri diplomatski in končno še vojni ukrepi. Drugače nego v stari policijski državi ne pomenja več policija vso notranjo glavno upravno grano. Dandanes imenujemo **policijo** le ono avtoritativno delovanje uprave, ki z raznimi preventivnimi in represivnimi sredstvi odvrča vse ono delovanje in vedenje ljudi, ki se aktivno ali pasivno protivi dobremu redu ter ogroža obstoj države in

njenih institucij ali življenje, zdravje in imovino posameznikov. To svojo nalogo vrši policija ne le z izdajanjem policijskih uredb, marveč predvsem konkretnimi akti, kakršne so konkretne zapovedi in prepovedi, izjemne dovolitve in dopustitve, odvzete policijskih dovolitev in dopustitev, kazni, prinuda in opazovanje (prisostvovanje, vodenje razvidnosti). S temi-le akti se preprečuje, da bi se dobri red ogrožal (preventivni učinek), ali se pa odpravljajo že nastale motitve (represivni učinek).

Represivnega značaja so policijske kazni in deloma tudi neposredna policijska prinuda, kakršna je n. pr. uporaba sile, da se zabrani kaznivo dejanje ali da se stre odpor proti odredbam ali poslovanju oblastvenih organov. Ostali policijski akti so preventivne prirode. S konkretnimi policijskimi zapovedmi in prepovedmi se radi preprečevanja grozečih motitev javnega reda odredi, da je kakšno dejanje izvršiti ali opustiti. Policijska dovolitev ali dopustitev dovoljuje neka dejanja ali stanja radi njih opasnosti le po poprejšnji uradni ugotovitvi, so li vsi z zakonom ali uredbo predpisani pogoji izpolnjeni, ali pa dopušča zaprošena dejanja in stanja le z utesnitvami, ki jih po proučevanju dotičnega slučaja smatra policijsko oblastvo za potrebne, da se odvrnejo nevarnosti. Z odvzetjem policijskih dovolitev in dopustitev se ne kaznujejo le zlorabe, nego se tudi ob bistveno spremenjenem stanju, ki ogroža javni red, odtegne dano dovoljenje. Policijska prinuda preprečuje grozeče motitve javne varnosti, zdravja in imovine z odstranitvijo nevarnih oseb, s pokončevanjem opasnih živali, z uničevanjem okuženih predmetov i. t. d. Policijsko opazovanje je kajpada izrazito preventivno.

Vse to, policija imenovano delovanje uprave delimo v dve vrste, v upravno policijo v ožjem pomenu in v varnostno policijo ali re-

d a r s t v o . Varnostna policija odklanja nevarnosti, ki verjetno in ne le zbog redke ali izjemne vezi več okolnosti ogrožajo javni red in mir vobče. Ogrožena mora torej biti javnost, t. j. širši krog ljudi in ne zgolj posebno občutljive osebe, ali le zgolj domače življenje. Ta varnostna policija ne deluje le samostojno, nego tudi pomaga kot tako zvana sodna policija pri kazenskem sodstvu. Dasi manjše kršitve javnega reda kar sama kaznuje s policijsko kaznijo, pa pri večjih, sodnemu kaznovanju pridržanih deliktih le sodeluje in sicer s tem, da odkriva kazniva dejanja in jih sodišču ovadi, da zasleduje pobegle storilce kaznivega dejanja, da pomaga pri zbiranju dokazil in da po kazenski izvršbi nadzira za javno varnost nevarne osebe. Upravna policija pa nima ščititi javni red in mir kot taka, marveč mnogotere, v poedinih upravnih zakonih ustanovljene posebne pravne dobrine raznih upravnih gran. Po granah, na katere se nanašajo te zaščitene upravne dobrine, razlikujemo v notranji upravi n. pr. poljsko, gozdno, lovsko, ribarsko, vodno, obrtno, rudarsko, prometno, zdravstveno, šolsko policijo i. t. d.

Pri tej priliki še nekaj besedi o r a z m e j i t v i med kaznimi dejanji, ki jih kaznuje redno sodišče, in onimi, ki so pridržana kaznovanju upravnih oblastev. Razmejitev ni strogo logično po enem znaku ali po skupini združenih znakov izvršena, nego so na njo vplivali razni faktorji, ki med sabo niti povezani niso. Vobče smemo pač trditi, da so odločevali zlasti velikost kaznivega dejanja, dalje potreba hitrega, akoprav sumarnega postopka, končno tesnejša vez med kršeno pravno dobrino in poslovanjem javne uprave. Velikost kaznivega dejanja zavisi deloma od važnosti ogrožene ali oškodovane dobrine, ki jo pravo ščiti, deloma od opasnosti, s katero je kaznivo dejanje združeno. So primeri, da utegne le hitro

kaznovanje zadostno učinkovati na kršitelja samega in druge osebe odvrniti od podobnih kršitev ter v prebivalstvu vzbujati čuvstvo varnosti in reda, zbog česar bodi postopek čim preprostejši in se ugotovitev stanja stvari omejuje le na posebno važne činjenice. Delikti, s katerim se kršijo v raznih upravnih zakonih ustanovljene dobrine, zanimajo v posebni meri upravno oblastvo, ki se s temi-le upravnimi dobrinami bavi izven kaznovanja n. pr. z drugimi policijskimi akti in ki baš radi tega more v zadostni meri ceniti pomen takih dobrin. Pri kaznivih dejanjih, ki ogrožajo javni red in mir vobče, je zakonodaja imela v mislih njih manjšo nevarnost, pri drugih deliktih pa njih ožjo povezanost z upravno policijo, ako jih je prepustila upravi v kaznovanje, a pri obeh vrstah je kolikor toliko tudi še potreba posebno naglega postopka vplivala na določitev kompetence.

Istotako majava kakor ta-le razmejitev med policijskimi in kriminalnimi delikti je tudi meja med delovanjem raznih sodišč in sodnih pomožnih ustanov glede očuvalnih odredb na eni strani in varnostne policije glede nevarnih oseb na drugi strani.

Poseben del varnostne policije je visoka ali politična policija v ožjem smislu, ki skrbi neposredno za državno varnost in pobija protidržavno in obstoječemu družabnemu redu nevarno propagando.

Raz drug vidik delimo policijo v državno in v krajevno policijo. Ta porazdelba se le deloma krije z ono med visoko policijo in ostalo varnostno policijo ter se ne nanaša zgolj na varnostno, nego tudi na upravno policijo. Krajevna (lokalna) policija je ona, ki jo pravni red zastran njenega, le na manjše ozemlje se raztezajočega pomena, vobče prepusti krajevni samoupravi, najsi jo izjemoma vrše tudi državna

oblastva. Ta krajevna policija je prav raznovrstna, razteza se na varnost oseb, imovine in morale vobče, na red na polju in hlevu, na čuvanje pred zdravju škodljivimi živili, na red pri meri in vagi, na zaščito od prometnih in elementarnih nezgod, na nadzor nad gradnjami, na odvrčanje nalezljivih bolezni in pa živinskih kug, vse to seveda le v toliko, kolikor policijske odredbe niso potrebne za širše ozemlje.

Dasi je policija vedno naperjena proti ljudem, pa posluje ne le zbog opasnih lastnosti ljudi samih, marveč pogostokrat zastran nevarnosti, ki groze od naravnih in kulturnih sil ter zahtevajo radi tega posebno zadržanje ljudi. Od tod pravno manj pomembno razlikovanje med osebno in stvarno policijo. Varnostna policija je po večini osebna policija, ki jemlje v poštev

a) opasnosti, ki bi mogle nastati zbog gibanja prebivalstva (izvrševanje predpisov o zglaševanju, o potnih izkaznicah),

b) opasnosti, ki izvirajo iz združitve več ljudi (uprava glede predpisov o društvih, zborih in sestankih) ali iz drugih, širšemu krogu namenjenih kolektivnih delovanj (policija tiska, policija zastran gledališč in sličnih javnih vprizoritev),

c) opasnosti, združene z osebami, ki motijo javni red in mir, a zlasti z onimi, ki se potepajo, pijančujejo ali razuzdano živijo ter ne morejo dokazati, da se preživljajo na pošten način (nadzor nad sumljivimi osebami, izgon iz kraja v kraj, izgon iz države, zatočenje v drugem kraju i. t. d.).

Izmed stvarne policije prištevamo k varnostni policiji policijo o orožju in razpočnih snoveh, pa deloma še požarno policijo, dočim ostale panoge stvarne policije že radi omejene kompetence policijskih oblastev primerneje uvrščamo med upravno policijo, kar velja tudi za gradbeno policijo, za policijo glede strupov i. t. d.

Druga panoga obrane in ohrane javnega reda po upravni oblasti je **u p r a v n i n a d z o r**, ki ga izvajajo višji upravni funkcionarji proti nižjim funkcionarjem, proti podrejenim samoupravnim edinicam in proti privatnikom, ki uživajo posebne koncesije ali ki se poslužujejo javnih zavodov in naprav. Upravni nadzor uporablja enake akte kakor policija, toda ne iz kakega občega pravnega naslova, marveč zgolj na osnovi posebne službene ali zavodne oblasti. Semkaj spadajo tudi omejitve kompetence podrejenih organov ali edinic, dalje predhodne odobritve in naknadne potrditve ter odklonitve takih odobritev in potrditev.

U p r a v a r a z s o j a v dokajšnji meri, kadar je spor o obstoju pravnih odnosov, zlasti o tem, ali obstojajo pravice in dolžnosti javnega prava, redkokdaj pa o obstoju privatnopravnih odnosov; razsoja pa tudi o vprašanju kršitve takih pravic in zaščitениh interesov. Sorodno temu upravnemu razsojanju je **p o s v e d o č e n j e** pravnih odnosov n. pr. državljanstva, članstva občine, imejiteljstva obrtne pravice in sploh raznoterih javnopravnih odnosov in drugih pravno odločilnih dejstev (n. pr. istovetnosti, rednega bivališča in njega trajanja, višine plačanega davka in drugih takšnih činjenic, katerih evidenca spada v kompetenco upravnih organov).

Z **d i p l o m a t s k i m i** ukrepi skuša državna uprava doseči korektne ali morda celo prijateljske odnošaje do ostalih držav in zastran posrednega vpliva na lastno državo tudi dobro razmerje med tujimi državami. To se dogaja z mednarodnimi pogodbami in dogovori, z zahtevami in z dajanjem odškodnin in zadoščenja, s posredovanjem, s predlaganjem preiskovalnih komisij, s podvrgavanjem postopku mednarodnih sodišč in razsodišč, z represalijami, kolikor le-te že niso vojna, in z retorzijami. V ta krog diplomatskih

ukrepov spadajo tudi opazovanja o razmerah v tujih državah in informacije, ki se dajo tujim državam.

Obrani in ohrani javnega reda je namenjena tudi vojna, s katero hoče država, kadar so njen obstoj ali posebno važni interesi ogroženi in oškodovani, sovražno državo prisiliti, da odneha.

Podrobnosti o diplomatskih in vojnih ukrepih presegajo namen te knjige.

B. Nega in podvig materialne in idealne kulture po upravi, skratka **upravno skrbstvo** nazvana, tudi ne moreta pogrešati konkretnih avtoritativnih aktov. Upravno skrbstvo, od katerega je socialno skrbstvo le poseben del, skuša ob uporabi lastnih finančnih sredstev in druge svoje imovine pozitivno z ustanavljanjem, vzdrževanjem in obratovanjem mnogovrstnih zavodov in drugih naprav kakor tudi kar s podelitvijo različnih materialnih in idealnih dobrin neposredno dvigniti pridobitne, prosvetne, zdravstvene in socialne razmere naroda. Avtoritativni značaj nekaterih konkretnih aktov, izdanih v izvrševanju upravnega skrbstva, se kaže v tem, da nastanejo državni upravi ali samoupravi na osnovi zakonitih predpisov ali proti občnosti ali morda celo kar proti poedincu konkretne obveznosti javnopravnega značaja, kijih mora upravna oblast izpolnjevati. To se zgodi ali kar neposredno z realizacijo pravne dolžnosti ali pa po predhodni lastni avtoritativni določitvi podrobnosti že nastalih obveznosti (n. pr. ob nekih pogojih obvezna otvoritev osnovne šole, izplačevanje plač in pokojnin uradnikom in zaostalim svojcem, podpore, rente in pomoči ob bolezni, nezgodah, onemoglosti, starosti in smrti socialnemu zavarovanju zavezanih oseb, podpiranje siromakov).

Dalje spadajo semkaj podelitve izrazitih koncesij, s katerim upravna oblast ko-

mu dovoljuje posebno intenzivno uporabo javnega dobra preko obče dopustne rabe (n. pr. koncesije za izkoriščanje vodne sile v javnih vodah, dovolitve za polaganje tirov in cevi na javnih cestah).

Iz razlogov javne blaginje ali zavoljo dosege dobička pridrži pravni red marsikatero neavtoritativno delovanje državi ali samoupravnim edinicam, vendar pa zakon včasih dopušča, da upravna oblast drugemu dovoli vršenje takih pridržanih del (n. pr. gradnjo in ukoriščanje nedržavnih železnic, postavitve in uporabo nedržavnih telegrafsko-telefonskih naprav, podelitev javnosti privatnim šolam i. t. d.).

Sorodne tem aktom so dodelitve tuje lastnine ali dodelitve služnosti na tuji lastnini iz razlogov obćih koristi po poprejšnji razlastitvi.

Avtoritativen skrbstven akt je končno tudi proglasitev stvari za stvar obće rabe (javno dobro). Ne le z abstraktnim pravnim predpisom je določeno, ali je imeti stvar zastran svoje narave ali pa vsled svojega pomena v javnem življenju za javno dobro, marveč včasih je treba še posebne namembe po upravnem oblastvu (n. pr. pri cestah).

Manj primerno je šteti med skrbstvene akte one policijske odredbe, ki poedinca silijo k takemu ravnanju, da se višje izobrazi ali da čim umnejše gospodari v dosego trajnejših in izdatnejših donosov ali da ohrani in izboljša raso kakovost potomcev. Tudi tem odredbam je namen, da pospešujejo materialno in idealno kulturo, toda ne s podelitvijo raznih dobrin in podobnim negovanjem, marveč z zapovedmi, prepovedmi in drugimi takimi policijskimi akti, gre torej za raznotere akte upravne policije.

C. Tretja vrsta konkretnih avtoritativnih aktov se nanaša na organiziranje države in samo-

upravnih edinic glede njih ljudske in krajevne podlage kakor tudi glede njih upravnih organov. K tem poslom prištevamo

1. podelitev članstva v državi ali samoupravni edinici (n. pr. podelitev državljanstva, članstva v občini) kakor tudi izključitev iz te zveze;

2. odreditev izprememb glede teritorija javno-pravnih edinic s spajanjem, izločanjem in razmejevanjem;

3. določitev sedeža in ozemlja poedinih oblastev, uradov in zavodov, v kolikor to ni že z zakonom ali uredbo odrejeno;

4. postavitev javnih upravnih funkcionarjev in druge s postavljanjem zvezane posle, n. pr. imenovanje upravnih funkcionarjev po poedinem višjem funkcionarju, izvolitev po zborih volivcev krajevnih ali poklicnih edinic (neposredno ali posredno po ožjih odborih), izvolitev po posebnih volilnih kolegijih, kooptiranje v kolegij po njega članih, dalje predlaganje po enojnem, dvojnem, trojnem ali tudi mnogoternatem predlogu v imenovanje ali v izvolitev, predhodno odobritev ali naknadno potrditev imenovanih ali izvoljenih funkcionarjev, končno tudi podelitev koncesije, da vrši koncesionar javne posle (n. pr. železniško policijo po privatnih železnicah).

D. Svojih obsežnih poslov (avtoritativnih poslov kakor tudi poslov svobodne uprave) pa uprava ne more opravljati brez stvarnih (materialnih) dobrin in brez osebnih (personalnih) del tudi takih ljudi, ki jih ne štejemo med upravne organe. Ta stvarna in osebna sredstva pridobivamo tudi na privatnopraven način, vendar pa pravica javne uprave do dajatev materialnih dobrin in do osebnih opravil ali služb nastane pretežno enostransko na javnopraven način in to tudi proti volji zavezancev ter je dotično dajatev ali

delo opravljati, kakor hitro so izpolnjeni vsi pogoji za nastanek dolžnosti. Večidel mora pristojni upravni organ izdati še konkreten avtoritativen akt, da nastane obveznost, dasi so tudi primeri, da ni treba še takega akta, marveč že zgolj na osnovi abstraktne norme nastane ob nekih dejanjih ali drugih okolnostih prizadete osebe dolžnost dajatve (n. pr. kolkovanja listine, plačila uvoznine ob uvozu) ali opravila (n. pr. prijave).

Tem javnopravnim dajatvam in opraviom prištevamo v prvi vrsti

a) j a v n e d a v š č i n e, ki so namenjene za kritje stroškov države ali drugih raznoterih javnopravnih edinic in to vobče, a ne za kakšno posebno nalogo ali celo posebno napravo te ali one edinice. Takšna javnopravna telesa so poleg države posebno še teritorialne in poklicne samoupravne edinice. Najvažnejše teh samouprav zastopajo občestv koristil nekega ozemlja (n. pr. občine) ali tega ali onega poklica in družabnega sloja (n. pr. kmetijske zbornice, zbornice za trgovino, obrt in industrijo, združenja po zakonih o obrtih, zbornice za delavce in nameščence, dalje advokatske zbornice, zdravniške zbornice i. t. d.), druge pa so določene le za nekatere posebne naloge večjega ali manjšega teritorija (n. pr. cestni okraji) ali pa prisilno združujejo neke družabne kroge le zavoljo neke posebne, omejene naloge zlasti socialnopolitičnega ali pridobitnega značaja (n. pr. glede zavarovanja delavcev in nameščencev proti bolezni in nezgodam, za onemoglost, starost in smrt). Končno prištevamo semkaj verske zajednice in njih za pobiranje prispevkov upravičene krajevne edinice (n. pr. cerkvene ali verske občine). Plačujejo se te davščine navadno v denarju. Delimo jih v davke in pristojbine. D a v k i se nalagajo po občem, za vse enakem merilu brez ozira, ali in v kolikšni meri dotično javnopravno telo zavezancu koristi.

Pristojbine se pobirajo istotako po nekem občem, abstraktno določenem merilu, vendar le za posebno ukoriščanje javnih naprav ali zastran posebne zaposlitve javnih organov (pristojbine zbog uporabe in javne pristojbine). Davki kakor tudi pristojbine so ali samostalne davščine ali pa le doklade k davščinam drugih javnopravnih edinic (n. pr. občinske doklade na državne neposredne davke).

b) J a v n a b r e m e n a v ožjem smislu so namenjena neposredno kakšni posebni nalogi javne uprave, a ne morda posredno s tem, da krijejo obče stroške te ali one javnopravne edinice. O javnih bremenih govorimo, kadar je kdo zavezan, da upravi prepusti neke materialne dobrine ali jej jih da na razpolago (denarne dajatve in dajatve v naturalijah), ali pa da opravlja neka posebna opravila ali službe v gori označene namene. Kakor javne davščine moremo tudi bremena deliti na dve skupini. O b č a b r é m e n a povsem prezirajo, ali je dotična upravna naloga ali naprava zavezancu namenjena ali ne, ter zadenejo vsakogar, ki se ga tiče. Takšna obča bremena so n. pr. vojaško službovanje zbog obče obveznosti službe pri vojaški sili, nastanitev vojakov in njih živine in vozil v privatnih zgradbah, pričevanje pred oblastvom, prijava nalezljivih bolezni pri ljudeh, živalih in rastlinah, pomoč ob požaru in drugih elementarnih nezgodah, odstop lastnine radi uničbe ob nalezljivih boleznih. Druga bremena zadenejo le take osebe, ki imajo posebne koristi od dotičnih javnih naprav, n. pr. mejaše glede vzdrževanja cest, lastnike zemljišč glede odstopa sveta za ceste pri parcelacijah i. t. d. Po nekaterih zakonih je združiti te udeležence v posebne konkurenčne združbe. Včasih se k tem bremenom udeležencev nekatere osebe zbog pretežne koristnosti javne naprave za nje ali zavoljo izredno intenzivne

uporabe takih naprav pritezajo k zvišanem prispevkom, n. pr. podjetja, ki prekomerno ukoriščajo javne ceste.

Uprava si pridobiva potrebna materialna sredstva ne le z javnopravnimi dajatvami, ki jih enostransko nalaga pravno podvrženim osebam, nego tudi še na druge javnopravne načine. Semkaj spada v prvi vrsti pridobivanje z monopolnimi podjetji. Pravni red pridržuje državi ali samoupravi to ali ono delovanje, s katerim je moč pridobivati, ter izključuje od te vrste delovanja vse ostale osebe. Tako tekmovanje drugih izključujoče pravice do pridobitnega delovanja imenujemo monopole (monos = sam, poolein = trgovati). Razlikujemo navadno med finančnimi monopoli in regali. Pri finančnih monopolih meri pridržek izključno ali vsaj pretežno na dosego monopolnega dobička, ki je enostransko določen pribitek k ceni, dosegljivi ob svobodnem tekmovanju. Finančni monopol se omeji ali na prodajo predmetov ali pa obseza tudi proizvodnjo sirovin in njih obdelavo. Pri regalih ali upravnih monopolih pa je neko pridobitno delovanje pridržano upravi predvsem iz ozirov na javno blaginjo in se ne skuša doseči čim večji monopolni dobiček, nego se uporaba nekih naprav ali nakup proizvedenih predmetov dovoli proti takšni odškodnini ali nakupni ceni, ki ne izključuje pospešitve onih javnih interesov, radi katerih se je delovanje monopoliziralo. Opustitev vsake odškodnine bi pa vsekakor preveč obremenilo gospodarstvo države ali samouprav ali pa bi se s tem drugi, na dotičnem pridobitnem delovanju manj interesirani sloji v enostransko korist poedincem ali poedinemu družabnemu krogu z večjo nategnitvijo občin javnopravnih dajatev preveč obremenjevali. Zbog tega predpisuje uprava primerno odškodnino. V obeh primerih, tako pri finančnih kakor pri upravnih monopolih se plača

odškodnina vobče sicer v obliki privatnopravnega posla, vendar določitev cene same je akt javne oblasti. Pridobiva si pa uprava finančna sredstva tudi s tem, da v večjem ali manjšem obsegu prepušča proti odškodnini monopol privatnikom. Taka prepustitov pa je že izrazit avtoritativen akt.

Nadaljnja vrsta javnopravnih dajatev so d e l e ž i, kvote, tangente, ki jih morajo javnopravne edinice ene vrste zavoljo zakonitega predpisa prispevati drugim takim edinicam, n. pr. država določen odstotek nekih državnih davščin banovinam.

Končno si pridobivajo država in samoupravna telesa sredstva za opravljenje svojih poslov tudi še z d r u g i m i a v t o r i t a t i v n i m i a k t i, ki sicer niso usmerjeni na tako pridobivanje, a iz drugih razlogov n. pr. radi kaznovanja nalagajo komu plačilo v denarju ali mu odvzamejo neke predmete.

Vsa materialna sredstva, ki pripadejo državi ali drugi javnopravni edinici, so n j i h i m o v i n a. Po svojem namenu delimo to imovino v finančno in v upravno imovino, ne da bi pri tej porazdelbi še v poštev jemali, na kakšen način so poedini deli te imovine prešli v posest javnopravnih edinic, ali z avtoritativnimi akti, kakršni so zgoraj navedeni, ali pa s svobodnim upravljanjem. F i n a n č n a i m o v i n a so one stvari in imovinske vrednosti, ki nosilcem javne uprave služijo s svojo glavnično vrednostjo in svojim donosom in z njima krijejo finančne potrebe javne uprave. Dasi se ta imovina upravlja po privatnopravnih normah, je pa vendar vezana na javen namen, ker se sme uporabljati le v namene javne uprave. Finančni imovini prištevamo gotovino, vrednostne papirje, plodonosna zemljišča, tovarne in druga pridobitna podjetja, poslopja dana v najem. Gotovina se ali kot taka uporabi ali pa se plodonosno naloži in šele njen donos uporabi za javno upravo; zem-

ljišča se ali dajejo v zakup ali se uporabljajo po trgovinskih načelih v dosego dobička ali se pa odprodajo.

Upravnna imovina služi neposredno poedinim namenom javne uprave, toda ne s svojo glavnično vrednostjo, ne s svojim finančnim donosom. Razlikujemo javno dobro in upravno imovino v ožjem smislu. Javno dobro so one stvari, ki jih sme vsakdo uporabljati, bodisi vsled njihove prirode, bodisi ker pravni red določa in dovoljuje tako uporabo. So to n. pr. javne ceste in javni parki, javne vode in javni vodnjaki i. t. d. Ta obča uporaba seveda ni neomejena, marveč omejena po občnosti uporabe, ki ne sme izključevati enake uporabe po drugih osebah. Včasih zakoni določajo obseg take obče uporabe. Ostale stvari so upravna imovina v ožjem pomenu. One so nekak stvarni aparat upravnih organov, kar velja zlasti o poslopih in drugih nepremičninah za urade, zavode in druge naprave, o pisarniškem, učnem in vojnem materialu, o zbirkah muzejev, bibliotek in galerij, o materialu, potrebnem bolnicam in drugim takim zdravstvenim in socialnim napravam i. t. d.

Konkretne avtoritativne akte pa moramo za boljše spoznanje njih pravne prirode porazdeljevati ne le po namenu, marveč tudi *po načinu njih učinkovanja* na pravno sfero poedinca, na njegove pravice in dolžnosti, ali predpisujejo ali zgolj dejansko delujejo. S tega vidika jih razredimo na dve skupini:

A. Prva skupina konkretnih avtoritativnih aktov so oni akti, ki vsebujejo na konkreten primer se nanašajoč pravni predpis. So to ali upravni odloki ali javnopravne pogodbe. Upravni odloki prevladujejo, na javnopravne pogodbe naletimo v prvi vrsti v mednarodnem življenju, manj jih uporablja javna

uprava v svojem delovanju v notranjosti države. Pri upravnih odlokih nastopa upravni organ kot pravno prevladujoč vršilec javne oblasti proti drugi osebi, ki mu je glede stvari tekočega postopka podrejena. Pri tem je nebitveno, ali je pravno podrejena oseba zgolj privatnik ali je sama nositelj in izvrševalec javne oblasti, ki v danem slučaju tudi kot taka nastopa (n. pr. samouprava proti državnemu oblastvu, ki nadzira njeno delovanje) ali je sicer nositelj javne oblasti, ki pa takrat kakor privatnik nastopa (n. pr. država, ki gradi poslopje, proti občini kot gradbenemu oblastvu). Po vzročni vezi med pravnimi odnošaji in na nje se nanašajočimi odloki razlikujemo konstitutivne, deklarativne in eksekutivne odloke, o čemer sem podrobneje pisal v svojem „Upravnem postopku“ v poglavju o upravnem odloku.

Uprava sklepa tudi javnopravne pogodbe. Pri vsaki pogodbi je treba soglasne, na nastanek, izpremembo, prenos ali prestanek pravnega odnosa usmerjene volje dveh ali več oseb, ki so si ob sklepanju pravno prirejene. Za javnopravno pogodbo gre takrat, kadar so pogodniki nositelji javne oblasti, kot take tudi nastopajo in si v tem primeru stoje enakopravno nasproti, najsi je tudi morda eden izmed teh nositeljev javne oblasti drugače podrejen drugemu izmed njih. Pogodba je javnopravna zlasti tedaj, ako se nanaša na stvari, o katerih bi pristojno upravno oblastvo odločilo, ako bi ne bilo sporazuma, ter bi torej s svojim odlokom nadomestilo manjkajoči ali spodleteli sporazum (n. pr. sporazum dveh občin o prispevanju k gradnji in vzdrževanju občinske ceste, ki služi več občinam; višje upravno oblastvo pa odloči le ob sporu). Za javnopravno pogodbo gre tudi, ako se pogodba tiče takšnih obveznosti, ki bi se brez sporazuma sicer ne mogle naložiti z namestovalnim upravnim odlokom, gre pa vendar

za takšna vprašanja, o katerih bi v sporu o veljavnosti pogodbe ali o vrsti in obsegu obveznosti, nastalih iz pogodbe, odločalo nadzorno ali za odločanje o javnopravnih sporih pristojno upravno oblastvo (n. pr. pogodba, s katero se zbornica za trgovino, obrt in industrijo, prisilna združenja in prizadete občine zavežejo po nekem ključu trpeti stroške za vzdrževanje po zakonu predpisane strokovne nadaljevalne šole). Mnogo je takih primerov, ki imajo le videz javnopravne pogodbe, a gre za privatnopravno pogodbo ali za upravni odlok. Pogodba, pri kateri so pogodniki ali vsaj eden med njimi sicer nositelji javne oblasti, je pač le privatnopravna pogodba, ako v danem slučaju nastopajo ti-le pogodniki kakor privatniki po predpisih privatnega prava in sodijo po našem pravu v sporu o veljavnosti in realizaciji pogodbe redna sodišča (n. pr. dobavne pogodbe države ali samoupravnih edinic z raznovrstnimi podjetniki). Nekateri upravni odloki so morda po zunanji obliki pogodbe, toda po svojem bistvu izraziti enostranski odloki, pri katerih mora biti eden izmed takozvanih pogodnikov določen nositelj javne oblasti, ki nastopa kot pravno prevladujoč subjekt, drugi se pa prostovoljno podvrgava nekim pogojem. Te pogoje postavlja upravni organ deloma enostransko iz javnih interesov, deloma pa v sporazumu z nasprotno stranko, ki se ugotovi s ponudbo pri dražbi ali na drug način (n. pr. prenos pravice za pobiranje javnih dajatev na onega, ki je imed najvišjimi ponudniki povsem zanesljiv). Tudi ne gre za javnopravno pogodbo, kadar upravno oblastvo po povoljni oceni usvaja pred njim sklenjeno poravnavo med medsebojno si nasprotujočimi zahtevki dveh ali več strank, a sporazum o teh zahtevkih ne more nadomestiti upravnega odloka (glej izvajanja konec poglavja o upravnem odloku v mojem „Upravnem postopku“).

Teorija o javnopravnih pogodbah pa praksa dokaj kolebata. Menim, da brez potrebe uvrščamo upravni akt med javnopravne pogodbe, kadar sicer upravno oblastvo uvaja postopek in določi vsebino upravnega akta v večji ali manjši meri po predlogih ali v sporazumu s stranko, toda stranka navzlic temu ob rešitvi tekoče stvari ne stoji enakopravno nasproti upravnemu oblastvu, marveč kot pravno podvržen subjekt ter predpisi o enostranskem upravnem odloku v polni meri zadostujejo.

Je že prava javnopravna pogodba sploh bolj redek pojav v upravi, tem večja izjema so javnopravne pogodbe, ki jih sklenejo privatniki med sabo ob popolni enakosti svojega pravnega položaja o stvareh, ki se nanašajo na javnopravne odnose in o katerih odloča ob sporu upravno oblastvo, dasi le-ta ne sodeluje pri sklepanju samem (n. pr. stari še vedno veljavni zakon o ureditvi medverskih odnosov iz l. 1868 dovoljuje zakoncem v mešanih zakonih, da se v nekih mejah pogodijo o verski pripadnosti svojih otrok).

B. Druga skupina mimo upravnih odlokov in javnopravnih pogodb so oni konkretni avtoritativni akti, ki ne vsebujejo pravnega prepisa, dasi jih uprava vrši kot nosilec javne oblasti. Med ta pravna dejanja uprave spada neposredna upravna prinuda, s katero (n. pr. s fizično silo) odstrani nek protipraven odpor ali prepreči protipravna dejanja in s tem ustvari vsaj deloma ono stanje, ki bi moralo biti ali pa nastati kot sankcija za primer kršitve dolžnosti. Dalje štejemo semkaj vršenje javne oblasti z opazovanjem, prisostvovanjem, ogledovanjem, ki ga mora nadzoru podvrženi trpeti, končno pa še izpolnjevanje lastnih konkretnih obveznosti javnopravne prirode, ki so nastale nositelju javne uprave iz razlogov obče blaginje proti občnosti ali kar proti poedincu.

Preidemo k avtoritativnim upravnim činom abstraktne prirode. A b s t r a k t n e p r e d p i s e izdajajo sicer predvsem zakonodajni činitelji, vendar tudi uprava ne more brez škode se omejiti zgolj na konkretne akte. Zakonodajalci ne poznajo vseh krajevnih potreb in stremljenj in ne vedo za vse podrobnosti, potrebe se razlikujejo po krajih. Tudi zakonodaji zbog dokaj kompliciranega zakonodajnega postopka ni moči dovolj hitro se prilagoditi vedno se menjajočim razmeram. Zato pooblaščajo ustava ali pa zakoni državno upravo ali samoupravo, da same namesto zakonodajne oblasti izdajajo abstraktne pravne predpise, ki jih v nasprotju z zakoni imenujemo u r e d b e. Uredbe so kakor odloki pravna pravila, a se ne nanašajo na konkreten primer, nego so abstraktno-hipotetične prirode. Veljajo za vrste slučajev, ki se morda pripetijo, in niso točno določene ne glede oseb, v katerih pravno sfero naj segajo, ne glede časa, kdaj naj učinkujejo. Konkretni pravni predpisi se nanašajo vedno na poedine točno določene slučaje. Dasi je tudi konkretni odlok lahko hipotetičnega značaja in se včasih nanaša na vrsto oseb, pa se vendar bistveno razlikuje od uredbe. Konkretni odlok je naperjen vobče proti individualno določeni osebi (individualen odlok), včasih pa tudi proti skupini generalno po nekih znakih zadostno določenih, čeprav upravnemu oblastvu individualno še neznanih oseb, a se navzlic temu nanaša le na poedin točno določen slučaj, ki bo gotovo ali le mogoče nastal (generalni odloki kot n. pr. poziv vojaškim obvezancem nekih letnikov v poedinih krajih k naboru ob določenem času in na določenem mestu, policijska ureditev cestnega prometa ob konkretnem javnem obhodu). Po pogojih, pod katerimi učinkujejo, t. j. ustvarjajo, izpreminjajo ali ukinjajo pravne odnose, moremo uredbe deliti v dve vrsti:

1. Nekatere uredbe učinkujejo šele s pomočjo konkretnih upravnih ali sodnih aktov.

2. Pri drugih uredbah ni treba nadaljnjega konkretnega avtoritativnega akta, nego uredba učinkuje v vseh slučajih, ko nastopajo neka pravno odločilna dejstva. Ta dejstva so ali pravna dejanja, ki neposredno merijo na izvrševanje uredbe (n. pr. nekatere prijave privatnikov), ali pa so drugi pravni pomembni dogodki in stanja (n. pr. posest nekih nepremičnin ali premičnin).

Nekaterim uredbam so potrebni celo še nadaljnji podrobnejši abstraktni predpisi, n. pr. minister ureja z uredbo neko upravno stvar, a prepušča radi različnih razmer v poedinah banovinah izdajo podrobnejših abstraktnih predpisov banu.

Po svoji vsebini so uredbe ali abstraktne zapovedi ali abstraktne prepovedi ali abstraktne dovolitve. Pri abstraktnih zapovedih in prepovedih je poudarjena pravna dolžnost. Ta dolžnost je ali neko delovanje (dare, facere) ali neko opuščanje (pati, omittere) ter obsega včasih eno samo obveznost, s katere izpolnitvijo dolžnost ugasne, včasih pa celo vrsto enakih ali tudi različnih poedinah obveznosti. Takšna dolžnost je predpisana v korist fizični ali pravni osebi, a mnogokrat kar v interesu občnosti sploh. V tem poslednjem primeru ni torej niti izrazitega subjekta pravice. Pri abstraktnih dovolitvah in priznanjih pa silita pravica in s tem subjekti pravice v ospredje, dočim sta dolžnost in subjekt dolžnosti le bolj sekundarnega značaja ter je sploh vsakdo primoran, da ne moti subjekta pravice v nje izvrševanju.

Seveda ne imenujemo le poedin takšen abstrakten predpis uredbo, marveč tudi skupino, abstraktnih predpisov, ki urejajo razna, na eno in isto bolj ali manj obsežno ali kar na vrsto sorodnih stvari se nanašajoča vprašanja.

Kakor konkretni upravni akti avtoritativnega značaja zadevajo tudi uredbe prav raznotere upravne grane in naloge. Najpreprostejša vrsta uredb so službena navodila lastnim nameščencem in podrejenim oblastvom, uradom in zavodom. S pravilniki se ureja uporaba javnih ustanov (zavodov, podjetij in naprav). Ti pravilniki niso namenjeni le nameščenemu osebju glede njegovega položaja in poslovanja v zavodu, marveč se nanašajo tudi na oskrbovance, gojence, posetnike in druge uporabnike tiste ustanove. Tako službena navodila kakor tudi pravilniki se bistveno ne razlikujejo od navodil in predpisov, ki jih dajejo privatniki svojim nameščencem in uporabnikom svojih naprav. Obe ti vrsti uredb, službena navodila in pravilniki, vežeta zgolj javne funkcionarje in uporabnike javnih naprav in to zbog njihovega službenega položaja ali zastran uporabe javnih ustanov po njih.

Tema dvema vrstama uredb, ki jih manj primerno imenujejo tudi upravne uredbe, stoje nasproti uredbe v ožjem smislu. Te poslednje, tako zvane pravne uredbe vežejo zlasti druge osebe, ki niso že po službenem položaju ali po uporabi javne naprave vezane na navodila. Uredbe v tem skrčenem smislu se pojavljajo na troje načinov:

1. Ta ali oni zakon prepušča upravi, da izda z izvršilno uredbo vse one dodatne predpise, ki so za uporabljanje zakona neobhodno še potrebni, ker bi se brez nadaljnjih dodatnih predpisov zakon sploh ne mogel v polni meri uporabljati. Seveda ti dodatni predpisi ne smejo nasprotovati ne ustavi, ne zakonu. Včasih niti zakon, h kateremu je izdati izvršilno uredbo, ne pooblašča upravne oblasti, da izda takšno uredbo, nego izvira ta kompetenca že iz občega delokroga nekega upravnega oblastva, ki mu je skrbeti za izvrševanje

gotove vrste zakonov. Naša ustava daje upravni oblasti izrečno pravico, da izda uredbe, potrebne za uporabo zakonov. V kolikor s kakšnim zakonom izdajanje teh izvršilnih uredb ni pridržano drugemu državnemu ali samoupravnemu oblastvu, izdaja to vrsto uredb stvarno pristojno ministrstvo.

2. Druga vrsta pravnih uredb so uredbe za urejanje odnosov na osnovi specialne zakonske pooblastitve. One urejajo neko vrsto odnosov, za kar bi brez specialne zakonske pooblastitve bilo treba zakona. Urejajo te odnose povsem prvotno ali pa izpreminjajo ali ukinjajo že obstoječe zakone, ki se nanašajo na dotične, v pooblastitvi navedene odnose. V takem primeru izpreminjeni ali ukinjeni zakoni ne ožive, ako se uredba ukine. Navidezno se torej s tako uredbo more izpreminjati zakon, kadar se sme z njo urediti materija, doslej urejena z zakonom, prav za prav pa so zbog take zakonske pooblastitve gotovi predpisi starega zakona postali le še pogojno veljavni. Glede onih skupin pravnih odnosov, ki jih po izrečnih odredbah ustave mora zakon urediti, pa seveda ni dopustno, da bi se za njih ureditev pooblastila upravna oblast, marveč je v takem slučaju dovoljena k večjemu pač le navadna izvršilna uredba. Specialno zakonsko pooblastilo za urejanje odnosov se daje upravni oblasti ali le za enkrat ali za določeno dobo ali pa brez časovne omejitve. V prvem slučaju, dalje v drugem slučaju po preteku roka bi se izdana uredba ne smela izpreminjati z novo, na osnovi omenjene specialne pooblastitve izdano uredbo, temveč le z zakonom.

3. Takšna specialna, upravi dana pooblastitev za urejanje odnošajev pa nikakor ne more zado-
stovati. Zlasti uredbodajna oblast policijskih obla-
stev in pa teritorialnih samoupravnih teles (banovin
in občin) mora biti obsežnejša. Treba je gene-

ralnih zakonskih pooblastitev, s katerimi se bodisi zavoljo hitro se menjajočih razmer, bodisi radi posebnih nazorov, običajev in potreb v po-
edinih krajih in krajinah upravna oblastva po-
oblaščajo, da ne le točno opisane vrste pravnih
odnosov, marveč kar cele skupine odnosov dolo-
čenih le po granah uredijo z abstraktnimi za-
povedmi, prepovedmi in dopustitvami. Tako so
n. pr. oblastva občę uprave pooblašćena izdajati
policijske uredbe za vzdrževanje varnosti in reda;
obćinski odbor more, posebno glede krajevne
policije, izdati krajevne uredbe ne le na osnovi
zakonov in v zakonu osnovanih uredb, nego tudi
ob nedostajanju predpisov, s katerimi bi bila
urejena dotićna vprašanja; banovinski svet pa
more po ustavi na osnovi pooblastitve, ki jo
sme dati zakon o ureditvi banovin ali kak drug
zakon, urediti poedine grane banovinske uprave
in življenja v banovini z banovinskim uredbami.
Zlasti zakon o ureditvi banovin more banovinski
uredbodaji prepustiti kar cele upravne grane ba-
novinskega znaćaja in to ne glede na to, da so
se dotićni odnošaji dotlej uredili z zakoni. Do-
sedanji, takšno materijo urejajoći zakoni bi bili
torej le pogojno še veljavni in bi se mogli z ba-
novinskimi uredbami izpremeniti ali nadomestiti.
Postavodaja je pać glede nekaterih panog prešla
od zakonodajne na upravno oblast.

Od doslej omenjenih upravnih in pravnih
uredb se bistveno razlikujejo tako zvane za silne
uredbe ali zaćasni zakoni. Ti ne spopol-
njujejo in tudi ne izpreminjajo ali ukinjajo starih
zakonov, nego samo zaćasno zaustavljajo njih ve-
ljavo ali pa samo zaćasno urejajo odnošaje, ki bi
se smeli le z zakonom urediti. Takšne zaćasne
zakone izda upravna oblast pać le na osnovi po-
sebne v ustavi predvidene pooblastitve ali pa za-
voljo hude, drugaće nepremagljive stiske, v katero

je država zašla. Po naši ustavi sme kralj ob vojni, mobilizaciji, neredu in pobuni, ki bi ogrožale javni red in varnost države, ali ako so do take mere vobče ogroženi javni interesi, odrediti, da se začasno neodvisno od ustavnih in zakonskih predpisov vsi neobhodno potrebni izredni ukrepi podjamejo, vendar se morajo naknadno predati narodnemu predstavništvu na soglasje. Ti-le ukrepi morejo biti tako abstraktni kakor tudi konkretni akti. Označba zasilne uredbe gre le takšnim abstraktnim aktom, vendar so tudi takile izredni konkretni akti po svojem značaju začasni zakoni, ker konkreten slučaj urejajo na način, ki nima podlage v zakonu.

Po državnem preobratu l. 1918. pa tja do vidovdanske ustave niso le kralj, ministrski svet in poedina ministrstva, nego z omejitvijo na to ali ono pokrajino tudi razne deželne vlade in njih oddelki bili radi takratnih neurejenih državno-pravnih razmer in po svetovni vojni nastalih težkih gospodarskih stisk primorani izdati začasne zakone. Tudi Narodna vlada SHS v Ljubljani za časa pod suvereniteto Narodnega veča SHS v Zagrebu stoječe države Slovencev, Hrvatov in Srbov, a pozneje po ustanovitvi kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev deželna vlada za Slovenijo sta izdala veliko število takih začasnih zakonov. V kolikor so bili izdani od 1. decembra 1918. naprej, so po prehodnih odredbah vidovdanske ustave ti začasni zakoni vobče v nespremenjeni ali spremenjeni obliki postali pravi zakoni, le oni, ki sploh niso bili pravočasno predloženi zakonodajnemu odboru v pregled ali ki jih je ta odbor odklonil, so prestali veljati.

Uredbe izdaja ali državna uprava ali pa jih izdajajo raznotera samoupravna in njim sorodna javnopravna telesa. Uredbe le-teh imenujejo ponekod v nasprotju k uredbam državne uprave

tudi avtonomne statute, kompetenco teh teles do uredbodaje in zlasti do izdajanja pravnih uredb pa a v t o n o m i j o.

Upravni organi ne nastopajo le kot nosilci javne oblasti ter ne izdajajo le avtoritativne upravne čine. Druga velika veja upravnega udejstvovanja je svobodno upravljanje. Usmerjeno je predvsem na nego in podvig materialne in idealne kulture prebivalstva. To-le upravljanje je torej del upravnega skrbstva in se vrši s pomočjo lastnih finančnih sredstev in druge imovine zlasti z ustanavljanjem in gradnjo, vzdrževanjem in obratovanjem raznih zavodov, podjetij, naprav in z drugimi prireditvami, namenjenimi v večji ali manjši meri boljšanju pridobitnih razmer, izpopolnitvi prometnih naprav, širjenju in dviganju narodne obče prosvete in strokovne izobrazbe, izboljšanju narodnega zdravja in odstranitvi najhujših socialnih neprilik gospodarsko šibkejših slojev. Gre tu za posle, ki jih morejo upravljati ali država ali samoupravne edinice, a tudi privatniki, in ki jih zbog posebnega pomena za vso državo ali za to ali ono samoupravno edinico utegne z večjo vnemo opravljati dotično javnopravno telo samo, ali pri katerih bi iniciativa privatnikov radi velikih finančnih žrtev večinoma ne bila zadostna ali bi se vsled želje po čim večjem dobičku morda javni interesi premalo upoštevali. Nekateri teh poslov so takšni, da jih uprava zavoljo obstoječe zakonite obveznosti mora vršiti, dasi način in obseg sploh ni določen in poedincem niso nastale nikakršne pravice do njih, a druge sme opravljati ali opuščati povsem po svojem izprevidu in uvidevnosti, v vseh primerih pa se mora ozirati na razpoložljiva sredstva in na večjo nujnost ali primernost dotičnih ukrepov. Nekateri teh naprav že s svojim obstojem ali obratom koristijo obči blaginji in ni treba nika-

kega sodelovanja onih, ki jim je naprava v prid (cestna razsvetljava, uravnava rek, zgradba hudo-urnikov itd.). Druge naprave donšajo korist le z uporabo po onih, ki so jim namenjene, a ta uporaba je ali prostovoljna ali obvezna. Kadar je uporaba zavoda obvezna, je njega ustanovitev in vzdrževanje obenem pravni dogodek, ki utegne ustvarjati dolžnosti pri osebah, katerim je namenjen, ni pa to nikakšen avtoritativen akt (n. pr. uporaba občinske klavnice).

Javna uprava v zgoraj omenjene namene tudi s prispevki (s subvencijami ali dotacijami) podpira zavode in naprave drugih javnih teles in privatnikov ter njih združevanj. V to vrsto aktov svobodne uprave spada tudi udeležba države in samoupravnih edinic pri različnih podjetjih, pri čemer gre deloma morda tudi za dosego dobička, a zlasti za skrbstvene namene javne uprave (n. pr. udeležba pri delniških družbah za velike hidro-električne naprave, za železnice, za pomorsko in rečno plovitev, za rudnike itd.).

Nadaljnji način skrbstvene svobodne uprave so dajanje podpor in nagrad, ne da bi kdo imel pravice do njih, potem pouk prebivalstva s predavanji, z izdajanjem knjig, z dajanjem nasvetov in informacij kakor tudi raznovrstne poizvedbe radi informiranja upravnih organov samih, da se usposablajo za nego in podvig materialne in idealne kulture naroda.

Druga velika skupina poslov svobodne uprave so pridobitni posli javne uprave, ki merijo na pridobivanje sredstev na privatnopravni in zlasti na podjetniški način. Stvarne pripomočke more uprava pridobiti s privatnopravnimi posli in z lastnim proizvajanjem. Taki privatnopravni posli so n. pr. pogodbe (nakup in prodaja raznih stvari, najem in zakup tujih poslopij, zemljišč itd., najemo- in zakupo-

daja lastnih stvari radi dosege dobička, posodbe in posojila, daritve) ali odškodnine radi poškodbe in uporabe. Proizvajajo se v lastnih podjetjih gospodarske dobrine, ki posredno (za dosego finančnih sredstev) ali neposredno služijo namenom javne uprave (n. pr. tiskarne, pošta in telekomunikacije, železnice in druga prometna sredstva javnopravnih edinic). Tudi o s e b n a d e l a, potrebna za upravo, si le-ta more pridobivati s privatnopravnimi pogodbami, kakršne so pogodbe o službovanju (službene pogodbe za pogodbene nameščence, delavce in dninarje in pogodbe za delo), pogodbe o pooblastitvi in drugih vrstah posloводства.

Kakor privatniki tako tudi upravni organi pri takem poslovanju realizirajo upravnim edinicam kot privatnikom pripadajoče pravice in dolžnosti in sicer proti drugim privatnikom in proti drugim javnim organom (n. pr. s prejemanjem in dajanjem, s predlogi in zahtevami in zlasti pred javnimi oblastvi s prošnjami in z uporabo pravnih lekov), dalje ustvarjajo, izpreminjajo in ukinjajo take pravice (s pogodbami, dogovori, poravnanimi in odpovedmi proti zasebnikom, s prijavi in odpovedmi proti javnim oblastvom) in končno jih ugotavljajo (s pripoznatvami, osporitvami in podobnimi izjavami).

.)===== (.

O UPRAVNIH ORGANIH VOBČE

Nositelji upravne oblasti, t. s. država in raznotere njej podrejene samoupravne edinice so zgolj juridične osebe in torej ne morejo sami vršiti posle svojega delokroga, imeti morajo organe, ki jih predstavljajo in zanje delujejo. V nekem širšem smislu so sicer tudi nositelji upravne oblasti sami

že organi za realizacijo pravnega reda, vendar obično imenujemo organe le one poedine fizične osebe ali skupine fizičnih oseb, ki so po pravu določene, da ustvarjajo voljo javne edinice in da se raz pravno stališče njih čini pripisujejo dotični edinici.

Upravni organi so, kakor navedeno, ali poedine fizične osebe ali pa skupine fizičnih oseb. Prve imenujemo individualne organe, druge pa kolektivne organe. Pri kolektivnih organih se funkcija (čin) več fizičnih oseb pripiše kolektivnemu organu samemu, ki je zbog tega v nekih ozirih nekakšna pravna oseba, a tako nastali akt kolektivnega organa se zopet pripiše nosilcu upravne oblasti.

Po načinu, kako nastane volja kolektivnega organa, razlikujemo kolektivne organe monokratskega ustroja in kolegialne organe. Pri monokratskem ustroju se vse poslovanje vrši pod odgovornostjo uradnega starešine in po njegovih navodilih, tedaj tudi glede poslov, ki jih sam ne opravlja, pri kolegialnem organu pa odločuje več fizičnih oseb skupaj, pri čemer je ali soglasnost potrebna ali pa zadošča že večina glasov. Kolegialni ustroj ne izključuje, da ne bi en član kolegija vodil posvetovanje in sklepanje in da ne bi bil sestavljen poleg odločujočih članov še iz drugega pomožnega osebja.

Kolektivne upravne organe delimo po njih nalogah v več vrst:

1. Oblastva opravljajo v pretežni ali izdatnejši meri avtoritativne funkcije. Ona so ali samostalna ali pa le posebni organi zavodov.

2. Urad v ožjem smislu so kolektivni organi, ki pri vršenju poverjenih jim nalog javne uprave sploh niso pooblašчени izdajati avtoritativne akte ali pa jim ti pripadajo le postransko. Vrše torej pred vsem razna pripravljalna ali druga pomožna

dela za izdajo avtoritativnih aktov, a zlasti izdajajo akte svobodne uprave. Tudi uradi so ali samostalni organi ali pa le deli oblastev in zavodov, a zastran posebnega značaja in enotnega vršenja teh poslov vendar več ali manj bodisi na znotraj, bodisi kar na zunaj posebne enote. Oblastva in uradi v ožjem pomenu tvorijo skupino uradov v širšem pomenu.

3. Pri z a v o d i h je za izpolnjevanje njih ne-avtoritativnih nalog fizičnim osebam dodanih več tehniških naprav in njihovi avtoritativni posli, v kolikor jim sploh pritičejo, so le postranskega pomena. S pomočjo teh tehničnih naprav proizvajajo zavodi materialne ali idealne dobrine in jih

a) neposredno nudijo širšim ali ožjim krogom prebivalstva. Prizadeti so nekajkrat primorani, da uporabljajo nekatere zavode, nekajkrat pa jim je na voljo dano, da rabijo te dobrine ali pa ne. Uporaba je brezplačna ali pa se zanja plača odškodnina. Razne šole, bolnice i. t. d. nam nudijo zglede za te možnosti.

b) Nekateri zavodi proizvajajo dobrine tudi za nosilce upravne oblasti same ter jih upravni organi uporabljajo ali potrošijo pri vršenju javne uprave. Takšni zavodi so n. pr. državne tiskarne.

c) Tretja vrsta zavodov proizvaja materialne dobrine le z namenom, da doseže dobiček. Ta dobiček se potem uporablja za kritje stroškov, ki narasejo državi ali samoupravi.

J a v e n z a v o d v ožjem smislu imenujemo le onega, ki je ob nekih pogojih vsakomur namenjen. Vobče so le zavodi javne uprave javni zavodi. Kakor obče znano tudi privatniki zavoljo svojih interesov ali nagnenj ustanavljajo ali vzdržujejo zavode, za katere je včasih predpisana posebna oblastvena odobritev, včasih pa niti te ni treba. Nekaterim vrstam takih zavodov n. pr. privatnim šolam, privatnim železnicam prizna ob

izpolnitvi nekih pogojev zakon sam pravico javnosti ali pa sme javna uprava na osnovi zakona takšno pravico podeliti. S pravico javnosti postane privaten zavod organ javne uprave.

Sorodne tem zavodom so zadužbine, s katerimi fizična ali pravna oseba z odobritvijo pristojnega upravnega oblastva določi nek fond za kakšen trajen namen javne in ne privatne prirode. V ustanovnem aktu je določeno, komu je poverjena uprava zadužbine.

Razlikuje se zavod od n a p r a v e, ki je zgolj tehnična ustanova, dočim je zavod sestavljen pred vsem iz fizičnih oseb, ki so jim poverjeni tehnični pripomočki.

Zavodom javnopravnih edinic gre včasih celo značaj juridične osebnosti ne le v javnopravnem, marveč tudi v privatnopravnem pomenu. To pa nikakor ne izključuje, da je dotični zavod še vedno zavod države ali samoupravne edince, s katero ni le glede ustroja, marveč tudi v drugih, zlasti finančnih ozirih tesneje zvezan. Ne uporabniki sami, nego državni ali samoupravni organi si izberejo vodstvo in neposredno ali vsaj posredno tudi pomožno osebje, saj drugače bi bil tak zavod samoupravno telo zase.

P o d j e t j e je oni zavod, ki ga nosilec upravne oblasti vzdržuje pretežno ali izključno radi pridobivanja finančnih sredstev. Ta pridobitna podjetja včasih zavoljo izrečnega pravnega predpisa povsem izključujejo konkurenco privatnih podjetnikov (monopolna ali regalna podjetja), včasih pa dopuščajo privatno tekmovanje. Le v širšem pomenu imenujemo podjetja tudi druge zavode, zlasti takšne, ki za lastno uporabo pri vršenju drugih upravnih poslov proizvajajo gospodarske dobrine.

Zavod je pogosto sestavljen iz raznih organov, v nekaterih primerih ima celo take organe, ki jim gre značaj oblastva (n. pr. univerzitetna oblastva).

4. Od vseh teh pod 1., 2. in 3. omenjenih organov, ki ali odločujejo (deliberativna funkcija) ali razna tehnična dela vrše (tehnična dela v ožjem pomenu, medicinsko-kirurška, didaktična, umetniška, knjigovodsko-blagajniška in pisarniško-manipulativna dela), se pa razlikujejo raznoteri posvetovalni organi (konzultativna funkcija). Ti **s o s v e t i** (tu pa tam tudi sveti imenovani, vendar se tako imenujejo tudi razni odločujoči kolegiji) so vobče kot pomožni organi priključeni oblastvom, uradam in zavodom in kolegialno organizirani; njih sestava pa je prav mnogovrstna tako glede predsedstva, kakor kar se tiče pozivanja ostalega članstva (n. pr. po položaju, z imenovanjem, z izvolitvijo, s kooptiranjem).

Toda ne le ti sosveti, marveč tudi drugi organi, ki jim gre značaj oblasti, urada ali zavoda istega ali drugega nositelja upravne oblasti, pogostokrat poleg svojih glavnih funkcij oddajajo tudi še mnenja.

I n d i v i d u a l n i h u p r a v n i h o r g a n o v, t. j. poedinih fizičnih oseb, ki poslujejo brez sodelovanja pomožnih, njim po zakonu dodeljenih oseb sami neposredno za državo ali samoupravo, je le malo. Tudi državni poglavar (monarh, prezident republike) ne pogrēša posebnega morda že kar z zakonom predvidenega pomožnega urada (n. pr. kraljeve ali prezidentove kancelarije). Razni nadzorni organi so tu pa tam v resnici individualni organi.

V mnogih zakonih se uporablja izraz organ tudi za poedine funkcionarje, ki sestavljajo kolektivni organ, in to zlasti v toliko, v kolikor tak, morda celo podrejen funkcionar pride v neposreden stik s prebivalstvom.

Ako naj velika množica upravnih organov kolikor toliko brezhibno deluje, je treba posebnega

hierarhičnega ustroja ne le znotraj pri poedinih kolektivnih organih samih, nego tudi razni upravni organi morajo zavoljo kolikor moč skladnega in medsebojno se spopolnjujočega delovanja biti med sabo v o d n o s u p o d - i n n a d r e j e n o s t i in iz tega odnosa izvirajoče prirejenosti. Veliki obseg države in raznoličnost nje poedinih krajin izključujeta, da bi se država le iz enega središča upravljala. Lokalna, le za manjše ozemlje namenjena oblastva, uradi in zavodi vršijo ogromno večino upravnih poslov, ker jim osrednji upravni organi že radi oddaljenosti in preobilice poslov ne bi bili kos. Mnogokrat je treba na mestu poslovati, vedno je treba poznati krajevne posebnosti, in prebivalstvo naj tudi nima predaleč do urada. Da lokalni upravni organi čim pravilneje delujejo in da se ne razpasejo pristranost, zlorabe in mrtvilo, v ta namen jih je treba nadzirati. Le v manjših državah more osrednja uprava kar sama vršiti ta nadzor, v večjih državah pa je vmes še ena ali tudi več stopenj vmesnih upravnih oblastev za večje okoliše. Tako pridemo do treh ali več stopenj, namreč do nižje, do ene ali več srednjih stopenj in do vrhovne stopnje. Tudi nadzor mora biti razumen in ob večjem številu stopenj se naj tudi nadzor za večino slučajev omeji na prvo višjo stopnjo, da se postopek preveč ne podraži in zavleče. Na ta način pridemo do treh upravnih stopenj z različnim delokrogom: nižja neposredno izvršuje, srednja kontrolira poslovanje nižjih, a vrhovna vodi celokupno upravno grano. Ako pa že imamo eno ali več vmesnih stopenj, moremo važnejše posle krajevnega in ne obče državnega značaja dodeliti srednji instanci, ki tako ne posluje zgolj kot nadzorno, nego obenem deloma tudi kot prvostopno oblastvo. Srednja stopnja je dalje tudi posebno usposobljena, da dava direktive raz stališča krajskih razmer. Zavodi tudi niso namenjeni vedno kra-

jevnim potrebam, nego širšemu ozemlju. Taki zavodi bodo podrejeni vobče višjemu, morda celo vrhovnemu oblastvu. A tudi zavodi ne pogrešajo vedno podrejenih organov, n. pr. podružnic, ki so pod njih nadzorom. Vrhovno upravno stopnjo je vsekakor treba izdatno razbremeniti ter jej naj pripadajo vobče le vrhovno organiziranje in vrhovno nadziranje upravnih oblastev in pa pripravljanje zakonskih predlogov in sestava za vso državo potrebnih uredb.

Tak hierarhičen ustroj zahteva, da višja stopnja popolnoma pozna delokrog in način poslovanja podrejenih oblastev, uradov in zavodov in da se vsaj njeni odločilnejši funkcionarji odlikujejo po svojih sposobnostih in po svojih, na raznih stopnjah pridobljenih izkustvih.

Kjer je več stopenj, tam imamo že vsled manjšega, srednjim in nižjim upravnim organom odrejenega ozemlja vsaj na srednji in nižji stopnji po več prirejenih organov. Vendar ne le zbog tega, temveč tudi zastran različnih smotrov ter sredstev in potov v poedinih upravnih granah je na eni isti stopnji do neke meje treba poleg samo ob sebi umljivega obstoja prav raznoterih zavodov tudi razcepitve pri upravnih oblastvih in to še v prav veliki meri tudi na vrhovni stopnji. Nimamo n. pr. le za glavne upravne grane posebna vrhovna upravna oblastva (ministrstva), nego se na vrhovni stopnji zlasti notranja uprava že vsled raznovrstnosti poslov deli na večje število prirejenih oblastev. S tem se ustreže obenem tudi državnopravni zahtevi, da oni politični eksponenti državne oblasti, ki stojijo na čelu poedinim upravnim granam, le-teh morejo kolikor toliko tudi obvladati in niso popolnoma odvisni od uradništva ali pa, kar je huje, opasni redu in pravilnemu poslovanju. Za neko enotnost v vsej državni upravi

na vrhovni stopnji pa skrbe take institucije, kakršni so ministrski sveti, kronski sveti ali kabinetni sveti.

Na srednji in nižji stopnji pa je radi manjšega teritorija teh instanc in drugačne odgovornosti njih šefov izvedljiva tudi združitev več sorodnih gran v enem samem oblastvu. S tako koncentracijo je zajamčena potrebna enotnost v upravi enega in istega ozemlja, vrhu tega pa je s tem tudi prebivalstvu ustrezno, ker ni za eno in isto stvar po raznih vidikih kar več samostalnih uradov pristojnih. Posebno moremo opazati, da je za notranjo glavno upravno grano na srednji in na nižji stopnji upravne organizacije v poedinih upravnih okoliših le po eno upravno oblastvo določeno, s čimer pridemo do pojma obče uprave. Ta tendenca do koncentracije je včasih tako krepka, da so tudi nekatera specialna upravna oblastva, namenjena posebnim panogam notranje uprave ali celo oblastva finančne uprave pod političnim vodstvom občega upravnega oblastva. Ta koncentracija poslov v enem oblastvu, ki je pristojno za vse ne drugim uradom enake stopnje izrecno pridržane upravne posle, je njega univerzalnost.

S tem, da se v upravi uvajajo razne stopnje za večje in manjše dele državnega ozemlja, se uprava decentralizira. Poznamo več vrst decentralizacije. Ena vrsta decentralizacije, ki jo imenujejo administrativno decentralizacijo ali glede na izvajanja v prednjem odstavku manj primerno tudi dekoncentracijo, prenese del upravnih poslov na lastne podrejene organe, pri čemer ni niti treba, da bi okoliš podrejenega organa bil manjši od okoliša nadrejenega oblastva (n. pr. okoliš ministrstva za promet in oni generalne direkcije državnih železnic ali okoliš občinskega odbora in oni občinske uprave in predsednika občine so enaki.) Druga vrsta decen-

tralizacije je ona po samoupravi. Je mnogo interesov in koristi, ki jih morejo le neposredno prizadeti krogi dobro spoznavati in zastopati, ne pa od centralne vlade dirigirani državni organi. Nekateri javni interesi imajo svoj izvor v skupnem sožitju na manjših in večjih delih državnega ozemlja, ki jim gre značaj geografskih enot, drugi taki interesi so pa nastali z izvrševanjem enakega poklica in s pripadništvom enakemu stanu. Javne posle glede teh interesov je treba v neki meri prepustiti pripadnikom teh teritorialnih skupin in družabnih slojev in pa njih predstavištvu v lastno upravo t. j. v samoupravo. O vrstah samouprav, o njih odnošaju do državne uprave in o njih ustroju in delokrogu pišem v posebnem zvezku, namenjenem samoupravi.

•)===== (•

O ORGANIZACIJI OSREDNJE DRŽAVNE UPRAVE

Upravno oblast v naši državi vrši kralj po ministrih, ki so odgovorni njemu samemu in pa narodni skupščini, ne pa senatu. Začasno dokler ne izide nov zakon o ministrski odgovornosti, pa so ministri po še veljavnem zakonu o ureditvi vrhovne državne uprave iz l. 1929 odgovorni le kralju. Sedaj za dobo kraljeve nedoletnosti pripada kraljevsko oblast namestništvu, sestoječemu iz treh kraljevskih namestnikov, od katerih eden predseduje. Vsi ministri tvorijo ministrski svet, ki mu načeluje predsednik ministrskega sveta ali tudi kralj sam (tako zvani kronski svet). V sejah ministrskega sveta se vobče ne odloča, nego se le pretresajo važni predmeti, glede katerih se to zdi kralju ali predsedniku ministrskega sveta potrebno, vendar je za nekatere važne ustavne akte treba sopodpisov vseh ministrov (n. pr. za proglašenje

zakonov s kraljevim ukazom) ali pa odločitve ministrskega sveta (n. pr. za zastopanje začasno zadržanega kralja) ali predhodnega pristanka ali odobrenja ministrskih predlogov in aktov po ministrskem svetu. V nekaterih slučajih pa namesto ministrskega sveta odločajo le ožji odbori ali komiteti manjšega števila ministrov. Tako podaja ministrski odbor, sestavljen iz predsednika ministrskega sveta, iz ministra vojske in mornarice in dveh, od kralja odrejenih ministrov ob pritegnitvi načelnika glavnega generalnega štaba in državno-brambnega inspektorja kot državno-brambni svet mnenja o pripravah ob miru za eventualno državno mobilizacijo vojaške sile, prometa, financ, industrije, kmetijstva in delovne sile; odloča pa o teh državno-brambnih pripravah predsednik ministrskega sveta. Ministri stoje na čelu poedinih gran ali resorov državne uprave, le ministri brez portfeja nimajo posebne upravne grane, pač pa se udeleže sej ministrskega sveta. Sistem, po katerem stoji minister na čelu poedine upravne grane in se poedini posli ne opravljajo ločeno po pokrajinah, imenujemo realni (resorni) sistem, v nasprotju s provincialnim (regionalnim) sistemom.

Oblastvo, ki ga vodi predsednik ministrskega sveta, se zove predsedništvo ministrskega sveta, oblastva, ki jim neposredno načelujejo in jih vodijo ostali resorni ministri, pa ministrstva. Sedaj je vrhovna državna uprava razdeljena na predsedništvo ministrskega sveta in 14 ministrstev.

Predsednik ministrskega sveta skrbi predvsem za enotnost v poslih vlade in uprave. Kot poseben resor pa so mu po zakonu o ureditvi vrhovne državne uprave in po zakonu o ureditvi predsedništva ministrskega sveta iz l. 1929 (v novelirani obliki iz l. 1937) poverjeni politični posli s senatom in narodno skupščino, informativna služba o političnem in družabnem

življenju v državi, pregled vseh osnutkov zakonov, uredb, pravilnikov, ki se naj obravnavajo v ministrskem svetu, in vrhovna uprava glede kraljeve civilne hiše (kraljeve kancelarije, maršalata dvora in uprave dvora), glede kancelarije kraljevih redov, glede drž. sveta in glavne kontrole, dalje obča državna občevalna služba s centralnim tiskovnim uradom (presbieroem). Pri predsedništvu obstoji tudi vrhovni inspektorat z največ tremi vrhovnimi inspektorji za neposredno inspekcijo nad vsemi granami državne uprave.

Vso upravo delimo po njenih predmetih na petero glavnih gran, v notranjo, v sodno, v zunanjo, v vojaško in finančno glavno grano. Notranja glavna upravna grana obsega vso upravo, ki ne spada v ostale glavne grane, ter je zlasti v dobah obsežnejšega udejstvovanja in v državah večjega obsega deljena na večje število gran. Tudi v Jugoslaviji opazamo vobče tako razdelitev, dasi se ministrski resorti ne strinjajo v polni meri s kakšno strogo teoretsko razdelitvijo upravnih gran.

Notranja uprava v š. p. skrbi za vzdrževanje javnega miru in reda in za nego in podvig gospodarske, prosvetne, telesne in socialne kulture. V ta namen imamo v Jugoslaviji poleg že omenjenega predsedništva ministrskega sveta deset ministrstev.

V kompetenco ministrstva notranjih poslov spada zaščita države (pobijanje protidržavne in razdorne propagande, nadzor nad društvi, shodi in posveti ter tiskom), skrb za osebno in imovinsko varnost, orožništvo, v kolikor ne gre za organizacijo, vojaški pouk in disciplino, dalje ureitev osebnih odnosajev prebivalstva (o osebnih imenih in matičnih knjigah, o državljanstvu), potem skrb za samoupravna telesa in nadzor nad njimi (kolikor ni to stvar kakšnega drugega ministrstva. n. pr. ministrstva financ glede samoupravnih prora-

čunov), končno obča državna statistika. V to ministrstvo spadajo pa tudi vsi oni državni posli, ki se ne morejo smatrati, da spadajo med posle drugega ministrstva. Upravno grano, ki je predmet tega ministrstva, imenujemo notranjo upravno grano v ožjem smislu.

Ministrstvo za poljedelstvo, ministrstvo za šume in rudnike, ministrstvo za trgovino in industrijo, ministrstvo za promet, ministrstvo za pošto, telegraf in telefon in končno ministrstvo za gradbe pospešujejo v prvi vrsti narodno gospodarstvo. V resor ministrstva za poljedelstvo spada pospeševanje poljedelstva in živinoreje kakor tudi agrarna reforma, dalje ribarstvo in končno razredna loterija. Kar se razredne loterije tiče, bodi omenjeno, da je njen čisti dohodek na razpolago ministru poljedelstva za gospodarske namene.

Ministrstvu za šume in rudnike pripada uprava državnih gozdov, a tudi uprava gozdov samouprav in javnopravnih korporacij, v kolikor je ta uprava državi poverjena, dalje nadzira ministrstvo ostale gozdove privatnih oseb in javnopravnih edinic, skrbi za pogozdovanje goličav in urejanje hudournikov, potem nadzira lov ter končno upravlja državne rudnike in nadzira privatna rudarska podjetja in rudarske bratovske skladnice za zavarovanje rudarskih delavcev in nameščencev.

Ministrstvo za trgovino in industrijo pospešuje zunanjo in notranjo trgovino, veliko industrijo in mali obrt; skrbi za zaščito industrijske svojine, kakor tudi za pravilne mere in uteži in za povzdigo turizma.

Ministrstvo za pošte, telegraf in telefon vrši vrhovno upravno in nadzorno oblast nad celokupno poštno in pa telegrafsko-telefonsko žično in brezžično službo.

Ministrstvo za promet se bavi s projektiranjem, gradnjo in upravo državnih železnic in nadzorom nad samoupravnimi in privatnimi železnicami, dalje z upravo državnih ladij in nadzorom nad samoupravnimi in privatnimi ladjami v javnem prometu, potem z graditvijo in vzdrževanjem morskih luk in pristanišč, rečnih pristanišč in plovnih cest, končno z javnim avtomobilnim prometom. Za izvrševanje ministrovega nadzora nad celokupnim prometom je ministru neposredno podrejen generalni inspektor celokupnega prometa.

V kompetenco ministrstva za gradbe spadajo visoke gradnje in cestne zadeve, potem urejanje voda zoper poplave, ukoriščanje vodne sile in sploh uporablanje vode, oskrbovanje naselbin z vodo, strojne naprave z vštetimi parnimi kotli in elektrotehniške naprave, dalje nadzor nad inženjerji, arhitekti in gradbenimi podjetniki.

Z narodno prosveto se bavi predvsem ministrstvo za prosveto, ki mu je poverjena skrb za javni pouk (razun nižjih in srednjih strokovnih šol), torej zlasti vrhovna uprava glede osnovnih, višjih ljudskih, meščanskih, srednjih šol, učiteljskih šol, univerz in drugih visokih šol. Dasi spadajo verske zadeve v delokrog ministrstva pravde, so bogoslovne šole vendar podrejene ministrstvu prosvete.

Tudi akademije znanosti, znanstveni instituti, biblioteke, arhivi, muzeji, gledališča, umetniški zavodi in druge prosvetne naprave spadajo v ta resor.

Socialno-politična in zdravstvena upravnna grana sta združeni v enem ministrstvu, v ministrstvu socialne politike in narodnega zdravja. Socialno-politična stroka obsega skrb za ubožce in invalide, socialno zavarovanje, zaščito delavcev in posredovanje dela, skrb za stanovanja in boj zoper draginjo, dalje iz-

seljeništvu. V zdravstveno stroko spada izvrševanje sanitetnih zakonov, izboljšanje higienskih razmer in in zatiranje nalezljivih bolezni, nadzor nad sanitetnimi posli samouprav in privatnikov, nad zdravniškim osebjem in privatnimi sanitetnimi napravami in kopališči.

Radi važnosti smotrene telesne vzgoje se je ustanovilo še posebno ministrstvo za telesno vzgojo naroda. Temu ministrstvu so poverjeni posli glede organizacije in nadzorstva nad združbami in napravami, ki jim je namen telesna vzgoja naroda, zlasti nad „Sokolom“ in podobnimi telovadnimi društvi, potem nad strelskimi, prostovoljnimi gasilskimi, skavtskimi, planskimi in sportnimi društvi.

Sodne upravne grane ne smemo isto-
veti s sodstvom. Ta grana, ki jo vodi ministr-
stvo pravde, skrbi predvsem za osebe in za
stvarne potrebščine sodišč in drugih sodnih naprav,
torej civilnih in kazenskih sodišč, državnega tožil-
stva, kazenskih in podobnih zavodov, dalje nadzira
advokate in javne notarje. Uprava vojaškega pravo-
sodja je izvzeta iz kompetence ministrstva pravde,
pač pa vrši to ministrstvo vrhovno upravo glede
upravnih sodišč, dasi je glede državnega sveta, ki
posluje kot vrhovno upravno sodišče, pristojno
vendarle predsedništvo ministrskega sveta. Mini-
strstvu pravde je poverjen tudi nadzor nad prizna-
nimi verskimi družbami in ureditev medverskih
odnošajev, s čimer sega v upravno grano, nana-
šujočo se na prosvetno (duhovno) kulturo.

Ministrstvo zunanjih poslov vodi
posle glede odnošajev naše države s tujimi drža-
vami, z društvom narodov in vaticanom, dalje glede
manjšinskih in verskih vprašanj v zvezi z zunanjo
politiko, potem glede sklepanja mednarodnih po-
godb in dogovorov, ter je vrhovni urad za diplo-
matsko in konzularno službo.

Ministrstvu vojske in mornarice pripada organiziranje, poveljevanje in upravljanje vojske in mornarice z vštetim vojaškim poukom, sodstvom, zdravništvom in graditeljstvom, dalje isti posli glede mejne trupe ter organizacija, vojaški pouk in disciplina orožništva, ki je v ostalih ozirih podrejeno ministrstvu notranjih poslov. V pristojnost ministrstva vojske in mornarice spada tudi vrhovna uprava civilne aviatike.

Ministrstvu financ je poverjena uprava državnih dohodkov (zlasti neposrednih davkov, trošarin, carin, taks, državnih monopolov) in izdatkov, ter sploh posli glede izdelovanja in izvrševanja državnega proračuna, uprava državne imovine in javnih fondov, dalje posli glede državnega kredita (državnih dolgov) in denarja (valute in borz), potem celokupna katastrska služba in končno nadzor nad samoupravnimi proračuni in financami.

Vobče ne izda kralj (kraljevsko namestništvo) sam upravnih aktov, toda je mnogo izjem. Že ustava predvideva več takih odlokov, n. pr. imenovanje in razreševanje ministrov in banov, postavljanje nekaterih državnih uradnikov, dajanje nekaterih vojnih činov, dajanje redov in drugih odlikovanj. Te odloke izdaja kralj sam in to ali na predlog pristojnega ministra ali pa iz lastne pobude, a sopolpisati mora vse te odloke, ki jim pravimo ukaze, vendarle pristojni minister. Začasno dokler se dotični zakoni ne izpremenijo, včasih ni niti treba ministrovega sopolpisa. Tako n. pr. sopolpiše ukaz o odlikovanju z redom „Jugoslovenske krone“ kancelar kraljevskih redov takrat, kadar je kralj iz lastne pobude podelil ta red.

Minister je samostalen starešina ministrstva ter se vsi upravni akti izdajo z njegovim podpisom ali v njegovem imenu. Dočim je ministrski svet kolegialno organiziran ter je obično treba soglasnosti, pa velja za poedino ministrstvo vobče monokra-

tično načelo. Po tem načelu se vse odločanje in ostalo poslovanje vrši pod odgovornostjo uradnega starešine in po njegovih navodilih, v kolikor poslov sam ne opravlja. Le izjemoma odloča o izvestnih vprašanjih kolegij višjih uradnikov v ministrstvu povsem samostalno, n. pr. kot vrhovna komisija za ocenjanje državnih uslužbencev ali kot disciplinsko sodišče za nekatere stroke državnih uslužbencev. Predsednika ministrskega sveta, ki je iz države odsoten ali dlje časa zadržan, nadomešča minister, ki ga kralj na predsednikov predlog odredi, a le začasno zadržanega pa minister, ki je po postavitvi najstarejši. Tudi odsotnega ministra ne nadomešča morda po času najstarejši uradnik, nego mu kralj na predlog predsednika ministrskega sveta odredi za namestnika enega izmed ministrov.

Vsako ministrstvo se deli na oddelke, oddelki pa na odseke in po potrebi še na referate. Tako zvani ministrov kabinet je ali poseben razdelek, ali pa je obćemu oddelku uvršćen. Namenjen je osebnemu obćevanju z ministrom (sprejemi pri ministru, osebna in zaupna službena pošta). Pri nekaterih ministrstvih podpirajo ministra en ali več ministrovih pomoćnikov. Ministrov pomoćnik vodi nadzor nad oddelki in skrbi za enotnost njih poslovanja ter podpisuje vse uradne akte, ki si jih ni pridržal minister za svoj podpis ali za podpis oddelnih načelnikov. Če je več ministrovih pomoćnikov, ima vsak svoj poseben delokrog. Ministrstvo notranjih poslov ima n. pr. dva ministrova pomoćnika in se skladno svoji kompetenci deli po deloma noveliranem zakonu o notranji upravi iz l. 1929. na pet oddelkov, na oddelek za zaščito države, na oddelek za javno varnost, na upravni oddelek (v ta oddelek spadajo vsi posli vrhovne državne uprave, ki ne spadajo v drug oddelek ali v kompetenco drugega ministrstva), na oddelek za

samoupravo in na oddelek obče državne statistike. Razen teh oddelkov je temu ministrstvu uvrščen še generalni inspektorat notranje uprave. Ta inspektorat, ki ga ni zamenjati z vrhovnim inspektoratom pri predsedništvu ministrskega sveta, kontrolira v ministrovem imenu celokupno notranjo upravo.

Jasno je, da ministrstva ne morejo sama za vso državo opravljati poslov svojih upravnih gran, ker je država preobsežna in se je vrhu tega ozirati na zemljepisno in kulturno različnost poedinih krajin. V ta namen imamo cel stistem nad- in podrejenih stopenj ali instanc, torej nekakšno hierarhijo upravnih oblastev.

Načeloma spadajo v pristojnost poedinih ministrstev, vsakega za svojo upravno grano,

1. posli glede organiziranja državnih oblastev;
2. vrhovno vodstvo državne uprave in vrhovni nadzor nad vsemi upravnimi organi in
3. pripravljanje zakonskih predlogov.

Poleg teh poslov pa je v poedinih zakonih še mnogo drugih poslov pridržanih za pristojnost ministrstva. Seveda bi to morali biti le izjemni slučaji, da se vrhovna uprava preveč ne obremeni z manj važnimi opravili in da se opravičeni krajevni interesi ne zanemarjajo.

Razen ministrov, ki so člani ministrskega sveta, pa imamo še nekatere višje uradnike, ki jim po mednarodnem pravu in po običajih navadnih pri dinastijah (vladarskih hišah) pripada naslov minister. Poslaniki naše države pri poglavarjih tujih držav in pri Sv. Stolici imajo naslov izrednega poslanika in pooblaščenega ministra.

Vodja kraljeve civilne hiše, kateremu so podrejeni načelnik kraljeve kancelarije, maršal dvora in upravnik dvora, je navzlic vrhovni, predsed-

niku ministrskega sveta pripadajoči upravi, neposredno kralju (kraljevemu namestništvu) podrejen in se zove minister dvora. V kompetenco kraljeve kancelarije spadajo vsi spisi, ki jih kralj izdaja, potrjuje ali proglaša na osnovi ustave in državnih zakonov, v kompetenco maršalata dvora posli protokola (uvajanja diplomatskega zbora pri vladarju) in ceremoniala, dalje avdiencie in poto-
vanja, k poslom uprave dvora pa vsi finančni, ekonomski in gradbeni posli, nanašajoči se na civilno listo (dvorovino, ki jo dobiva krona iz državnih sredstev), na posestva krone in članov kraljevskega doma in na kraljevo blagajno. V bolj rahli zvezi s kraljevo civilno hišo je kancelarija kraljevskih redov, ki izvršuje ukaze o odlikovanjih in vodi evidenco odlikovanih oseb.

Pri nekaterih ministrstvih obstoje tudi posebni sosveti, sveti, posvetovalni odbori in komisije. Ti pomagajo ministrom pri izvrševanju njih poslov s svojim nasvetom, vobče pa nimajo pravice odločanja in se torej bistveno razlikujejo od kakšnih kolegialno organiziranih svetov, odborov in komisij za opravljanje upravnih poslov s pravico odločanja. Najvažnejše posvetovalno telo pa sploh ni kakšnemu ministrstvu priklopljeno, nego je povsem samostalno telo pri zakonodaji in pri uredbodaji. Je to gospodarski ali pridobitni svet (privredno veće), ki je v ustavi izrecno predviden in ki mu določa poseben zakon sestavo in poslovanje. Člane in njih namestnike postavlja za tri leta kralj na predlog predsednika ministrskega sveta, ki predhodno zasliši ministrski svet. Članov je 60 in prav toliko tudi namestnikov, ter morajo biti najmanj 30 let stari državljani, ki so s svojim delom dokazali, da so poučeni o pridobitnih in socialnih vprašanjih. Gospodarski svet daje mišljenja o načrtih zakonov, uredb in pravilnikov, s katerimi se ure-

jajo pridobitni in socialni odnošaji, vprašanja javnih financ in prometa. Ta mišljenja daje gospodarski svet vobče le na zahtevo kraljevske vlade ter glede iniciativnih predlogov narodne skupščine ali senata tudi na zahtevo dotičnega zakonodajnega telesa. S pristankom kraljevske vlade sme gospodarski svet tudi iz lastnega nagiba podajati strokovne predloge. Radi obsežnega, na najrazličnejše gospodarske grane se nanašajočega delokroga odpade 24 članov gospodarskega sveta na predstavnike poljedelstva, zadružništva in šumarstva, 16 članov na predstavnike trgovine, industrije in obrta, prometa, bankarstva in rudništva, 5 članov na predstavnike delavcev in privatnih nameščenec, dalje 15 članov na javne delavce iz pridobitnega in socialnega območja. Razen teh 15 članov morajo ostali člani pripadati dotičnim strokovnim in stanovskim organizacijam, če jih je kaj.

Izjemoma sme gospodarski svet tudi sam k sodelovanju pritegniti posebne izvedence, ki pa nimajo pravice glasovanja.

Plenum gospodarskega sveta se sestaja na redno zasedanje 1. oktobra vsakega leta, a po potrebi na poziv ali s pristankom kraljevske vlade tudi na izredna zasedanja. Kadar ne zaseda plenum, vrši posvetovalne funkcije izvršilni odbor, ki ga sestavljajo predsednik, dva podpredsednika, dva tajnika in še pet drugih, po plenumu izvoljenih članov. Izvršilni odbor zahteva od članov gospodarskega sveta pismena mišljenja in na osnovi teh mišljenj izdelava predlog, v nujnih slučajih pa kar sam odda svoje mišljenje.

Sedaj ta svet še ne posluje.

Od posvetovalnih teles pri poslovanju ministrstvih so najvažnejša kmetijski posvetovalni odbor pri ministrstvu za poljedelstvo, tarifni odbor pri ministrstvu za promet, tehnični svet pri ministrstvu za gradbe, glavni

prosvetni svet pri ministrstvu za prosveto, glavni sanitetni svet pri ministrstvu za socialno politiko in narodno zdravje.

Kmetijski posvetovalni odbor podaja strokovna mnenja za pospeševanje kmetijstva in ustvarjanje pogojev za njegovo umno izkoriščanje.

Tarifni odbor oddaja mnenja o tarifno-komercialnih vprašanjih državnega železniškega, rečnega in pomorskega prometa. Tehnični svet se posvetuje o vseh gradbenih vprašanjih, ki se nanašajo tudi na druge resore in na gospodarstvo v državi vobče.

Glavni prosvetni svet se posvetuje in oddaja mnenja o načelnih in važnejših vprašanjih, ki se tičejo šole, pouka, narodne prosvete in povzdige narodne kulture vobče. Pri ministrstvu prosvete je tudi poseben svet strokovnjakov (odličnih književnikov, umetnikov in pravnikov) za davanje pojasnil o vseh vprašanjih avtorske pravice, pokrenjenih v civilnih ali kazenskih sporih, dalje zadušbinski svet.

Glavni sanitetni svet oddaja mnenja o vprašanjih iz zdravstvene stroke. Pri ministrstvu za socialno politiko in narodno zdravje obstoji tudi še stalni strokovni svet za preizkušnjo lekov, dalje odbor za biološke proizvode, ki sodeluje pri kontroli nad izdelovanjem in prodajanjem zdravil biološkega izvora, namenjenih za zdravljenje in zaščito zoper bolezni pri človeku.

Ministrstvo za trgovino in industrijo podpirajo kot posvetovalni organi poleg drugih svet za obrtni pouk in stalna komisija za opojne droge (mamila).

Pri ministrstvu financ je ustanovljenih tudi več posvetovalnih odborov (n. pr. odbor za oceno državnih nabav, carinski svet).

Vrhovni vojaški upravi pomagajo posebni vojaški komiteti za proučavanje in ocenje-

vanje vojaško-tehničnih, pomorsko-tehničnih, vojaško-intendantskih in vojaško-sanitetnih vprašanj.

Taki posvetovalni odbori so vobče sestavljeni deloma iz oseb, ki postanejo člani zbog svojega položaja kot vodilni uradniki izvestnih gran in strok, deloma iz članov, ki so imenovani iz višjih uradnikov istega ali drugih prizadetih resorov, iz drugih priznanih strokovnjakov in izmed predstavnikov prizadetih poklicnih stanov.

Po potrebi se pri poedinih ministrstvih postavijo posebne komisije za izdelovanje zakonov, uredb in pravilnikov. Sestavljene niso zgolj iz uradnikov dotičnega ministrstva, nego tudi iz drugih strokovnjakov.

Podobni tem posvetovalnim telesom, dasi na zunaj ne tako vidni, so skupni sestanki starejšin oddelkov ali posebni sveti, sestavljeni iz višjih uradnikov pri tem ali onem ministrstvu ali centralnem uradu, ako gre za posle, ki spadajo v pristojnost več oddelkov ali za posle večje važnosti.

Kakor je že zgoraj omenjeno, je državna uprava hierarhično urejena in obseza cel sistem pod- in nadrejenih stopenj, Poleg vrhovnih instanc (ministrstev) imamo še srednje in nižje instance za manjša ozemlja naše države, kakršne so banovine in okraji. Ministrstvom so pa podrejeni tudi takšni uradi in zavodi, katerih področje se razteza na vso državo. Imamo torej poleg vrhovnih upravnih oblastev še druge centralne upravne urade, ki pa niso vrhovna oblastva, kakor tudi centralne zavode, namenjene vsej državi.

Izmed centralnih uradov je bil že omenjen centralni tiskovni urad (centralni presbiro) pri predsedništvu ministrskega sveta.

Oddelek obče državne statistike pri ministrstvu notranjih poslov ni sicer povsem samostalen centralni urad, vendar sta njemu podrejena dva izpostavljena urada, ki po njegovih navodilih poslujeta, statistični urad v Zagrebu in oni v Sarajevu.

Ministrstvu za trgovino in industrijo sta podrejena uprava za zaščito industrijske svojine in osrednja uprava za mere in dragocene kovine. Uprava za zaščito industrijske svojine je namenjena zaščititi novih izumov v obrtnem in industrijskem proizvodanju, potem zaščititi vzorcev (slik in črtežov, ki lahko služijo za zgled in se lahko prenesejo na industrijske ali obrtne izdelke), dalje zaščititi modelov (plastičnih izdelkov, ki predstavljajo industrijske ali obrtne predmete, ali ki se uporabljajo na industrijskem ali obrtnem predmetu), končno zaščititi tvorniških ali trgovskih žigov (znakov), ki se uporabljajo za razlikovanje proizvodov od drugih podobnih v trgovskem prometu. Uprava sestoji iz odsekov za prijavo, iz odbora za pritožbe zoper odločbe prijavnih odsekov, iz odbora za osporavanje vpisanih patentov, vzorcev in žigov in iz kasacijskega odbora, ki je nekako posebno upravno sodišče.

Osrednja uprava za mere in dragocene kovine opravlja posle za izvrševanje zakona o merah in zakona o kontroliranju čistine izdelkov iz zlata, srebra in platine.

Temu ministrstvu je podrejena tudi v inozemstvu nameščena direkcija jugoslovanske zone v Solunu.

V resor ministrstva za promet spadata generalna direkcija državnih železnic in pa uprava pomorstva in rečnega prometa. Prva skrbi, da se državne železnice upravljajo enotno, strokovno in varč-

no, druga pa skrbi za eksploatiranje morja, morskega ribarstva, prometa na morju in na plovnihi rekah, kanalih in jezerih. Obe ustanovi sta po svojem bistvu le bolj samostalna in po več od delkov obsegajoča dela ministrstva za promet.

Ministrstvu za socialno politiko in narodno zdravje je podrejen izseljeniški komisariat v Zagrebu.

Posebno važni organi ministrstva za vojsko in mornarico so glavni generalni štab, trupne inspekcije in že omenjeni državno-brambni inspektorat. Glavni generalni štab pomaga vse potrebno pripravljati za opremo države v vojaškem oziru, zlasti proučuje vprašanja o oboroževanju, o materialni opremi, o znanstveni in moralni pripravljenosti lastne in tujih vojsk, izdeluje načrte o organizaciji, mobilizaciji, operacijah in demobilizaciji vojaške sile in proučuje zgodovino domačih vojen. Trupne inspekcije pa so namenjene poedinim glavnim vrstam vojske in strokam.

Pod vrhovnim nadzorom ministrstva financ upravlja državne monopole (tobak, cigaretni papir, vžigalice in vžigalnike, petrolej in sol) upravni odbor in uprava državnih monopolov.

K centralnim zavodom v upravni grani ministrstva notranjih poslov spada osrednja šola za policijske izvršilne uslužbence v Zemunu.

Ministrstvu za poljedelstvo je podrejena državna razredna loterija s posebno direkcijo in upravnim odborom. Namen ji je opravljanje loterijskih iger, prirejanje loterij in izdajanje srečk. Čisti dobiček te ustanove je namenjen v prvi vrsti pospeševanju kmetijstva (državni poljedelski sklad), nekaj pa pripada ministrstvu za trgovino in industrijo za pospeševanje obrta in male domače industrije ter narodnemu

invalidskemu skladu. Ministrstvu za poljedeljstvo je neposredno podrejen tudi centralni veterinarski bakteriološki zavod.

Pod ministrstvo za trgovino in industrijo spadajo državni zavod za pospeševanje industrije in obrta, zavod za pospeševanje zunanje trgovine, snujoči se institut za proučevanje gospodarstva in državna filmska centrala. Državni zavod za pospeševanje industrije in obrta ni le posvetovalen organ ministristva za trgovino in industrijo, on daje interesentom tudi pojasnila o obrtnih sirovinah in popolnejših metodah dela, prireja strokovna predavanja, tečaje in razstave in podpira produktivne organizacije v obrtu in industriji. Zavod za pospeševanje zunanje trgovine proučuje sistematski inozemska tržišča, objavlja potrebne podatke o tem v državi in v inozemstvu in podaja na pristojnih mestih predloge za pospeševanje zunanje trgovine, zlasti glede oprostitve za izvoz naših proizvodov, vrh tega uporablja tudi predpise o kontroli proizvodov in izdelkov, namenjenih za izvoz. Ustanavlja se institut za proučevanje gospodarstva, ki naj sistematično proučuje v sodelovanju s prizadetimi gospodarskimi napravami gospodarsko življenje in obvešča o stanju gospodarstva. Državna filmska centrala v Beogradu z izpostavo v Zagrebu pospešuje in uvaja domačo filmsko proizvodnjo, nadzira uvoz in promet filmov ter oddaja tudi mnenja pristojnim oblastvom.

Pri ministrstvu za gradbe je ustanovljen zavod za preizkušanje gradbenega materiala, ki preizkuša gradbeni material, vodi zbirko vzorcev tega materiala in stavi predloge.

Pod vrhovno upravo ministristva za prosveto stoji geološki institut kraljevine Jugoslavije, ki mu je namen proučavati po-

vršino in globlje dele zemlje, mineralne snovi in podzemne vode, izdeluje o tem karte in oddaja mnenja. Ta zavod, ki mu je dodan kot posvetovalno telo geološki odbor, ima izpostavljena oddelka v Zagrebu in Sarajevu. Enak centralni zavod je oceanografski institut v Splitu, ki služi znanstvenemu raziskavanju biologije in hidrografije morja z ozirom na praktično ukoriščenje morja (ribarstvo i. t. d.). Ta institut je v sestavu obeh akademij znanosti in umetnosti. V delokrog ministrstva za prosveto spada tudi državna tiskarna v Beogradu, s katero je združeno tudi urejanje in izdajanje „Službenih novin“.

Ministrstvu za socialno politiko in narodno zdravje je podrejen centralni higijenski zavod v Beogradu, ki daje javnim institucijam, uradom, občinam in družbam načelna mnenja in navodila o higijeni, o asanaciji, o biometričnem proučevanju življenja prebivalstva, o širjenju zdravstvenega pouka med narodom, o socialni medicini in o zdravstveni statistiki.

Izmed centralnih zavodov vojaške uprave naj bodo omenjene zlasti nekatere vojaške šole kakor vojaška akademija z nižjo in višjo šolo, in višja zrakoplovna šola, dalje vojni geografski institut.

Ministrstvu financ so podrejeni Državna hipotekarna banka in poštna hranilnica. Državna hipotekarna banka se bavi zlasti z dajanjem posojil na nepremičnine sploh in z dajanjem posojil občinam in banovinam, a sredstva za ta posel dobiva v prvi vrsti iz upravljanja javnih fondov ter pupilnih in depozitnih glavnic. Poštna hranilnica vrši s svojimi podružnicami in posredujočimi poštami hranilni in čekovni promet, dalje promet z vrednostnimi papirji in še vrsto drugih bančnih poslov.

O ORGANIZACIJI NOTRANJE UPRAVE V POKRAJINI IN V OKRAJU

Zavoljo velikosti Jugoslavije in potrebe čim intenzivnejšega spoznavanja poedinih krajin, ki se v večji ali manjši meri razlikujejo po naravnih zemljepisnih razmerah in po vkoreninjenih družabnih odnošajih, je treba tudi državno upravo tako organizirati, da se čim bolj ozira na poedina ozemlja, iz katerih je država sestavljena. Poleg ministrstev in drugih vsej državi namenjenih centralnih uradov imamo v ta namen še za poedine pokrajine in okraje posebna oblastva. Da pa ta oblastva ne prekoračijo svojega delokroga, da poverjene posle vršijo točno in pravilno in da obenem ustrezajo intencijam centralnih uradov in zlasti ministrstev, radi tega tvorijo vsa ta oblastva celo vrsto pod- in nadrejenih stopenj ali instanc: nižjo, srednjo in vrhovno stopnjo.

Ministrstev je povsodi več in zlasti notranja uprava v širšem smislu je običajno porazdeljena na razne grane, ki jim načelujejo posebna ministrstva. Tudi v naši državi imamo za notranjo upravo poleg ministrstva notranjih poslov še več ministrstev, ki skrbijo za narodno gospodarstvo (ministrstvo za poljedelstvo, ministrstvo za šume in rudnike, ministrstvo za trgovino in industrijo, ministrstvo za promet, ministrstvo za pošto, telegraf in telefon in ministrstvo za gradbe), dalje za prosveto (ministrstvo prosvete, in kolikor opravlja posle verske uprave, tudi ministrstvo pravde), končno za narodno zdravje in socialno skrbstvo (ministrstvo socialne politike in narodnega zdravja, ministrstvo za telesno vzgojo naroda). Razdelba notranjo uprave na več gran je radi obsežnosti in raznovrstnosti poslov potrebna, najsi je tudi število teh ministrstev v Jugoslaviji dokaj veliko.

V pokrajini in v okraju ni potrebe tako intenzivne dekoncentracije poslov na več prirejenih oblastev. Že zavoľjo ožjega stika pokrajinskih in okrajnih oblastev s prebivalstvom je zaželjeno, da je, kolikor je to pač mogoče, vsa državna uprava združena v enem oblastvu. Vsled manjšega teritorija teh instanc in drugačne odgovornosti šefov srednjih in nižjih instanc je več sorodnih upravnih gran lahko združenih v enem samem uradu. S tako koncentracijo poslov je varovana tudi enotnost državne uprave v poedini pokrajini in poedinem okraju. Zlasti je v korist dobri upravi, ako je vsa notranja uprava v širšem smislu na srednji in na nižji stopnji, to je v pokrajini in v okraju, osredotočena v enem samem pokrajinskem upravnem oblastvu in v enem samem okrajnem oblastvu. Zbog združitve mnogoterih gran notranje uprave na srednji in nižji stopnji v enem samem oblastvu, imenujejo notranjo upravo tudi občo upravo v nasprotju z ostalimi granami državne uprave, ki imajo svoja posebna, hierarhično organizirana omrežja uradov.

Kraljevina Jugoslavija je že po zakonu o nazivu in razdelitvi kraljevine na upravna območja iz l. 1929. razdeljena na pokrajine, ki se imenujejo banovine, dalje na okraje, ki jih imenujejo sreze in na občine. Tudi po ustavi iz l. 1931. se vrši uprava po banovinah, srezih in občinah. Vse državno ozemlje je razdeljeno na devet banovin, ki imajo svoja središča v Ljubljani, Zagrebu, Banjaluki, Splitu, Sarajevu, Cetinju, Novem Sadu, Nišu in Skoplju. Imenujejo se te banovine deloma dokaj neprimerno po važnejših vodah dravska, savska, vrbaska, primorska, drinska, zetska, dunavska, moravska in vardarska banovina. Zlasti dravsko banovino imenujejo v javnem in zasebnem življenju Slovenijo, savsko banovino pa Hrvatsko. Te banovine niso zgolj ozemlja za državno

upravo, nego tudi samoupravne edinice. Izven ustroja banovin je ozemlje mesta Beograd z Zemunom in Pančevom. Ta tri mesta tvorijo posebno upravno ozemlje, kateremu se smejo priključiti tudi okoliški kraji.

Banovina je v prvi vrsti ozemlje za notranjo upravo v širšem smislu, torej za občo državno upravo. Oblastvo, ki vodi te posle, se zove **kraljevska banska uprava**. Njej načeluje ban, ki je predstavnik kraljevske vlade v banovini. Bana imenuje po določbah ustave kralj na predlog predsednika ministrskega sveta. Ta kompetenca predsednika ministrskega sveta je povsem umestna, saj opravlja ban posle najrazličnejih resorov. Ban ni uvrščen v eno položajnih skupin državnih uradnikov in uživa iste prejemke kakor minister.

Kompetenca banske uprave kot občega upravnega oblastva srednje stopnje je seveda zelo obsežna. Pri opisu te kompetence gre za dvoje razmejitev, za vertikalno razmejitev proti nadrejenim in podrejenim oblastvom in za horizontalno razmejitev proti raznim drugim oblastvom in uradom. Zakon o notranji upravi iz l. 1929. določa obseg obče uprave drugače nego upravna veda. Po tem zakonu obsega obča uprava vse državne posle, ki niso izvzeti od obče uprave. Izvzeti pa so:

a) oni posli, ki so z zakonom dodeljeni sodiščem, finančnim in vojaškim oblastvom,

b) dalje tudi oni posli, po katerih država glede na njih trgovinski ali tehnični značaj ne nastopa kot nosilec javne oblasti (avtoritativno), ampak kot podjetnik.

Po naši pravni terminologiji obseza torej obča uprava le avtoritativne posle. Naša obča uprava je potemtakem le del tega, kar sicer razumemo pod notranjo upravo v širšem smislu ali občo upravo, ker so podjetniški posli izvzeti.

Navzlic taki zakonski definiciji pojma obče uprave pa opazamo, da so po naši zakonodaji poleg poslov sodišč, finančnih in vojaških oblastev izločeni iz obče uprave tudi še avtoritativni posli raznih oblastev in uradov iz prometne grane (n. pr. posli pomorske in rečne policije, ki jih nikakor ne moremo podvajati pod pojem podjetniških poslov). Nadalje pa opravljajo oblastva obče uprave v izdatni meri razne podjetniške in skrbstvene posle neavtoritativne prirode, tako da se bližamo tudi v našem pravnem sistemu onemu pojmovanju, po katerem je vsa državna uprava, ki ni zunanja, vojaška, sodna in finančna uprava, notranja uprava v širšem smislu ali obča uprava, edinole prometna upravna grana je po naši zakonodaji tako glede avtoritativnih, kakor glede podjetniških in skrbstvenih poslov povsem izločena iz notranje uprave. Kljub pomislekom proti zgoraj navedeni definiciji obče uprave v zakonu o notranji upravi pa je ta predpis praktično velike važnosti. Načelo, da je obče upravno oblastvo I. stopnje pristojno na prvi stopnji za vse posle obče uprave, velja namreč le za avtoritativne posle, dočim opazamo pri neavtoritativnih poslih tendenco, da jih vrše oblastva višje stopnje sama ali po posebnih ustanovah (kakor zavodih itd.).

Obča uprava se vrši na treh stopnjah, pri čemer zaznamo, da vrši občo upravo na vrhovni stopnji več vrhovnih oblastev (ministrstev), na srednji stopnji le eno oblastvo (banska uprava) in na nižji stopnji pretežno eno oblastvo. Na vrhovni stopnji torej nimamo občega upravnega oblastva, nego je za te posle pristojnih več ministrstev. Banska uprava pa je izrazito obče upravno oblastvo, ker so pri njej koncentrirani vsi posli obče uprave, kolikor ne pripadajo vrhovni ali nižji stopnji. Nadzorna oblastva za bansko upravo so tedaj razna ministrstva in nikakor ne le ministrstvo

notranjih poslov. Na nižji stopnji in pod neposrednim nadzorom banske uprave vrše posle občne uprave predvsem sreska načelstva, vendar pa je včasih za poedine krajine ali občine del teh poslov prenešen na posebna upravna oblastva, ki bodo posebej opisana. Načeloma opravlja posle občne uprave na prvi stopnji sresko načelstvo, ki se zbog tudi imenuje občne upravno oblastvo I. stopnje, a banska uprava je glede občne uprave načeloma občne upravno oblastvo II. stopnje in kot taka redna instanca za pritožbe proti prvostopnim odlokom v področju občne uprave, dalje neposredno nadzorno oblastvo po službeni dolžnosti tudi nad vsemi nižjimi oblastvi občne uprave v banovini. Banska uprava nadzira neposredno tudi mestne občine in te ne le glede državnih poslov, ki jih zakon o mestnih občinah poverja tem občinam, marveč tudi glede poslov njih samostalnega delokroga. Banska uprava pa odločuje glede nekaterih poslov občne uprave tudi na prvi stopnji. Take izjeme morajo biti v zakonu in sicer predvsem v zakonu o banski upravi ali v kakšnem specialnem zakonu o poedinih upravnih stvareh izrečno navedene. Ministrstvom pripada vrhovno vodstvu občne uprave in vrhovni nadzor nad vsemi oblastvi občne uprave na srednji in nižji stopnji, in sicer onemu ministrstvu, ki je v stvari pristojno, a glede oblastev občne uprave kot celote je ministrstvo notranjih poslov kompetentno. Jasno je, da posluje stvarno pristojno ministrstvo tudi kot pritožno oblastvo v vseh onih zadevah, v katerih odloča banska uprava izjemoma na prvi stopnji. Slednjič je v poedinih zakonih ministrstvom še več drugih stvari pridržanih za odločanje na I. in torej obenem poslednji upravni stopnji.

Banska uprava ima pa po zakonu o banski upravi iz l. 1929., ki pa je že deloma noveliran, poleg navedenega delokroga še obsežnejšo kom-

petenco. Ne opravlja zgolj poslov obče uprave, nego poleg teh še dvoje vrst opravil, namreč posle v izvrševanju banovinskega proračuna in pa razne državne posle, ki niso avtoritativnega značaja.

a) Posle v izvrševanju banovinskega proračuna imenuje zakon tudi posle banovinskega delokroga ali kar samo banovinske posle v nasprotju z banskimi posli, ki so izrazito državnega značaja. Banska uprava opravlja te banovinske posle le začasno dotlej, dokler se ne bo z zakonom o ureditvi banovinske samouprave oživotvorila banovinska samouprava z lastnimi odločujočimi organi. Sedaj še ne moremo trditi, da bi bila banovina samoupravna edinica, ker še nima lastnega predstavništva, dasi ima svojo lastno imovino in lastne dohodke, ki se smejo uporabljati le v banovinske namene. Dosedanji banski svet je le banov posvetovalni organ ter vobče brez pravice odločevanja in od ministra notranjih poslov postavljen. Banov delokrog v izvrševanju banovinskega proračuna se nanaša na pospeševanje javnih interesov v banovini z lastnimi finančnimi sredstvi. To se godi z ustanavljanjem, grajenjem, vzdrževanjem in podpiranjem raznih naprav, ki služijo negi in podvigu gospodarske, telesne, intelektualne in etične kulture v banovini ter presezajo po svojem pomenu obseg in potrebe poedinih občin, obsezajo večje dele banovine ali kar vso banovino, ne tičejo se pa neposredno interesov države. Ene vrste izrazitih avtoritativnih poslov, pri katerih se enostransko nalagajo prebivalstvu dolžnosti, banska uprava seveda tudi v banovinskem delokrogu ne more pogrešati. So to posli glede uvajanja in pobiranja banovinskih davščin. Akoravno banovina še ni samoupravno telo v pravem smislu besede, pa je vendar glede navedenega banovinskega delokroga pravna oseba, ki samostalno, ločeno od države, pridobiva pravice, odnosno prevzema ob-

veznosti. Ima torej lastne izdatke, lastne dohodke (doklade na neposredni davek, banovinsko trošarino, pristojbine na službene posle, samostalne davščine in prispevke interesentov v denarju ali v naravi), lastno imovino in dolgove. Banovinski proračun sestavlja ban, a potrjuje ga minister financ. Ban, ki tudi ta proračun izvršuje, priteza ob njega sestavi banski svet k posvetovanju, vendar pa na sklepe tega posvetovalnega organa ni vezan.

Za vršenje banovinskih poslov rabi banska uprava dokajšen uradniški aparat, a bi bilo neumestno, ako bi stroški za to uradništvo obremenjevali državo. Ne le stvarne izdatke, nego tudi osebne stroške, narasle pri izvrševanju banovinskih poslov, mora banovina sama trpeti. Zavaljo tega imamo v okviru banske uprave ne le državne, nego tudi banovinske uslužbenice. Ti poslednji so nameščeni pri banovinskih zavodih, napravah in drugih ustanovah, potem pri banski upravi sami in pri občih upravnih oblastvih I. stopnje, ki opravljajo poleg poslov občne uprave tudi posle banovinskega delokroga. Da se pa preprečijo prepiri in da se bolje zaposluje državno in banovinsko uradništvo, ne sme biti ločenih uradov za obe vrsti poslov in se smejo državni in banovinski uslužbenci uporabljati za eno kakor za drugo vrsto poslov, za banske in banovinske.

b) Banska uprava vrši še tretjo vrsto poslov, ona opravlja množico takih državnih poslov, pri katerih država nastopa le kot podjetnik ali pospešitelj. To so oni posli, ki jih vrši uprava ne kot nosilec javne oblasti ali javnega gospostva, nego kakor kak privatnik. So ali pretežno pridobitne prirode ali pa pretežno skrbstvenega značaja, t. j. oni merijo predvsem na nego in podvig gospodarske, duševne ali telesne kulture prebivalstva. Take posle more banska uprava vršiti ali sama ali zlasti s pomočjo posebnih zavodov,

naprav in drugih ustanov, ki so jej podrejena in ki bodo nižje doli navedena.

Kakor ministrstva je po gori nevedenem zakonu o banski upravi tudi banska uprava *monokratično organizirana* ter se vse odločanje in ostalo poslovanje vrši pod odgovornostjo bana kot uradnega starešine in po njegovih navodilih. Banov pomožni organ in njega zakoniti namestnik je banov pomočnik, ki skrbi za skladnost in enotnost uradovanja in nadzira vse oddelke banske uprave. Zlasti podpisuje vse uradne akte, ki si jih ni pridržal ban za svoj podpis ali za podpis oddelčnih načelnikov. Dočim za bana ni predpisana posebna kvalifikacija, mora imeti pomočnik dovršeno pravno fakulteto in večletno državno službo.

Zavoljo velikega obsega poslov se banska uprava deli na oddelke, ti pa na odseke, ki imajo po potrebi še posebne razdelke ali referate.

Oddelki so nastopni:

Obči oddelek (I) s sekretariatom (za posle, ki mu jih ban odredi) in s personalnim odsekom (za posle glede službenih odnošajev uradnikov in ostalih uslužbencev pri banski upravi in pri ustanovah, podrejenih banski upravi). Temu oddelku je za vršenje in vodstvo vsega notranjega tehnično-manipulativnega in ekonomskega poslovanja banske uprave priključena glavna pisarna z ekonomatom za vse oddelke in ustanove banske uprave in s pisarniškimi razdelki pri poedinih oddelkih banske uprave za vodstvo vložnega zapisnika in registra. V obči oddelek spada tudi urejanje službenega lista; dalje posluje v Ljubljani pri tem oddelku poseben referat za izrabo vodnih sil in elektrifikacijo.

Upravni oddelek (II) za vse posle iz resora ministrstva notranjih poslov z občim upravnim odsekom (zlasti za vprašanja o osebnih imenih, matičnih knjigah in državljanstvu), z odsekom za

javno varnost in onim za samoupravo. Občnemu upravnemu odseku so dodeljeni tudi vsi posli iz versko-upravne grane, ki spada na vrhovni stopnji v kompetenco ministrstva pravde. Načelnik upravnega oddelka zastopa tudi zadržanega pomočnika bana.

Kmetijski odderek (III) z odsekom za poljedelstvo in živinorejo, odsekom za veterinarstvo, odsekom za agrarnopravne posle (agrarno reformo in kolonizacijo), odsekom za šumarstvo (gozdarstvo in lov) in odsekom za urejanje hudo-urnikov.

Prosuetni odderek (IV) z odsekom za osnovni pouk (vključno pouk na višjih ljudskih šolah) in odsekom za srednji (gimnazijski in meščanskošolski), učiteljski in strokovni pouk in za narodno izobrazbo.

Tehnični odderek (V) z odsekom za mostove, ceste in železnice, odsekom za hidrotehnična dela in odsekom za arhitektonske in elektrostrojne posle. Temu oddelku je priključena kot poseben referat tudi inspekcija parnih kotlov.

Odderek za socialno politiko in narodno zdravje (VI) z odsekom za socialno politiko in odsekom za narodno zdravje.

Temu oddelku so kot posebni strokovni referenti vključeni inspektorji dela; dalje obstoji v Ljubljani poseben izseljeniški referat.

Finančni odderek (VII) opravlja vse finančnopravne, proračunske in računovodsko-blagajniške posle banovine, dalje posle glede izvrševanja državnega proračuna.

V banovinah, kjer sta obrt in trgovina bolj razvita, ima banska še poseben odderek za trgovino, obrt in industrijo (VIII) z odsekom za trgovino, obrt in industrijo in onim za rudarstvo. Kjer ni VIII. oddelka, se ustanovi pri občem oddelku poseben odsek za te posle. Do

izenačenja rudarskih zakonov vršijo posle rudarske nadzorne oblasti I. stopnje r u d a r s k a g l a v a r s t v a, ki jih je pet: v Ljubljani, Zagrebu, Sarajevu, Beogradu in Skoplju. Vsako teh rudarskih glavarstev se deli na četvero referatov (za rudniške pravice, za tehniški nadzor, za socialno zavarovanje in delavsko zaščito in pa za regalne davščine). Po potrebi se ustanavljajo še r u d a r s k e i n s p e k c i j e, ki so pa le izpostavljeni organi rudarskih glavarstev. Rudarskih inspekcij je sedaj troje, v Splitu, Cetinju in Zaječaru.

V Sloveniji ima banska uprava vseh osem oddelkov, seveda pa do izenačenja rudarskih zakonov ni posebnega odseka za rudarstvo, marveč opravlja posle tega odseka rudarsko glavarstvo, ki vrši prvostopne posle bivšega rudarskega glavarstva in bivših rudarskih revirnih uradov. Dasi je rudarsko glavarstvo do neke meje podrejeno banu, pa vendar med njima ni odnosa nižje do višje instance, marveč rešuje pritožbe proti odlokom rudarskih glavarstev ministrstvo za šume in rudnike. VIII. oddelek ima tudi poseben referat za pospeševanje obrta.

Ban sme tudi odrediti, da so poedini odseki neposredno njemu podrejeni. Tako so pri naši banski upravi deloma radi obsežnosti poslov, deloma radi posebnega značaja teh poslov n. pr. oba šumarska odseka, namreč odsek za šumarstvo in odsek za urejanje hudournikov, dalje odsek za agrarnopravne posle neposredno banu podrejeni.

Iz doslej navedenega je razvidno, da je banska uprava razdeljena na oddelke in deloma celo na odseke zgolj raz vidik upravnih gran. Taka razdelitev pa je združena z raznimi nevšečnostmi, ker obsega marsikakšen oddelek banske uprave osebje prav različnih strok, n. pr. pravnike, raznovrstne tehniške strokovnjake, zdravnike, veterinarje i. t. d. Primerneje bi bilo, ako bi dopuščal zakon

o banski upravi delitev po strokah in šele v drugem redu po granah na več pravniških in razne strokovne oddelke.

Nekatere banske uprave imajo za večje skupine bolj oddaljenih srezov posebne eksponirane okrožne inspektorate. V dravski banovini zbog dobrih prometnih zvez vse Slovenije z Ljubljano ni teh okrožnih inspektorjev. V kompetenco takega banovega pomožnega organa spada izdajanje navodil sreskim načelnikom in policijskim oblastvom in organom, kako je čuvati javno varnost, dalje nadziranje poslovanja pri oblastvih in organih občne uprave in občin, končno izdajanje navodil oblastvom občne uprave za uspešno opravljanje službe.

Kadar gre za načelna vprašanje ali za vprašanja, ki zahtevajo po naravi predmetov skladnost več oddelkov, se vrše pod predsedstvom bana ali njegovega namestnika konference oddelčnih načelnikov. Iz tega dejstva pa ne smemo sklepati, da bi bila banska uprava kolegialno organizirana, saj se na teh konferencah ne odloča nego zgolj posvetuje. Toda tudi v okviru banske uprave imamo oblastvene ustanove, v katerih se kolegialno odloča. Poleg komisij, ki služijo internim namenom, kakršni sta komisija za ocenjanje državnih uslužbencev in disciplinsko sodišče pri banski upravi, štejemo semkaj n. pr. pri banski upravi dravske banovine postavljeno komisijo za agrarne operacije. Ta komisija, ki ji predseduje ban, je sestavljena deloma iz uradnikov banske uprave, deloma pa iz civilnih, od predsednika apelacijskega sodišča določenih sodnikov. Pristojna je na višji stopnji za odrejanje in razsojanje v stvareh, nanašajočih se na zložbo kmetijskih zemljišč, na razdelbo skupnih zemljišč, na urejanje užitnih in upravnih pravic glede skupnih zemljišč, na odpravo tujih enklav (osredkov) iz

gozdnih posestev in na arondiranje gozdnih meja in na zaščito planin in planinskega gospodarstva.

Ker ne zadoščajo vedno kolegialni posveti višjih uradnikov, se je pojavila potreba ustanovitve posvetovalnih odborov, h katerim se po značaju njih nalog pritegnejo tudi drugi priznani strokovnjaki izven banske uprave ali ki so sestavljeni deloma ali povsem iz zastopnikov širših interesiranih krogov.

Izmed posvetovalnih odborov, ki pomagajo banski upravi pri izvrševanju njenih poslov s svojimi nasveti in ki niso sestavljeni zgolj iz uradnikov banske uprave, so najpomembnejši že zgoraj navedeni banski svet, dalje banovinski šolski odbor in banovinski odbor za strokovne nadaljevalne šole, potem banski sanitetni svet. B a n s k i s v e t sestoji iz članov, ki jih minister notranjih poslov postavlja in sicer za vsak srez po enega, vrhu tega pa še za vsako mesto z več ko 3000 prebivalci po velikosti po enega do štirih članov. Posvetuje se zlasti o banovinskem proračunu, a tudi sploh o gospodarskem, socialnem in kulturnem razvoju v banovini. V nekaterih slučajih n. pr. po uredbi o izvajanju javnih del iz l. 1934 tudi odločuje.

B a n o v i n s k i š o l s k i o d b o r, ki mu predseduje pomočnik bana, je sestavljen deloma iz uradnikov banske uprave, deloma iz upraviteljev raznih vzgojnih šol (z všteto učiteljsko šolo) na sedežu banske uprave, dalje iz uradnika finančne direkcije in končno iz petih državljanov, ki jih odredi ban. Ta odbor, ki se deli na širši in na ožji odbor, podaja predloge v prvem redu v stvareh, nanašajočih se na ljudske šole in na narodno izobražanje.

B a n o v i n s k i o d b o r z a s t r o k o v n e n a d a l j e v a l n e š o l e se bavi z vprašanji teh, po zakonu o obrtih ustanovljenih šol in je sestavljen deloma iz predstavnikov zbornice za trgovino, obrt

in industrijo in delavske zbornice, deloma pa iz strokovnih učiteljev.

Banski sanitetni svet sestoji iz rednih članov zdravnikov in izrednih članov. Redni člani so deloma člani zbog svojega položaja pri najvažnejših zdravstvenih institucijah (pri banski upravi, pri okrožnem uradu za zavarovanje delavcev, pri higienskem zavodu in pri zdravniški zbornici), deloma pa so imenovani od pristojnega ministra, ki postavlja tudi izredne člane in to po enega iz sanitetno-tehniške, iz lekarnarske, iz pravniške, iz socialno-politične in iz veterinarske stroke. Banski sanitetni svet podaja banski upravi predloge in mnenja v vprašanjih narodnega zdravja in o ureditvi zdravstvene službe in zdravstvenih ustanov.

Banovinski odbor za javna dela izdeluje program onih javnih del, ki se naj zavaljo pobijanja brezposelnosti izvajajo iz državnih in banovinskih fondov za javna dela. Odbor je sestavljen iz bana kot predsednika in iz delegatov okrajnih odborov za javna dela.

V banovinah, ki so posebno primerne za turizem ter privlačujejo obiskovalce s podnebjem, s prirodnimi in drugimi znamenitostmi ali z zdravilnimi vreli, so važni tudi banovinski turistični sveti. Oni so posvetovalni organi banov v turističnih vprašanjih. Podobna je naloga vrhovnega turističnega sveta pri ministrstvu za trgovino in industrijo in naloga krajevnih turističnih odborov v turističnih krajih.

Banski upravi je podrejena velika vrsta oblastev, uradov in zavodov. Pri opisu teh ustanov moramo predvsem razlikovati med onimi, ki spadajo v sestav obče uprave v smislu zakona o notranji upravi, in ostalimi. V prvo skupino spadajo razna upravna oblastva, ki vrše posle obče uprave na I. stopnji. So to:

1. sreska (okrajna) načelstva kot občna upravna oblastva I. stopnje v pravem smislu besede;

2. razna druga upravna oblastva, ki vrše posle sreskega načelstva le v omejenem obsegu in na ozemlju, ki je glede teh poslov izrecno izvzeto iz ozemlja sreskega načelstva:

a) sreske izpostave (sreske ekspoziture): v večjih upravnih srezih se sme z ministrsko odredbo za poedine bolj oddaljene krajine ustanoviti posebna izpostava, ki ji načeluje starešina sreske izpostave; v njeno kompetenco spadajo vsi posli, ki jih sicer vrši sresko načelstvo, razun onih, ki zahtevajo po svojem značaju enotno izvrševanje v vsem srezu;

b) mestna poglavarstva; občine z mestno pravico, to so občine, za katere ne velja obči zakon o občinah, nego posebni zakon o mestnih občinah, vršijo te-le posle obče uprave iz pristojnosti oblastev prve stopnje: sanitetne in veterinarske, tržne, gradbene, požarne, dalje posle glede čistoče in vzdrževanja cest, mostov, obal, rek, potokov, jarkov, vodnjakov, napajališč in vobče cestnih in vodnih naprav, potem posle za pospeševanje poljedelstva in živinoreje, gozdarske, lovske in ribolovske posle in poljsko policijo. Z ministrsko uredbo se smejo tudi drugi posli sreskega načelstva prenesti na občine z mestno pravico, a tudi poedini posli obče uprave odvzeti in prenesti na sreska načelstva ali na državna krajevna policijska oblastva. V Sloveniji so pred uveljavljenjem zakona o mestnih občinah mestne občine Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj vršile vse posle občega upravnega oblastva prve stopnje, razun onih državno- in varnostnopolicijskega značaja, ki so jih opravljala posebna državna policijska oblastva. Sresko načelstvo, namenjeno za okolico, ni vršilo nikakršnih poslov na mestnem ozemlju. Pri tem je tudi ostalo.

Z ministrsko uredbo iz l. 1935. je namreč bilo odrejeno, da posli obče uprave, ki so jih mesta s pravico občega upravnega oblastva l. stopnje doslej opravljala in ki jim niso že po zakonu o mestnih občinah poverjeni v pristojnost, ostanejo še nadalje v njihovem delokrogu, le posli po zakonu o društvih, zborih in posvetih se prenašajo na sreske načelnike, ako v mestu ni državnega policijskega oblastva. Tudi smejo v območju teh mest poslovati mestna šolska nadzorništva kot posebni državni uradi, ki jih vodijo mestni šolski nadzorniki s pravicami sreskih šolskih nadzornikov. Na mesta, ki doslej niso imela pravice občega upravnega oblastva, in na Subotico pa so bili prenešeni, odnosno so jim preostali le oni posli obče uprave, ki jih je že zakon o mestnih občinah sam poveril tem občinam. Na ozemlju teh poslednjih mestnih občin bo torej običajne posle sreskega načelstva vršilo dvoje oblastev: mestno poglavarstvo in sresko načelstvo, ali pa tudi kar troje oblastev, namreč poleg teh dveh še državno krajevno policijsko oblastvo.

Omenjeno še bodi, da se mestni urad ne imenuje več ne mestni magistrat, ne mestno načelstvo, marveč mestno poglavarstvo.

c) specialna državna policijska oblastva v velikih mestih in važnejših krajih. K tem krajevnim policijskim oblastvom štejemo upravo grada Beograda, uprave policije, predstojništva mestne policije in policijske komisariate. Ker veljajo za upravo grada Beograda posebni predpisi, se tu omejujem na ostala policijska oblastva.

Uprave policije so na sedežih banovin. Najsi se krajevno območje razteza le na dotično mestno občino in eventualno še najbližjo okolico, je upravnik policije vendar obenem tudi posve-

tovalni organ bana; dalje vodi uprava policije kriminalno evidenco in ukorišča posebna, le za večji okoliš potrebna tehnična sredstva policijskega značaja kar za vso banovino.

Predstojništva mestne policije se nahajajo v nekaterih važnejših mestih. Ako dotična občina vrši tudi posle občega upravnega oblastva I. stopnje, je predstojništvo mestne policije samostalen, neposredno banski upravi podrejen urad, v ostalih primerih pa le poseben oddelek sreskega načelstva. Policijskim komisaratom je poverjeno le opravljanje posebnih policijskih poslov in se po njih značaju zovejo n. pr. železniški, pristaniški, kopališki in obmejni komisariati, vendar imamo tudi policijske komisariete, katerih delokrog se ne razteza zgolj na te posebne posle, marveč tudi na večino poslov pripadajočih predstojništvom mestne policije.

Državna krajevna policijska oblastva pa ne vrše zgolj poslov, ki običajno pripadajo sreskim načelstvom, marveč tudi nekatere krajevnopolicijske posle iz pristojnosti občin. Kompetenca teh policijskih oblastev je določena zlasti v uredbah o ustroju in delokrogu uprav policije in predstojništev mestne policije iz l. 1929. V glavnem smemo trditi, da spadajo v kompetenco državnih policijskih oblastev državnopolicijski in varnostnopolicijski posli, torej posli, s katerimi se na vrhovni stopnji bavita oddelek za državno zaščito in oddelek za javno varnost pri ministrstvu notranjih poslov, a zbog vezi obrtne policije, zdravstvene policije in skrbstva za moralno omahljive osebe z javno varnostjo sodelujejo tudi pri teh poslih. Obsežno pa je dalje njih sodelovanje z državnimi tožilstvi pri preiskavanju kaznivih dejanj po predpisih zakona o sodnem kazenskem postopku ter je ta poslednji delokrog pri državnih policijskih oblastvih dokaj obsežnejši nego pri okrajnih načelstvih.

d) specialna agrarna oblastva nižje stopnje. Za izvedbo likvidacije agrarne reforme poslujejo na nižji stopnji posebne kolegialne, iz agrarnega uradnika in dveh strokovnjakov sestavljene komisije za likvidacijo agrarne reforme. V dravski banovini je taka komisija v Ljubljani. Na drugi stopnji pa odloča banska uprava. Zopet drugače urejajo obstoječi starejši predpisi v dravski banovini položaj komisarjev za agrarne operacije. Komisar za agrarne operacije je nižja stopnja za izvrševanje onih zakonov, ki jih na višji stopnji izvršuje komisija za agrarne operacije pri banski upravi.

Pri tej priliki bodi še omenjeno, da so za tako zvane „južne kraje“, t. j. za krajine, ki so po l. 1912. bile priklopljene ozemlju bivše Srbije in Črne gore, določena posebna oblastva za naseljevanje in izvajanje agrarne reforme. So to vrhovno poverjeništvo za agrarno reformo v Skoplju, ki je podrejeno neposredno ministrstvu za poljedelstvo, in pa na nižji stopnji več agrarnih poverjeništev, vsaka za nekaj srezov. Ta oblastva so povsem izločena iz sestava obče uprave.

V kolikor vrše občine sploh (in ne le mestne občine) v prenesenem delokrogu posle obče uprave, dalje v kolikor opravljajo glede naših, v inozemstvu živečih državljanov naša diplomatska ali konzularna zastopništva posle obče uprave, o tem na drugem mestu.

Vsa zgoraj navedena upravna oblastva so tako kakor banska uprava monokratsko urejena. Le izjemoma poslujejo ta oblastva kolegialno, tako da odloča volja večine sklepajočih oseb. Po zakonu o gozdih je n. pr. posebna od bana postavljena komisija, sestojeca iz predstavnika občega upravnega oblastva l. stopnje, iz šumarskega strokovnjaka, iz kmetijskega strokovnjaka in iz

predstavnik prizadete občine kompetentna, da odloča o izločanju zemljišč na kraškem svetu, goličavah in svižu radi pogozdovanja po uradno izdelanem načrtu. Ta komisija je I., a banska uprava II. stopnja. Važen kolegij pri sreskem načelstvu je sreski odbor za javna dela. Sestavljajo ga sreski načelnik kot predsednik in po en delegat od vsake občine. V njegov delokrog spada ugotovitev, katera javna dela so v srezu najnujnejša.

Ne le za bansko upravo, nego tudi za ostala oblastva, ki vrše posle obče uprave je predpisano, da se morajo posli, ki spadajo v pristojnost več oddelkov (odsekov, razdelkov, referatov), pretresati na skupnem sestanku starešin oddelkov, predno se izda odlok.

Sresko (okrajno) načelstvo je najvažnejše oblastvo državne uprave na prvi stopnji. V Sloveniji je 25 sreskih načelstev, sreskih izpostavnimamo več. Okoliš sreskih načelstev se zlasti v Sloveniji ne krije vedno z okolišem sreskega sodišča ter imamo tu pogostokrat dve ali tudi več sreskih sodišč za en upravni srez. Skladno obsežni kompetenci je sreski načelnik predstavnik vlade v srezu. V okviru svoje pristojnosti mora zastopati državne koristi in skrbeti za razvoj in prospeh duhovne in materialne kulture prebivalstva. V ta namen ne vrši le poslov, ki mu jih razni specialni zakoni o poedinih upravnih stvareh nalagajo, temveč mora stalno vzdrževati zvezo s prebivalstvom, spoznavati njegove potrebe in želje ter njegove gospodarske, socialne in kulturne interese, v kolikor so upravičene, podpirati tudi s predlogi in pobudami na pristojnih mestih. Vsi avtoritativni posli državne uprave, ki po zakonu o notranji upravi niso izključeni iz obče uprave in ki niso izrečno prenesena na druga državna ali samoupravna oblastva, spadajo v pristojnost okrajnega načelstva, zlasti odloča tudi o javnopravnih sporih in kaznuje

civilne osebe, kolikor ne gre ta pravica sodiščem ali drugim oblastvom. Obča upravna oblastva I. stopnje kaznujejo po zakonu o notranji upravi vsakogar, kdor na javnih ali javnosti dostopnih krajih nedostojno postopa ali se ponaša in s tem krši javni red, mir, varnost, moralo ali dostojnost ali povzroča javno pohujšanje; na enak način kaznujejo tudi onega, ki se v službenem občevarju z državnimi ali samoupravnimi organi javne uprave nedostojno ali uporno ponaša. Sresko načelstvo in sploh oblastvo občne uprave mora v izvrševanju zakonskih predpisov s potrebnimi odredbami preprečavati vsako ogrožanje in odpravljati nastale motitve javnega reda in miru, osebne varnosti, varnosti prometa, zdravja ljudi, javne morale in narodnega gospodarstva. Te odredbe se izdajajo ali na osnovi specialnih zakonskih predpisov ali pa, kadar ni takih predpisov, kar na podlagi občne, v zakonu o notranji upravi dane pooblastitve. Ta zakon namreč pooblašča občna upravna oblastva, da izdajajo v navedene namene z grožnjo kaznovanja zapovedi (naloge) in prepovedi (zabrane) in to ali neposredno v obliki konkretnih naredb (individualnih odlokov in konkretnih generalnih naredb) za poedini slučaj ali posredno v obliki abstraktnih naredb (uredb) za vrsto slučajev, ki bi se utegnili pripetiti. Kadar izda sresko načelstvo ali kakšno drugo občeupravno oblastvo I. stopnje tako naredbo občnega pomena (policijsko uredbo), tedaj se mora izposlovati poprejšnji pristanek bana, le v neodložno nujnih slučajih se sme naredba že pred odobritvijo razglasiti. Da te konkretne ali abstraktne naredbe zadostno učinkujejo, v ta namen smejo občna upravna oblastva ustanoviti za kršitve teh naredb v mejah zakonske pooblastitve najnižjo in najvišjo denarno kazen, odnosno ob neplačilu zapor. Po zakonu o občinah sreska načelstva tudi nadzirajo poslovanje občin in poslujejo

kot pritožna instanca nad občinskimi oblastvi. Kazenske odloke občinskih oblastev jemlje nadzirajoče okrajno načelstvo v pretres ne le na pritožbo, marveč tudi po uradni dolžnosti, vrhu tega pa sme z uredbo pritegniti od občine nase kazensko oblast vobče ali za poedine grane, ako se mu to zdi potrebno.

Potemtakem opravlja okrajno načelstvo posle prav raznoterih upravnih gran, posle iz resora ministrstva notranjih poslov, ministrstva za poljedelstvo, ministrstva za šume in rudnike, ministrstva za trgovino in industrijo, ministrstva za gradbe, ministrstva za prosveto, ministrstva socialne politike in narodnega zdravja, ministrstva za telesno vzgojo naroda in deloma tudi iz resora ministrstva pravde, ki vrši vrhovni nadzor glede verstev in medverskih odnosov.

Kot pomožni organ za zunanjo službo javne varnosti (čuvanje osebne in imovinske varnosti, vzdrževanje javnega reda in miru, izsledovanje krivcev zoper zakone in druge odredbe, pa preprečevanje nesreč) deluje orožništvo. Po zakonu o orožništvu (žandarmeriji) iz leta 1930 (z novelo iz l. 1931) je orožništvo glede opravljanja službe, strokovnega pouka in opremljanja podrejeno ministru notranjih poslov, glede discipline, osebnih odnosov, vojaškega pouka in oboroževanja pa ministru vojske in mornarice. Orožništvo se dopolnjuje iz dobrovoljcev. Sestoji iz orožniških oficirjev in orožnikov, dalje iz vojaških uradnikov in civilnega pomožnega osebja. Načeluje vsej trupi komandant orožništva, ki je navzlic delni podrejenosti ministrstvu vojske in mornarice dodeljen ministrstvu notranjih poslov. Formirano je orožništvo na polke, čete, vode in stalne postaje. Institucija orožništva je tem važnejša opora notranji upravi, ker morejo orožniški oficirji in orožniki uporabiti tudi orožje, da obvladajo fizične napade

in protipravne odpore in da preprečujejo beg sumljivih oseb čez mejo in beg nevarnih zločincev. Službena oblastva nad orožništvom glede vzdrževanja javnega reda, miru in varnosti so državna oblastva notranje uprave in to zlasti banske uprave in sreska načelstva. Sodišča in državna tožilstva smejo orožniškim postajam le v omejenem obsegu izdati službene naloge. Na ozemlje uprav policije in predstojništev mestne policije se pristojnost orožništva navadno ne razteza.

Sreskemu načelniku so dodeljeni po potrebi politični upravni uradniki (n. pr. sreski podnačelnik, politični-upravni tajnik, višji pristav, pristav ali pripravnik), dalje razni strokovni referenti (sanitetni, tehnični, prosvetni, veterinarski, ekonomski, šumarski i. t. d.), potem pomožno osebje (zlasti upravni pisarniški uradniki pa zvaničniki in služitelji). Poedini referati se zovejo tudi oddelki ali razdelki. Ker bi se nekateri strokovni referenti ne mogli v tem ali onem srezu zadostno zaposlovati, je včasih poedin strokovni referent odrejen za dva ali tudi več srezov. Podrejen je tak strokovni referent glede konkretnih službenih poslov onemu sreskemu načelniku, za čigar okoliš jih opravlja in ne onemu, pri katerem posluje. Za kontroliranje in žigosanje meril, merilnih priprav, steklenic, sodov in posod, kakor za preizkušanje čistine in žigosanje izdelkov iz zlata, srebra in platine so pri nekaterih sreskih načelstvih posebni oddelki (referenti) kontrole mer. V dravski banovini imamo take referente zgolj pri sreskih načelstvih v Ljubljani, v Mariboru (levi breg) in v Celju in vrše ti svoje posle za večje število srezov. Ti oddelki kontrole mer morejo imeti na prošnjo občin tudi še eksponirane „postaje za kontrolo sodov“ in na prošnjo prizadetih podjetij eksponirane „postaje za kontrolo mer“. Te postaje so nekak pododdelek dotičnega oddelka.

Najsi sta območje in sedež okrajnega načelstva vobče tako odrejena, da je tudi iz oddaljenejših naselij v enem dnevu moči dospeti in se vrniti, vendar se neredko pokaže potreba, da se radi lažjega občevanja med okrajnim načelstvom in strankami vrše izven uradnega sedeža še v drugih, za oddaljenejše občine bolj primernih krajih zlasti v naprej odrejenih in razglašanih obdobjih u r a d n i d n e v i.

Pri nas imamo poleg uprave policije v Ljubljani še predstojništva policije v Mariboru, Celju in Ptuju, dalje dva železniška in obmejna policijska komisariata v Mariboru in v Rakeku in pa policijski komisariat na Jesenicah s širšim delokrogom.

Uprave policije, ki jim načelujejo upravniki policije, se dele na odseke, odseki pa po potrebi na referate. Kot posebne ustanove obstoje pri upravi sami n. pr. prijavni uradi in zapor, a za poedine okoliše policijske straže še policijsko-stražniške postaje. Kjer se okoliš uprave policije deli na mestne okraje, izvršuje starešina mestnega okraja po navodilih upravnika policije namesto njega kazensko oblast na prvi stopnji. Morebitni policijski komisariati v območju uprave policije vrše svoje službe po navodilih upravnika policije.

Predstojništva mestne policije so preprosteje organizirana. Dočim je predstojnik mestne policije državni uradnik, mora mestna občina vzdrževati potrebno število ostalega osebja (policijske uradnike, pisarniško osebje, policijsko stražo in policijske agente). Ako je mestna občina finančno slaba, potem sme država postaviti razen predstojnika ob svojih stroških tudi ostalo policijsko osebje.

Pristojnost uprave policije in predstojništva mestne policije se razteza na okoliš mestne občine, vendar se sme z ministrsko odredbo razširiti na neposredno okolico mesta.

Državnim krajevnim policijskim oblastvom so dodeljeni policijski izvršilni uslužbenci, katerih službene odnošaje ureja zakon o državnih policijskih izvršilnih uslužbencih iz l. 1930. Ti uslužbenci se delijo na policijske stražnike in njim nadrejene nadzorstvene uradnike policijske straže na eni in na policijske agente in njih nadzorstvene uradnike na drugi strani. Pri večjih policijskih oblastvih so ti izvršilni organi formirani v zbor policijske straže pod posebnim poveljnikom in v zbor policijskih agentov pod šefom policijskih agentov, a po potrebi se deli tak zbor še v posamezne skupine in v posebne tehniške oddelke (n. pr. konjeniški, motociklistični oddelek policijske straže). Zbor policijske straže je enotno uniformirana oborožena civilna straža javne varnosti, reda in miru, dočim poslujejo organi zbora policijskih agentov v civilni obleki ter so namenjeni zlasti opazovanju izrednih dogodkov, nadziranju vsega, kar bi moglo motiti javno varnost, in izsledovanju kaznivih dejanj. Policijski izvršilni organi smejo ob enakih pogojih kakor orožniki uporabljati svoje orožje. Da se vzdržuje med policijskimi stražniki in agenti disciplina, podobna oni pri orožnikih, veljajo za nje deloma strožji predpisi o disciplinski odgovornosti in disciplinskem postopku.

Banski upravi so poleg oblastev občne uprave podrejeni pa še razni zavodi, naprave in podjetja. Skladno dvojni kompetenci banske uprave glede onih njenih poslov, ki ne spadajo k občni upravi v smislu zakona o notranji upravi, so tudi ti zavodi ali državni ali banovinski. Državni zavodi obremenjujejo pretežno državni proračun, banovinski pa pretežno banovinskega.

V dravski banovini imamo veliko število b a n o v i n s k i h z a v o d o v in to zlasti iz kmetijske, iz prosvetne in iz socialnopolitične in zdravstvene grane. H k m e t i j s k i m u s t a n o v a m

spadajo kmetijske šole na Grmu, v Št. Juriju pri Celju in v Rakičanu, vinarska in sadjarska šola v Mariboru, kmetijski gospodinjiski šoli v Svečini in v Mali Loki, več trsnic in drevesnic, semenogojška postaja v Beltincih, kmetijska poizkusna in kontrolna postaja v Mariboru, več vzornih posestev, podkovska šola v Ljubljani, ribogojni zavod v Bohinjski Bistrici in nižja gozdarska šola v Mariboru.

K prosvetnim zavodom v ožjem pomenu, med katere ne spadajo strokovne šole, štejemo troje učnih zavodov, ki jim gre obenem tudi značaj humanih zavodov. So to gluhonemnica v Ljubljani, zavod za slepo deco v Kočevju in deško vzgajališče na Selu pri Ljubljani. Semkaj spada tudi zaloga šolskih knjig in učil v Ljubljani, dalje banovinski arhiv v Mariboru. Ta arhiv je znanstvena ustanova za zbiranje in proučevanje arhivalij glede Južne Štajerske in Prekmurja. Večje je število ~~z d r a v s t v e n i h~~ zavodov, namreč banovinskih javnih bolnic (v Mariboru, Celju, Ptuj, Murski Soboti, Slovenjgradcu, Brežicah in Novem mostu), dalje vzdržuje banovina dvoje dečjih domov (v Ljubljani in Mariboru), več hiralnic (v Vojniku, Ptuj in Gornji Radgoni), potem poseduje banovina tudi troje zdravilišč, v Rogaški Slatini, v Dobrni in na Golniku in pa eno veledrogerijo s centralno lekarno (v Mariboru).

Imamo celo banovinske zavode z lastno pravno osebnostjo, kakor n. pr. Kranjske deželne elektrarne in Hranilnico dravske banovine v Ljubljani, Mariboru in Celju.

Država ne vzdržuje zgolj centralnih zavodov, ki so namenjeni vsej državi, marveč je premnogo ~~d r ž a v n i h z a v o d o v~~, ki služijo bolj potrebam ožjega ozemlja. Nekateri teh zavodov stoje neposredno pod nadzorom ministrstev ali centralnih uradov, drugi pa so podrejeni ali banski upravi,

odnosno njej podrejenim uradom ali pa raznim posebnim upravnim oblastvom in uradom izven organizacijskega sestava banske uprave.

V poljedelski upravni grani stoje nekateri državni zavodi, ki nimajo značaja centralnih zavodov, pod neposrednim nadzorom ministrstva, kakor kmetijska poskusna in kontrolna postaja v Topčideru, enološka (vinarska) stanica v Topčideru in več srednjih kmetijskih (poljedelskih) šol (n. pr. v Križevcih, v Valjevu in v Bukovu). Druge državne zavode te stroke pa nadzira banska uprava. To velja za večino poskusnih in kontrolnih postaj (n. pr. v Ljubljani), za državne bakteriološke zavode (n. pr. v Ljubljani), za enološke (vinarske) postaje (n. pr. v Zagrebu), za državne kobilarne (n. pr. v Ponovičah pri Litiji), za mlekarški zavod v Škofji Loki.

V šumarski grani imamo za upravljanje državnih in pod državno upravo stoječih gozdov direkcije šum in njim podrejene šumske uprave. Direkcije šum so neposredno podrejene ministrstvu za šume in rudnike. V Sloveniji imamo direkcijo šum v Ljubljani in šumske uprave na Bledu, v Bohinjski Bistrici, v Kranjski gori in v Kostanjevici. Druge naprave za upravljanje državnih gozdov izven ustroja direkcij šum so uprava državnega parka v Topčideru in pa razna državna šumsko-industrijska podjetja, ki jih sme minister ustanoviti, kjer je upravljanje gozdov združeno z industrijsko predelavo lesa ali ostalih gozdnih proizvodov.

Državna rudarska podjetja so neposredno podrejena osrednji direkciji državnih rudarskih podjetij v Sarajevu, ki jo je smatrati za nekak eksponiran centralni urad ministrstva za šume in rudnike. Ta podjetja so državni rudniki pa državne topilnice in livarne. Državni rudniki so n. pr. v Velenju, Banjaluki, Ljubiji i. t. d., a državne topilnice in livnice v Varešu. Poedino

podjetje vrši neposredno tehniško in komercialno upravo podrejenih rudnikov in odcepkov. K državnim rudarskim zavodom spadata tudi dve rudarski šoli, od katerih je ena v Celju, druga pa v Knjaževcu. Podrejeni sta rudarskemu glavarstvu in namenjena izobraževanju nižjega strokovnega osebja.

V trgovinski in obrtni upravni grani imamo zlasti več državnih strokovnih šol, ki so vse pod neposrednim nadzorom banske uprave. Semkaj spadajo srednje trgovske šole (trgovske akademije in dvorazredne trgovske šole), pomorske akademije za trgovsko mornarico (v Bakru, v Dubrovniku in Kotoru), srednje tehnične šole z moškimi in ženskimi obrtnimi šolami, samostalne moške in ženske obrtne šole in dvoje ženskih strokovnih učiteljskih šol (v Zagrebu in v Beogradu). V Sloveniji so izmed teh šol po ena trgovska akademija v Ljubljani in v Mariboru, po ena dvorazredna trgovska šola v Ljubljani in Celju, dalje srednja tehnična šola v Ljubljani, ki so jej priklopljene tudi razne delovodske, strokovne obrtne in ženske obrtne šole, potem obstoja v Kranju tekstilna šola in v Ljubljani osrednji zavod za ženski domači obrt z raznimi eksponiranimi strokovnimi šolami in tečaji i. t. d.

Izredno veliko je število državnih zavodov v prosvetni grani. Nekaj teh zavodov je že po njih značaju in pomenu za vso državo ali za velik, preko ozemlja ene banovine segajoč del naše države povsem ali vsaj pretežno izločenih iz sestava banske uprave in njej podrejenih ustanov ter neposredno pod nadzorom ministra za prosvete. Poleg geološkega in oceanografskega instituta kraljevine Jugoslavije, ki sta izrazita centralna zavoda, so to zlasti obe akademiji znanosti in umetnosti (Srbska kraljevska akademija nauka v Beogradu in Jugoslavenska akademija znanosti in umetnosti v Zagrebu, dočim kulturno središče Slovencev Ljubljana še ni-

ma take ustanove), dalje geofizični zavod v Zagrebu in astronomski observatorij v Beogradu, potem univerze v Beogradu, Zagrebu in Ljubljani. Vse te univerze imajo poleg običajnih fakultet (filozofske, pravne, bogoslovne in medicinske) tudi še tehniško fakulteto z raznimi odseki, a univerza v Beogradu še poljedelsko-šumarsko fakulteto in veterinarsko fakulteto kakor tudi eksponirano pravno fakulteto v Subotici in eksponirano filozofsko fakulteto v Skoplju, univerza v Zagrebu pa še poljedelsko-šumarsko in veterinarsko fakulteto.

Med visoke šole v prosvetni upravni grani je šteti tudi ekonomsko-komercialno visoko šolo v Zagrebu in šeriatsko-bogoslovno šolo v Sarajevu. Bližajo se visokim šolam tudi obe višji pedagoški šoli v Beogradu in v Zagrebu, dalje različne umetniške šole, kakor umetniška akademija v Zagrebu, muzička akademija v Zagrebu in konservatorij v Ljubljani. Pripravlja se ustanovitev takšnih šol v Beogradu. Šeriatska gimnazija v Sarajevu in velika medresa v Skoplju pa sta izraziti gimnaziji, v katerih se uči v večji meri islamska kultura, po ena medresa v Sarajevu in Skoplju pa sta le strokovni šoli v rangu popolne srednje šole.

Poleg bibliotek, ki so kakor univerzitetne priključene univerzam, imamo v naši državi tudi več samostojnih državnih bibliotek, arhivov in muzejev. Izmed samostalnih bibliotek sta važni zlasti Narodna biblioteka v Beogradu in študijska biblioteka v Ljubljani, ki se pa bo priključila univerzi, a izmed arhivov Državni arhiv v Beogradu, Zemaljski arhiv v Zagrebu in Državni arhiv v Dubrovniku. Razen obeh ljubljanskih muzejev (pri narodnem muzeju je tudi spomeniški urad), narodnih muzejev v Zagrebu in Beogradu bodita omenjena še zemaljski muzej v Sarajevu in arheološki muzej v Splitu. Državnih je tudi troje gledališč (v Beogradu, Zagrebu in Ljubljani).

Povsem drugačen je pa položaj državnih obče-vzgojnih šol, kakršne so osnovne in višje ljudske šole z vštetimi zabavišči, šolami za nezadostno razvite in defektne otroke, z gospodinjskimi in gospodarsko-zadružnimi tečaji in s tečaji za ne-pismene osebe, dalje meščanske šole in končno srednje šole (klasične, realne gimnazije in realke), Te šole in izmed strokovnih šol učiteljske šole so v učno-instruktivnem oziru kakor tudi glede osebja in stvarne uprave neposredno ali posredno pod nadzorom banske uprave.

V socialni in zdravstveni službi imamo poleg centralnih zavodov še druge zavode, ki so radi svoje važnosti, ki sega preko poedine banovine, neposredno pod nadzorom ministrstva. So to dom slepih v Zemunu, razni ortopedski zavodi (ortopedski zavod v Beogradu, ortopedska delavnica v Zagrebu s podružnico v Splitu, delav-nica protez v Ljubljani, ortopedska delavnica v Trebinju). Dalje spadajo semkaj še razne bolniške in higienske ustanove v Beogradu in Zagrebu, kakor državne bolnice (obča, dalje za duševne bolezni, in ona za stomatologijo) v Beogradu, šola za babice v Beogradu, šola za nudilje (bolničarke) v Beogradu, šola za sestre pomočnice v Zagrebu, šola narodnega zdravlja v Zagrebu in urad za kontrolo lekov biološkega izvora v Zagrebu. Ostale državne socialne, bolniške in higienske ustanove stoje pod nadzorom banskih uprav. V dravski banovini štejemo k tem zavodom higieniski zavod s higieniskim muzejem v Ljubljani, zavod za zdravstveno zaščito mater in dece v Ljubljani z zavetišči za matere v Trbovljah in Hrastniku, šolsko polikliniko v Ljubljani, več zdravstvenih domov širom drav. ban., občo bolnico in bolnico za ženske bolezni v Ljubljani, bolnico za duš. bolezni v Ljubljani-Studencu in ono v No-vem Celju, šola za sestre pomočnice in šolo za ba-bice v Ljubljani, končno še zdravilišče v Topolščici.

Iz zgoraj navedenega je dokaj jasno razvidno, da banske uprave ne vrše zgolj posle občne uprave v onem omejenem smislu, ki ga jej daje zakon o notranji upravi, marveč da poleg avtoritativnih poslov vrše še celo vrsto poslov svobodne uprave.

Že v začetku tega poglavja je omenjeno, da je mesto Beograd z Zemunom in Pančevom izločeno iz banovine in da tvori to ozemlje skupaj z vsemi okolišnimi kraji, ki se bodo še izdvojili iz dunavske banovine in priključili ozemlju eni od teh občin, poseben upravni teritorij. Ker se je zemunska občina združila z občino Beograd, obsega ta izvzeti teritorij le dve občini, Beograd in Pančevo. Javna uprava za to ozemlje je na poseben način organizirana. Že za občinska oblastva, ki jih predpisuje zakon o mestnih občinah, torej za predsednika občine (gradsko poglavarstvo) in za mestni svet, velja izjema, da vrši nadzorno oblast in rešuje pritožbe minister notranjih poslov, odnosno stvarno pristojni minister in to brez razlike, gre li za posle občne uprave, ki so prenesene na mestne občine, ali za občinske posle samostalnega delokroga. Ostale posle občne uprave, ki jih drugod vrši na prvi stopnji sresko načelstvo ali banska uprava, pa opravljajo državna oblastva in to glede nekaterih upravnih gran uprava grada Beograd, glede drugih pa kar resorno ministrstvo, najsi jih drugod vrše tudi sreska načelstva ali banske uprave. Uprava grada Beograda je zlasti tudi za ves izvzeti teritorij krajevno policijsko oblastvo. Glede tega delokroga je upravi grada Beograda uvrščeno in podrejeno še večje število starešinstev mestnih četrti (kvartov, okrajev) v beograjski občini, predstojništvo gradske policije v Pančevu in trije policijski komisariati (za železniško policijo, za parobrodsko policijo in za zrakoplovno pristanišče). V kolikor ta podrejena policijska oblastva odločajo, rešuje na II. stopnji

uprava grada Beograda, dočim gre zoper vse prvo-stopne odloke uprave grada Beograda pritožba na stvarno pristojno ministrstvo.

•)===== (•

O ORGANIZACIJI PROMETNE UPRAVE

Ogromen je krog poslov, ki jih vršijo banska uprava in vsa ona številna oblastva, uradi in zavodi, ki so banski upravi podrejeni. Je pa v poedinah banovinah še dokajšnje število državnih upravnih oblastev in drugih državnih ustanov, ki niso banski upravi podrejeni. Izmed upravnih gran, ki jih upravna veda prišteva k notranji upravi v širšem smislu, ima prometna grana na ozemlju poedinah banovin razpredeno obsežno omrežje državnih ustanov, ki služijo javnemu prometu. Gre za troje velikih organizacij z nad- in podrejenimi ustanovami in sicer za poštno-telegrafsko-telefonsko službo, za železniško službo in za pomorsko in rečnoprometno službo, prva spada v resor ministrstva za pošto, telegraf in telefon, ostali dve pa v oni ministrstva za promet.

A. Na čelu poštno-telegrafsko-telefonske službe za vso državo stoji ministrstvo za pošto, telegraf in telefon, ki je bilo l. 1935 ustanovljeno. Obsega poleg ministrovega kabineta petero oddelkov, ki se delijo zopet v odseke. Pod ministrstvom je za zunanjo službo namenjenih osem direktij pošte, telegrafa in telefona in to v Beogradu, v Zagrebu, v Ljubljani, v Novem Sadu, v Sarajevu, v Skoplju in v Cetinju. Vsaka teh direktij, ki ji načeluje direktor pošte in telegrafa, se deli na pet odsekov, na obči, na poštni, na telegrafsko-telefonski, na ekonomski in na računsko-kontrolni odsek. Vobče

ima vsaka banovina in ozemlje uprave mesta Beograda svojo lastno direkcijo pošte in telegrafa, le direkcija v Splitu je namenjena primorski in vrbaški banovini, a ona v Skoplju vardarski in moravski banovini. Direkcija neposredno upravlja in nadzira poštno-telegrafsko-telefonsko službo pri podrejenih ustanovah.

Te ustanove so:

- a) pošte, telegrafi in telefoni,
- b) telegrafsko-telefonsko-tehnične sekcije,
- c) poštne avtogaraže in
- d) poštno-telefonsko-telegrafske delavnice.

Pošta, telegraf in telefon so praviloma spojeni v en urad in le v velikih krajih so ločeni s posebnimi upravami. Razlikujemo dvoje vrst pošt, državne in pogodbene državne pošte. Državne pošte se dele po velikosti prometa na rede, pogodbene pa na razrede in skupine. Pogodbene državne pošte s pogodbenimi poštarji so v krajih z manjšim prometom in manjšega pomena. Za posredovanje pri ocarinjenju poštnih pošilk so pri nekaterih poštah posebni carinski oddelki.

Telegrafsko-telefonsko-tehnične sekcije skrbijo za telegrafske in telefonske ureditve in omrežja v tehničnem pogledu. Telegrafsko-telefonsko omrežje v območju sekcije se deli na mestne okoliše in na medmestna polja ter ima vsak okoliš, odnosno vsako polje svojega nadzornika telegrafsko-telefonskih prog.

Za poštni avtomobilni promet, ki se opravlja v državni režiji, obstoje glavna poštna avtogaraža v Beogradu in poštne avtogaraže v Ljubljani, Zagrebu, Splitu in Skoplju. Glavna avtogaraža vrši tudi popravila, ki jih druge avtogaraže ne morejo opravljati, a je navzlic temu podrejena beograjski direkciji.

Poštno-telegrafsko-telefonske delavnice izdelujejo in popravljajo predmete, orodja, aparate in

stroje. Glavna delavnica je neposredno podrejena ministrstvu, a opravlja tudi posle za beograjsko direkcijo, ostale delavnice pa so po ena pri ostalih poštih direkcijah.

Poseben l. 1931 izdan zakon o pošti, telegrafu in telefonu ureja poštni, poštno-potniški in telegrafsko-telefonski žični in brezžični promet. Redni prenos odprtih in zaprtih pisem, dopisnic in drugega dopisovanja iz kraja v kraj, dalje gradnja in uporaba žičnih in brezžičnih električnih naprav, ki služijo prenašanju vesti in pogovorov z znamenji, zvoki in svetlobo za javni promet, so po tem zakonu pridržane državi, a zbog tega direkcije pošte, telegrafa in telefona vrše tudi mnogo avtoritativnih poslov ter jim gre obsežna kazenska policijska oblast. Mednarodna služba s telekomunikacijami je urejena z zakonom o mednarodni konvenciji o telekomunikacijah iz l. 1934.

B. Resort ministrstva za promet obsega dve grani, železniško službo, in pa za Jugoslavijo zbog njene lege ob Jadranu in njenih, tudi v mednarodni promet vključenih plovnih rek toli pomembno pomorsko in rečnobrodarsko službo. Za nadziranje celokupnega prometa je ministru dodeljen generalni inspektor celokupnega prometa. Za železniško službo je postavljen poseben ministrov pomočnik. Tej službi je namenjena poleg oddelka za gradnjo železnic zlasti bolj samostalna, več oddelkov obsegajoča generalna direkcija državnih železnic. Je to centralni, za vso državo namenjeni urad za nadziranje gradnje in uporabe državnih železnic in privatnih železnic, služečih javnemu prometu. Poleg dvorazredne šole za strokovno izšolanje železniških uradnikov so jej neposredno podrejene še glavne delavnice s svojimi skladišči, dalje uprava državnih železniških delavnic za izdelavo in popravo

voznih sredstev in uprava zavoda za eksploatacijo šum in impregniranje pragov, a v prvi vrsti oblastne direkcije državnih železnic, ki opravljajo zunanjo službo. Teh direkcij je pet in to v Beogradu, Ljubljani, Zagrebu, Sarajevu in Subotici. Direkciji načeljuje direktor, pomaga mu pa direktorjev pomočnik. Vsaka direkcija se deli na četvero oddelkov, oddelki na odseke, odseki pa na referate. Obči oddelek opravlja obče personalne, pravne in računske posle, prometno-komercialni oddelek je namenjen postajni in vlakovni, tarifni in transportni službi, gradbeni oddelek opravlja posle, nanašajoče se na vzdrževanje proge in na nove in dopolnilne gradnje, strojni oddelek pa posle glede trakcije (lokomotivne in elektrotehnične službe) in glede vzdrževanja voz. Vez med železniško upravo in vojsko oskrbuje poseben vojaški odsek. O važnejših vprašanjih oddaja železniški odbor direkciji svoja mnenja. Železniški odbor sestavljajo višji uradniki oblastne direkcije.

Oblastne direkcije so v hierarhiji železniške službe srednja stopnja. Njim so neposredno podrejene eksekutivne službene enote nižje stopnje. Teh je troje vrst:

a) sekcije za vzdrževanje prog in opravljanje gradbene in signalne službe,

b) kurilnice za trakcijsko (vlečno) službo in za popravila voznih sredstev in

c) postaje za opravljanje prometne, administrativne, transportno-tarifne in računske službe.

Zakon o železnicah javnega prometa iz l. 1930. (z novelo iz l. 1936.) vsebuje predpise o gradnji in izkoriščanju državnih in koncesioniranih nedržavnih železnic, o ureditvi proge in o voznih sredstvih, o načinu izvršilne službe in o železniški policiji. V izvrševanju železniško-policijske službe pripade organom izvr-

šilne službe in direkcijam železnice tudi dokajšnja kazenska pravica. Vobče se ta zakon ne nanaša ne na male železnice (mestne, cestne, žične in podobne železnice), ki so namenjene javnemu prometu, ne na industrijske železnice. Za to vrsto železnic velja zakon o obrtih in so za nje pristojna obča upravna oblastva, ter na vrhovni stopnji ministrstvo za trgovino in industrijo, pač pa za gradnjo, vzdrževanje, eksploatacijo in ukinjanje teh železniških prog in tirov veljajo uredbe, izdane na predlog ministrstva za promet, odnosno od njega samega.

Akoravno sta **pomorska služba**, nanašajoča se na eksploatiranje morja, morskega ribarstva in prometa na morju, in pa **služba rečnega prometa** združena v posebnem, pri ministrstvu za promet ustanovljenem centralnem uradu, ki se zove **uprava pomorstva in rečnega brodarstva**, na srednji stopnji ni več take združitve.

Opravljanju zunanje pomorske službe je namenjena direkcija pomorskega prometa v Splitu.

Direkcija pomorskega prometa v Splitu se deli kakor oblastne direkcije državnih železnic v štiri oddelke, vsak oddelek v odseke in vsak odsek v referate. Oddelki so ti-le: občī, brodarski (za navtiko, za promet in za varnost plovitve), gradbeni in strojno-ladjedelski. Tudi pri tej direkciji posluje poseben vojaški odsek, ki vzdržuje zvezo med vojaško upravo in direkcijo. Železniškemu odboru pri direkcijah državnih železnic odgovarja pomorski odbor pri direkciji pomorskega prometa.

Na nižji stopnji poslujejo nastopni, direkciji podrejeni uradi:

- luška poglavarstva,
- luški uradi,
- luška zastopništva,

pomorske gradbene sekcije in pomorsko-gradbena zastopništva.

Pomorska služba ne opravlja le posle glede gradnje in vzdrževanja luk in pristanišč, svetilnikov in pomorskih znakov, nego vrši tudi posle glede vpisa pomorsko-trgovskih brodov po narodnosti, kategoriji, prostornini in posadki, glede vpisa jaht (sportnih ladij), glede usposobljenosti ladijskih poveljnikov, glede ravnanja ladij v lukah in ob vožnji na morju raz stališče varnosti prometa in javnega zdravstva. Izmed novejših zakonov o pomorski službi bodita omenjena zakon o vpisu pomorsko-trgovskih brodov in ladij in zakon o vpisu jaht iz l. 1922.

Manj dosledna je na rečno brodarstvo se nanašajoča zunanja služba urejena. Direkcija rečne plovitve v Beogradu upravlja izza l. 1926. povsem po trgovskih načelih obsežni plovni park, ki ga naša država sama poseduje v notranjem vodovju. Deli se na komercialno-administrativni, na prometno-navtični, na finančno-ekonomski, na kontrolni in na tehnični oddelek. Podrejene so jej poleg broderske delavnice še agencije in zastopništva.

Za izgradnjo in vzdrževanje pristanišč in plovnosti rek in za varnost in red plovitve na rekah je neposredno upravi pomorstva podrejenih več oblastev in drugih ustanov. So to v prvi vrsti pristaniške kapetanije, ki vrše vso rečno-brodarsko policijo in nadzirajo ves broderski promet v poedinih srezih, na katere so vse plovne reke in vsa plovna jezera razdeljena. Poleg teh kapetanij pa so podrejene upravi zlasti še delavnice, bagerska sekcija, sekcija za vzdrževanje plovnih potov in sekcija za gradnjo.

Najvažnejši predpisi o rečno-brodarski policiji so zakon o pristaniških kapetanijah iz l. 1922., dalje od mednarodne dunavske komisije v Brati-

slavi izdani pravilnik o policiji, veljaven za plo-
vitev na internacionaliziranem dunavskem omrež-
ju, iz l. 1926, in končno ministrska naredba iz
l. 1927, s katero se je veljavnost tega pravilnika
raztegnila tudi na naše nacionalne vode.

•)===== (•

O ORGANIZACIJI DRŽAVNE FINANČNE UPRAVE

V državni finančni upravi opa-
žamo v podrejenosti pod ministrstvom financ troje
med sabo ločenih omrežij finančnih uradov in
ustanov. Predvsem so to finančne direkcije in
njim podrejeni uradi in ustanove, dalje imamo
upravo državnih monopolov, ki so jej podrejene
raznovrstne ustanove, in končno posluje še dr-
žavno pravobranilstvo. Zakon o organizaciji finanč-
ne uprave iz l. 1929., potem zakon o državnih
monopolih iz l. 1931. ter uredba o samostalni
upravi državnih monopolov iz l. 1932. in zakon
o državnem pravobranilstvu iz l. 1934. urejajo vse
te organizacije. Tudi je ministrstvu financ podre-
jeno celo, po vsej državi razpredeno omrežje ne-
katerih državnih in privilegiranih bank z njenimi
podružnicami in ekspoziturami, dalje nekaj večjih
državnih podjetij izrazito pridobitnega značaja.

V kolikor ne gre za posle, ki so izrečno pri-
držani monopolni upravi ali državnemu pravo-
branilstvu, vršijo državno finančno upravo mini-
strstvo financ na vrhovni stopnji, finančne di-
rekcije na srednji in razna, finančni direkciji
podrejena oblastva in ustanove na nižji stopnji.
Navzlic trem stopnjam pa velja tudi pri finančni
upravi načelo teka po dveh upravnih instancah,
tako je proti odločbam oblastva, ki je odločilo
na prvi stopnji, dopustna pritožba le še na prvo
višjo upravno stopnjo, ne pa tudi od te še na

višje upravno oblastvo, ako ga tudi je. Ministrstvo financ se deli na 9 oddelkov, na obči oddelek, na oddelek za državno računovodstvo, na oddelek za davek (neposredni in posredni davki, takse), na oddelek za carine, na oddelek za kataster in državna posestva, na oddelek za državne dolgove in državni kredit, na budžetski oddelek (državni proračun, samoupravni proračuni in samoupravne finance), na bančni in valutni oddelek in na oddelek za finančno kontrolo.

Za okoliš vsake banovine je posebna finančna direkcija, ki ima svoj sedež na sedežu banovine in ki se po banovini imenuje, n. pr. dravska finančna direkcija. Sedež finančne direkcije za zetsko banovino pa začasno ni v Cetinju, marveč v Podgorici. Za beograjski upravni okoliš je ustanovljena beograjska finančna direkcija. Finančni direkciji načeluje finančni direktor, ki mu pomaga pomočnik finančnega direktorja. Stvarni delokrog finančne direkcije je razviden iz odsekov, na katere se deli direkcija. Odsekov je pet ali šest, namreč:

obči odsek (personalna vprašanja in nadzor nad finančno kontrolo);

odsek za računovodstvo (računovodstvena služba za vse državne urade in ustanove, ki nimajo specialnega računovodstva in specialne blagajne);

odsek za neposredne davke (zlasti odločanje o pritožbah in pregledovanje glede odmere občnih neposrednih davkov, kakršni so zemljarina, zgradarina, pridobnina, rentnina in uslužbenški davek, dalje glede občega in skupnega davka na poslovni promet in glede raznih posebnih, po višini neposrednih davkov odmerjenih davščin, kakršni so davek na luksuz, davek na neoženjene osebe in vojnica, končno odmerjanje družbenega davka);

odsek za carine (zlasti odločanje na prvi, odnosno na drugi stopnji v carinskih predmetih); tega odseka nimajo vse finančne direkcije, a pri dravski finančni direkciji je seveda že radi lege dravske banovine ob državni meji in večjega števila carinarnic tak odsek ustanovljen;

odsek za trošarino in takse (zlasti taksne revizije, odločanje na drugi stopnji v taksnih predmetih in o taksnokaznivih dejanjih, odločanje o povračilu neosnovano pobranih taks in trošarin);

odsek za kataster in državna posestva (zlasti nadzor nad tehničnim in davčnim vzdrževanjem katastra in klasiranjem zemljišč, skrb za državna posestva, ki jih upravlja finančni resor).

Poleg teh odsekov ima finančna direkcija tudi poseben pisarniški razdelek.

Večinoma odloča finančna direkcija monokratično, vendar ne zgolj zbog pooblastitve po finančnem direktorju, marveč že po zakonu mora nekatere naredbe podpisati šef odseka, nekatere naredbe in poročila na višje oblastvo pa direktor in šef odseka. Za nekatere slučaje zakoni predpisujejo kar kolegialno reševanje. To velja zlasti takrat, kadar posluje finančna direkcija kot finančno sodišče. Pri utajah neposrednih davkov sestoji to sodišče iz finančnega direktorja, iz pristojnega referenta in iz enega davčnega zavezanca, ki ga postavi banovina. Pri monopolnih kaznivih dejanjih težje narave odloča direkcija istotako kolegialno, a namestu davčnega zavezanca se pritegne še en uradnik. Da se sodniški značaj teh kazenskih kolegijev (nezavisnost pri razsojanju, poseben, sodnemu kazenskemu postopanju sličen postopek, odreditev članov za daljšo dobo) še bolj povdarja, odloča na drugi stopnji ne morda višje upravno oblastvo, nego upravno sodišče.

Drugače nego pri težjih kaznivih dejanjih finančno-pravne prirode pa zakon o neposrednih

davkih predvideva za ugotovitev davčne osnove (davku zavezanega donosa iz določenega vira) kar posebno s finančno direkcijo rahleje zvezano finančno oblastvo II. stopnje pod imenom reklamacijski odbor. To oblastvo ni le kolegialno sestavljeno, marveč priteza v obilni meri tudi predstavnike davčnih zavezancev. Za triletno dobo postavljeni reklamacijski odbor sestoji iz predsednika, ki je običajno finančni direktor, iz 8 članov in iz državnega zastopnika-referenta finančne direkcije. Polovico članov in referenta postavi ministrstvo financ, za drugo polovico članov pa delegira vobče vsaka pristojna stanovska zbornica (trgovinska, obrtna, industrijska, advokatska, zdravniška i. t. d.) po dva člana izmed pridobninskih davčnih zavezancev v kraju, kjer zasedava odbor. Izmed teh izvoljenih članov pozove predsednik reklamacijskega odbora vselej samo potrebno število in sicer predvsem oba predstavnika tiste stroke, kateri pripada davčni zavezanec. Na isti način se določajo tudi namestniki. Reklamacijski odbor rešuje pritožbe proti odločbam davčnega odbora pri davčni upravi. Ako je ozemlje finančne direkcije obsežnejše, ali ako je število davčnih zavezancev posebno veliko, sme minister financ odrediti tudi ustanovitev več reklamacijskih odborov v okolišu ene direkcije. V dravski banovini imamo poleg reklamacijskega odbora v Ljubljani take odbore še v Mariboru, Celju in Novem mestu.

Na nižji stopnji, v neposredni podrejenosti pod finančno direkcijo, poslujejo davčne uprave, carinarnice in katastrske uprave.

Davčne uprave opravljajo predvsem davčno, taksno in trošarinsko službo na prvi stopnji, dalje tudi računovodstvene in blagajniške posle glede vplačila davščin in glede izplačil, odrejenih po nalogih finančne direkcije. Okoliš davčne uprave

se ne krije vedno z upravnim srezom in se krajevna pristojnost davčne uprave včasih razteza na več upravnih srezov, včasih pa le na del upravnega sreza. Izjemoma se smejo v območju kakšne davčne uprave ustanoviti tudi „eksponirani oddelki davčne uprave“.

Tudi davčni upravi je postavljen poseben odbor, ki se zove d a v č n i o d b o r. Ta odbor sestoji iz predsednika, ki je starešina davčne uprave, potem iz 4 članov in iz državnega zastopnika-referenta. Polovica članov in državnega zastopnika-referenta postavi finančna direkcija. Za drugo polovico članov izvolijo pristojne zbornice izmed pridobninskih davčnih zavezancev v okolišu davčnega odbora vsaka po dva člana. Tudi tu pozove predsednik davčnega odbora vselej samo potrebno število, a seveda predvsem oba predstavnika tiste zbornice, kateri pripada davčni zavezanec. Na isti način se postavijo tudi namestniki. Minister financ sme izjemoma za okoliš ene davčne uprave postaviti tudi več davčnih odborov z različno krajevno kompetenco, a v krajih z več od 50.000 prebivalcev posebne davčne odbore za poedine skupine zavezancev. Davčni odbor, katerega poslovna doba traja tri leta, je pristojen za ugotavljanje davčne osnove zlasti pri pridobnini, dalje v nekaterih slučajih pri zgradarini, rentnini in davku na poslovni promet.

C a r i n a r n i c e vrše celokupno carinsko službo na prvi stopnji, v kolikor ni izjemoma finančna direkcija pristojna ali pa se niso nekateri posli carinske službe prenesli na poedine oddelke finančne kontrole. Po obsegu razlikujemo glavne carinarnice, carinarnice I. in II. vrste. Glavnim carinarnicam so po potrebi priključeni kemijski laboratoriji, nekatere carinarnice pa imajo posebne eksponirane oddelke.

Poedine k a t a s t r s k e u p r a v e opravljajo navadno za večje število upravnih srezov službo glede zemljiškega katastra, ki je izdelan na podlagi izmeritve, klasiranja in ocenitve zemljišč in ki služi za pravično obdavčevanje zemljišč in obenem za izdelovanje zemljiških knjig. Dalje nadzirajo tudi ona državna posestva, ki jih upravlja na vrhovni stopnji ministrstvo financ.

V onih krajih naše države, v katerih izmeritev zemljišč še ni izvršena ali kjer se vrši obnova izmeritve, so ustanovljene posebne, neposredno ministrstvu za finance podrejene k a t a s t r s k e s e k c i j e za triangulacijo, nivelacijo in izmeritev.

Kot pomožni organ finančne uprave služi za izvrševanje finančne kontrolne službe f i n a n č n a k o n t r o l a. Deli se v glavne oddelke in oddelke. Glavni oddelki opravljajo posle kakor vsak drugi oddelek, obenem pa tudi nadzirajo poslovanje dodeljenih oddelkov. Glavni oddelki in oddelki so ali celinski (notranji, obmejni, obalni in, ako so preskrbljeni s čolni, obalno-pomorski) ali pomorski, ki so nastanjeni na parnikih in motornih ladjah. Izjemoma imajo tudi oddelki na pobrežju rek in jezer ladje in čolne. Po potrebi se zlasti pri carinarnicah in pri industrijskih podjetjih ustanavljajo eksponirani pododdelki glavnih oddelkov in oddelkov.

Za u p r a v o d r ž a v n i h f i n a n č n i h m o n o p o l o v je ustanovljena posebna, od ostale finančne uprave ločena organizacija, ki stoji pod vrhovnim nadzorom ministrstva financ, a je drugače samostalna. Ta s a m o s t a l n a u p r a v a d r ž a v n i h m o n o p o l o v, sestoji po uredbah iz l. 1932. in 1934. iz upravnega odbora, iz nadzornega odbora in iz uprave državnih monopolov. V u p r a v n i o d b o r, ki je odločujoči organ, spada poleg generalnega direktorja uprave državnih monopolov 7 od kralja postavljenih članov, od katerih

jih predlaga 5 minister financ, dva pa imetniki obveznic nekaterih državnih dolgov. Zbog raznih državnih posojil so namreč zastavljeni državni monopolni dohodki. Izmed omenjenih petih članov se postavljata s kraljevim ukazom tudi predsednik in podpredsednik. Člane nadzornega odbora, ki pregledava knjigovodstvo in blagajno, postavlja minister financ na predlog upravnega odbora. Za voditev celokupne administracije obstoji uprava državnih monopolov z generalnim direktorjem in njega pomočnikom. Uprava se deli na oddelke, ti pa na odseke, a se smejo po potrebi službe ustanoviti tudi referati (razdelki), ki so neposredno podrejeni generalnemu direktorju, pomočniku ali načelniku oddelka.

Upravi državnih monopolov kot centralnemu uradu so podrejeni razni uradi in zavodi:

1. monopolni inspektorati se nahajajo v središčih proizvodnje tobaka in se bavijo s posli glede saditve, odkupa, spravljjanja, fermentacije, urejanja in izvoza tobaka;

2. zavodi za kulturo tobaka s podrejenimi tobačnimi poskusnimi postajami, dalje tobačne postaje, potem tobačne tvornice;

3. soline za proizvodnjo soli;

4. prodajna monopolna založišča;

5. monopolne ekspoziture v inozemstvu za zbiranje podatkov o možnosti prodaje tobaka in tobačnih izdelkov v inozemstvu in za posredovanje te prodaje;

6. državna markarnica za izdelovanje znamk, taksnih vrednotnic in ostalih državnih vrednostnih papirjev, ki jih država izdaja.

Zakon o državnih monopolih iz l. 1931. ureja državni monopol na tobak, cigaretni papir, vžigalice, umetne vžigalnike, kresilnike in sol. Ta zakon določa, da je za razsojo monopolno kaznivih dejanj

pristojna na prvi stopnji finančna direkcija, na drugi stopnji upravno sodišče in na tretji stopnji eventualno še državni svet. S finančnim zakonom iz l. 1933 so se ukinili tudi vsi predpisi glede izsledovanja in pridobivanja rudninskih olj (kamenno olje, petrolej in nafta) in so taka nova podjetja pridržana monopolni upravi.

Tretja organizacija v okviru državne finančne uprave je ona **državnega pravobranilstva**, ki mu je naloga, da ščiti imovinskopravne interese države kakor tudi onih javnopravnih edinic in ustanov, katerih imovinskopravne interese zastopa po posebnih zakonih državno pravobranilstvo, n. pr. glede banovin po zakonu o banski upravi. To zaščito vrši državno pravobranilstvo zlasti z zastopanjem pred sodišči in ostalimi oblastvi, dalje s pravnimi mnenji. Pravde z državo ali pravde med javnopravnimi edinicami, ki jih drugače zastopa državno pravobranilstvo, le-to ne sme voditi. Poleg vrhovnega državnega pravobranilstva pri ministrstvu financ imamo na sedežu vsakega apelacijskega sodišča državno pravobranilstvo. Vrhovno državno pravobranilstvo je centralen, za vso državo namenjen in ministru neposredno podrejen urad, poedina državna pravobranilstva pa so podrejena vrhovnemu državnemu pravobranilstvu. Pri važnejših vprašanjih si mora državno pravobranilstvo izposlovati odobritev nadrejenega urada, odnosno le-ta sam odloča. Pri vrhovnem državnem pravobranilstvu pa je za dajanje posvetovalnih mnenj, ki jih zahteva minister financ, postavljen še stalni pravniški odbor, katerega člani so po večini odrejeni izmed članov rednih sodišč, državnega sveta in upravnih sodišč, glavne kontrole, pravnih fakultet in odvetnikov.

Radi svojega pomena za državni kredit in denar je pod ministrstvom financ več **denarnih zavodov**, ki so ali državni zavodi ali pa posebno pri-

vilegirani zavodi v obliki delniških družb ob izdatni udeležbi države in pod poostrenim državnim nadzorom. So to Državna hipotekarna banka in Poštna hranilnica, oba državna zavoda, pa Narodna banka in Privilegirana agrarna banka, obe delniški družbi. Centrale teh bank so v Beogradu. Državna hipotekarna banka, ki je nastala iz prejšnje Uprave fondov in koje pravni položaj je sedaj urejen z zakonom iz l. 1922, se bavi zlasti z dajanjem dolgoročnih posojil (hipotečna posojila in pa komunalna posojila občinam in banovinam), a sredstva za ta posel dobiva predvsem iz upravljanja javnih fondov in pupilnih in depozitnih glavnih. V glavnih mestih banovin ima ta banka svoje glavne podružnice. Poštna hranilnica je centralen, zlasti hranilnemu in čekovnemu prometu namenjen državni zavod. Ima četvero podružnic in sicer v Ljubljani, Zagrebu, Sarajevu in Skoplju, a posredujejo promet s centralo in s podružnicami tudi poedine pošte. Poseben l. 1921. izdan, a deloma že noveliran zakon ureja ta promet.

Delokrog Narodne banke je sedaj določen v štirih l. 1931. izdanih zakonih, z zakonom o denarju, zakonom o Narodni banki, zakonom o pogodbi med državo in Narodno banko in zakonom o kazenskih odredbah glede izvrševanja te pogodbe. Po teh zakonih skrbi Narodna banka v imenu države za denar z izdajanjem novčanic in vzdržuje stalnost in varnost denarja, dalje pa tudi dovoljuje in kontrolira kratkoročne kredite, potrebne za gospodarsko življenje države in podpira državo kot njen blagajnik. Sedež te banke je v Beogradu, sedež njenih mnogoštevilnih podružnic in agencij pa odreja državna uprava, ki tudi postavlja guvernerja in oba podguvernerja Narodne banke. Privilegirani agrarni banki je po zakonu iz l. 1929. namen, da podpira kmetijsko gospodarstvo z zadostnimi kratkoročnimi in dol-

goročnimi krediti, ki se dajejo zlasti kmetom, kmetijskim zadrugam in agrarnim zajednicam. Država ni le udeležena z izdatnim delom delniške glavnice in ne postavlja le predsednika in polovico članov upravnega odbora, ona tudi jamči za hranilne vloge in emitirane obveznice. Tej banki, ki ima večje število podružnic in ekspozitur, so s posebnimi predpisi poverjeni tudi razni državni posli n. pr. mnogoštevilni posli, nanašajoči se na likvidacijo kmečkih dolgov. Podružnice so v Ljubljani, Zagrebu in Sarajevu.

Pod ministrstvom financ stoji dalje še nekaj državnih pridobitnih podjetij, ki so večjega obsega in se upravljajo zgolj z vidika čim večjega trajnega donosa. Sta to državno veleposestvo Belje in Topolovac s sedežem uprave v Kneževcu, pa državna tvornica sladkorja na Čukarici (pri Beogradu).

V neki organizacijski zvezi z ministrstvom financ so končno tudi še razna računovodstva in blagajne pri državnih oblastvih in zavodih, ki spadajo v druge resore, a pri katerih gre za obsežnejši denarni promet (n. pr. specialna računovodstva in specialne blagajne pri ministrstvu vojske in mornarice, pri ministrstvu za promet, pri upravi rečne plovitve, potem odseki za računovodstvo pri nekaterih ministrstvih, pri narodnih gledališčih, dalje postranska računovodstva in postranske blagajne pri državnih bolnicah i. t. d.). Minister financ ne nadzira le ta računovodstva in te blagajne, marveč, v kolikor ne gre za postranska računovodstva in postranske blagajne, tudi postavlja njih uradnike ali vsaj sodeluje pri postavljanju teh uradnikov. Za izvrševanje državne knjigovodske službe pa dodeljujejo finančne direkcije banskim upravam in apelacijskim sodiščem potrebno število računovodstvenih finančnih uradnikov.

O ORGANIZACIJI ZUNANJE, VOJAŠKE IN SODNE UPRAVE

Zunanji upravi, ki jej načeluje minister zunanjih poslov, vrši vse posle državne zunanje politike in odnošajev z inozemstvom, vzdržuje redne zveze in vodi pogajanja o sklepanju pogodb s tujimi državami in ščiti po svojih zastopniških pravice in interese naše države in naših državljanov v inozemstvu. Zakon o ureditvi ministrstva zunanjih poslov in diplomatskih in konzularnih zastopništev v inozemstvu iz l. 1930. (z novelo iz l. 1931.) določa ustroj in kompetenco ministrstva zunanjih poslov in njemu podrejenih zastopništev naše države v inozemstvu, poseben zakon iz istega leta pa ureja vprašanje arhivov pri teh uradih.

Ministrstvo zunanjih poslov, pri katerem je osredotočena zunanja uprava, se deli na pet oddelkov. V politični oddelek spadajo zlasti razmejitve s sosednimi državami, mednarodne pogodbe in konvencije, redakcija not, šifriranje, poročila zastopništvom v inozemstvu, domači in inozemski tisk, posli glede društva narodov in vatikana ter sploh vsa verska in manjšinska vprašanja v zvezi z zunanjo politiko, končno politični posli z raznoterimi državami. Upravni oddelek obseza ministrov kabinet, ki vodi osebno korespondenco ministra zunanjih poslov in sprejeme pri njem, potem protokol, ki skrbi za akreditivna in odpoklicna pisma, za patentna pisma ter eksekviture za konzule, za ceremonial in audience diplomatskega zbora, za odlikovanja inozemcev, nadalje še vse personalne in računsko-ekonomske posle zunanje uprave. V konzularno-gospodarski oddelek spadajo razna prometna in trgovinska vprašanja mednarodnega značaja, trgovinske pogodbe in gospodarske konvencije, konzularna za-

stopništva, emigracija in imigracija pa tujski promet. Pravni oddelek se bavi zlasti z zaščito svojine naših državljanov v inozemstvu in tujih državljanov pri nas, z vprašanjem njih ženitev in z zaščito maloletnikov, z repatriiranjem naših in izročanjem tujih državljanov, z vojaško obveznostjo naših državljanov v tujini, s prevajanjem in overavljanjem listin i. t. d. V glavnem arhivu se čuvajo in urejajo stari arhivi zunanjepolitične prirode.

Ministrstvu zunanjih poslov kot centralnemu organu za zunanjo upravo so za poslovanje v inozemstvu podrejena diplomatska in konzularna zastopništva.

Diplomatska zastopništva so predvsem poslaništva, ki zastopajo glede zunanje politike vlado lastne države pri vladah tujih držav in pri Sv. stolici. Na čelu poslaništva stoji navadno izredni poslanik in pooblaščen minister (*envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire*), a kadar to mesto iz kakršnihkoli razlogov ni zasedeno ali je poslanik odsoten, vrši poslaniško dolžnost stalni ali začasni upravnik poslov (*chargé d'affaires*). Poslanik reprezentira državnega poglavarja in lastni narod s svojo lastno osebnostjo, izvršuje naročila svoje vlade, odnosno jo obvesti o morebitnih pomislekih proti njih izvršitvi in obveščava svojo vlado o zunanjepolitično važnih opazbah v državi, za katero je akreditiran. Vobče neguje mednarodne odnošaje svoje države s tujo državo, ščiti v tuji državi se nahajajoče državljane svoje države, opazuje politične in gospodarske razmere tuje države in odnose vatikana do drugih držav in vrši razne notarske akte. Poslaništvo sme biti istočasno namenjeno tudi več državam, dalje pa tudi ni potrebno, da bi bila Jugoslavija diplomatsko zastopana v državah, v katerih ni znatnejšega števila jugoslovanskih državljanov in s katerimi ni nobenih političnih in izdatnejših gospodarskih stikov.

V državah, ki niso popolnoma nezavisne, se po potrebi odpirajo diplomatske agenture, ki smejo biti združene z generalnimi konzulati.

Tretja vrsta diplomatskih zastopnikov so stalni delegati. Ti se postavljajo pri mednarodnih ustanovah, kakršne so n. pr. društvo narodov in mednarodna dunavska komisija. Tudi poslanik sme biti istočasno stalni delegat pri taki ustanovi.

Vsa ta diplomatska zastopništva imajo poleg šefa misije tudi še posebno pomožno osebje diplomatsko-konzularne stroke (n. pr. svetnika, tajnika in podtajnike poslaništev), pisarniško in pa manipulativno osebje.

Konzularna zastopništva, ki se po potrebi odpirajo in ukinjajo, zastopajo v tujih državah trgovinskopolitične interese naše države in naših državljanov, poleg tega pa v večjem obsegu nego diplomatska zastopništva vrše v različni meri vrsto aktov izvenspornega sodstva (n. pr. overavljanje podpisov in listin, prevajanje listin in spisov, sestavljanje notarskih zapisov o pravnih poslih, poslovanje o zapuščinskih stvareh) in pa posle obče uprave, v kolikor zakonski predpisi to predvidevajo (n. pr. izdajanje in vidiranje potnih listov in potrdil o izvoru blaga, sestavljanje spisov o rojstvu in smrti, vzdrževanje notranjega reda na trgovinskih ladjah njihove države). Obseg teh poslov je točneje določen v poedinah konzularnih konvencijah, ki jih je naša država sklenila z nekaterimi tujimi državami, deloma pa tudi v raznih trgovinskih pogodbah.

Konzularna zastopništva so po rangi in položaju ali generalni konzulati ali konzulati ali vicekonzulati ali konzularne agencije. Generalni konzuli, konzuli in vicekonzuli so ali poklicni (državni uradniki iz diplomatsko-konzularne stroke) ali pa častni, a konzularni agenti so le častni. Ti častni konzularni funkcionarji niso državni uradniki, niti

ni treba, da bi bili naši državljani, naša država jih postavlja pretežno iz vrst trgovcev v tujini. V krajih, kjer je poslaništvo in ni konzulata po stroki, opravlja poslaništvo konzularne posle in sicer v odrejenem teritorialnem območju. Dočim se poslovanje diplomatskih zastopništev razteza na vso tujo državo, imajo pa konzularna zastopništva vobče le odrejen teritorialni delokrog. Konzulati po stroki imajo kakor diplomatska zastopništva poleg šefa potrebno število diplomatsko-konzularnih uradnikov in ostalega pomožnega osebja.

Kakor ima naša država v inozemstvu svoja diplomatska in konzularna zastopništva, imajo pa Sv. stolica in mnoge tuje države taka zastopništva v naši državi. Dočim Jugoslavija nima v inozemstvu veleposlanika (ambasadorja), ki je po rangi in položaju višji od izrednih poslanikov, pa Sv. stolico zastopa v Jugoslaviji ne morda internuncij, ki odgovarja izrednemu poslaniku, nego nuncij, ki mu gre rang veleposlanika in ki zavoľjo tega prednjači kot doyen vsemu, pri naši vladi akreditiranem diplomatskem zboru.

Naloga vojaške sile je, da brani domovino in pa da podpira zakonitost v državi. Že ustava določa, da je kralj vrhovni zapovednik vse vojne sile, da je vojaška obveznost obča in da se ustroj in velikost vojske in vojne mornarice predpisuje z zakonom, formiranje edinic pa s kraljevsko uredbo. Zakon o ustroju vojske in mornarice iz l. 1929. (znoveliran zlasti z novelo iz l. 1931.) razlikuje med operativno vojsko in operativno mornarico, pa rezervno vojsko in rezervno mornarico. Obveznost za vojaško službovanje sposobnih moških se pričinja pri prvih dveh skupinah vobče z dovršenim 20. letom starosti, pri drugih dveh pa traja vobče od dovršenega 40. do dovršenega 50. leta, vendar pa je v mirnem času služiti le rok, ki je predpisan za službo v stalnem

kadru, in po odslužitvi tega roka še ob vežbanju in na manevrih. Kadroški rok traja za mornarico in zrakoplovstvo dve leti, za ostalo vojsko pa 18 mesecev, toda skrajšuje se ta rok rekrutom dijakom, a tudi nekaterim drugim rekrutom (n. pr. iz rodbinskih razlogov ali iz ozirov na zadruho, kateri pripadajo, in podobno), oproščeni službovanja pa so poleg nesposobnih tudi edini hranitelji nesposobnih rodbin. Vojaški starešine pa morejo prostovoljno služiti še nadalje na ponovnih rokih, odnosno za neodrejen čas.

Vsa ta vojaška sila se deli na vojsko in mornarico. Pri vojski razlikujemo zopet več vrst vojske, glavne in pomožne vrste: glavne vrste vojske so pehota, artiljerija, konjica, inženjerija in zrakoplovstvo, pomožne vrste pa so pirotehnične in smodniške, avtomobilske, vozarske, pekarske in mesarske, rokodelske in bolničarske edinice kakor tudi mejna trupa in orožništvo. Vojska in mornarica pa rabita poleg občega vojaškega osebja še posebne strokovne organe, tako zvane stroke. Take, bodisi za vso vojaško silo ali le za vojsko namenjene stroke so generalštabna stroka, ekonomska stroka z intendantsko in kontrolno grano, artiljerijsko-tehniška stroka, zrakoplovno-tehniška stroka, geodetska stroka, sanitetna stroka z zdravniško in apotekarsko grano, sodna stroka, duhovniška stroka, veterinarska stroka in končno godbena stroka, pri mornarici pa so ekonomska, tehniška in sanitetska stroka. Moštvo poedinih vrst vojske in vojaškega pomorstva sestavljajo

- a) vojaki (redovi) in mornarji brez čina
- b) kaplarji
- c) podoficirji
- d) nižji oficirji
- e) višji oficirji
- f) generaliteta in admiraliteta
- g) vojvoda

Pri vojni mornarici se vojaški pomorski oficirji delijo še na komandno osebje, ki se dopolnjuje z gojenci pomorske vojaške akademije, in na strokovne oficirje maritimnih in orožnih gran, ki se dopolnjujejo iz posebno sposobnih mornariških podoficirjev.

Stroke sestavljajo v glavnem oficirji, vojaški uradniki in civilni uslužbenci po zakonu o uradnikih, dalje veterinarski podoficirji, ker zanje ni posebne pomožne vrste, in pa godbeniki.

Vse te vrste in stroke vojske in mornarice morajo biti ne le med vojno, marveč tudi v mirnem času hierarhično organizirane z vrhovno vojaško upravo in s primerno razčlenbo na nižje in višje vojaške edinice.

V imenu kralja, ki je vrhovni zapovednik vojaške sile, vrši minister vojske in mornarice vrhovno komandno in upravno vojaško oblast. Komandna oblast se nanaša na akcijo, t. j. na določitev, kako bodi vojaška sila razčlenjena (formacija in dislokacija), na postavljanje vojaških starešin, na ureditev prehoda iz rednega v pripravljalno, v mobilno ali v vojno stanje in obratno, in na vojaško vodstvo (poveljevanje) poedinih vojaških edinic in ustanov. Vojaška upravna oblast v ožjem pomenu pa obsega le pripravo vojaške akcije ter skrbi za dopolnjevanje z osebjem kakor tudi s stvarnimi pripomočki, zlasti spadajo semkaj posli glede naborov, glede pouka pri vojski in mornarici, glede zalaganja z ekonomskimi potrebščinami in glede zdravljenja.

Minister vojske in mornarice ne stoji le na čelu ministrstva, ki je kakor vsako resorno ministrstvo razdeljeno na oddelke, njemu pomagajo kot pomožni organi pri vršenju poslov tudi glavni generalni štab, dalje trupne inspekcije za poedine glavne vrste vojske in stroke, končno še

komiteti za proučevanje vprašanj iz vojske in pomorske tehnike, iz vojaške intendature in iz vojaške sanitete.

Dasi ministrstvo vojske in mornarice tudi v vojnem času posluje, preide vendar, ko začne poslovati v r h o v n a k o m a n d a, komandna oblast in del vojaške upravne oblasti na vrhovno komando. V sestav te komande spada kot njen organ za poveljevanje in upravo na bojišču glavni generalni štab.

V podrejenosti pod vrhovno vojaško oblastjo je vsa v o j s k a r a z č l e n j e n a na nižje in višje edinice in ustanove ter njih komande. Na vso državno ozemlje se razteza komanda zrakoplovstva vojske. Območje ostalih komand pa je ožje ter se vsa država glede vojske deli na armijske oblasti (oblast = ozemlje ali teritorij, na katerem se neko gospodstvo izvaja), te pa v divizijske oblasti. Armijski oblasti načeluje komanda armijske oblasti, tej komandi so podrejene komande divizijskih oblasti. Komandi poedinih armijskih kakor tudi divizijskih oblasti je dodeljenih več oddelkov kakor generalštabni, inženjerski, sanitetni, sodni in intendantski oddelek. Komanda divizijske oblasti opravlja poleg strogo vojaških poslov še posle glede rekrutovanja, glede vpisa in izpisa rekrutov, živine in vozil in glede službovanja vojnih obveznikov in plačanja vojnice.

Vsaka izmed petorice armij sestoji iz treh ali štirih divizij, iz enega artiljerijskega polka in iz oddelka raznih inženjerskih in prometnih trup. Divizija je vobče sestavljena iz ene brigade pehote (3 polki pod komando pehotne divizijske oblasti), iz ene brigade artiljerije (2 polka pod komando artiljerijske divizijske oblasti) in iz raznih pomožnih trup in ustanov. Nekaj divizij pa je konjiških z dvema konjiškima brigadama (po 2 konjiška polka), z enim divizionom konjiške artiljerije in s pomož-

nimi trupami in ustanovami. Nižje edinice obsežajo vobče le eno vrsto vojske. Take edinice so n. pr. pri pehoti polki s tremi bataljoni, a ti s po tremi četami, pri artiljeriji po večini polki s po dvema divizionima, a ti s po dvema baterijama, pri konjici polki s 4 eskadroni in 1 mitraljeskim eskadronom.

Poleg omenjenih vojaških edinic in njih komand pa imamo še veliko vrsto vojaških ustanov, ki so podrejene ali neposredno ministrstvu vojske in mornarice ali pa uvrščene eni izmed navedenih edinic. Semkaj je prištevati n. pr. razne vojaške šole za pripravljajanje starešinskega in strokovnega osebja (raznotere oficirske in podoficirske šole), tvornice za orožje, strelivo in raznesila, inženjerskotehniške delavnice, vojaški geografski institut, delavnico za vojaške obleke, vojaške bolnice in lekarne, inženjerska, sanitetna in veterinarska založišča i. t. d.

Vojna mornarica (kratko kar mornarica nazvana) sestoji v glavnem iz flote, iz rečne flotile in iz pomorskega zrakoplovstva in je ustrojena v komande, edinice in ustanove. Najvažnejše komande so: komanda mornarice, komanda pomorske flote in komande flotnih oddelkov, komanda rečne flotile, komande pomorskih obal, komande arzenala in ostalih mornariških naprav na kopnem.

Radi dopolnjevanja vojske in mornarice so divizijske oblasti deljene na vojne okroge (komande vojnih okrogov), le-te pa na vojne sreze (občemu upravnemu oblastvu I. stopnje dodeljeni sreski oficir).

K pomožnim vrstam vojske spadata še mejna trupa (granična trupa) in pa orožništvo (žandarmenija), toda le mejna trupa je povsem sestavni del vojske, dočim je orožništvo deloma podrejeno ministru notranjih poslov in glede opravljanja službe sreskemu načelniku in banu. Po zakonu o

mejni trupi iz l. 1932 (z novelo) mejna trupa zavaruje državno mejo v do 5 km širokem pasu proti kršitvam v vojaškem, političnem in, v kolikor ni organov finančne kontrole, v carinskem pogledu. Sestoji iz oficirjev, ki se dopolnjujejo prvenstveno z oficirji pehote, dalje iz graničarjev in končno iz vojaških uradnikov in civilnih uslužbencev. Komanda mejne trupe, ki se nahaja v Skoplju, je neposredno podrejena ministrstvu vojske in mornarice, a radi razporeda obmejnih edinic se deli državna meja na odseke, pododseke in okoliše za čete in vode.

V resor ministrstva vojske in mornarice spada tudi civilna aviacija ter vrši upravo glede te panoge javnega prometa vobče ministrstvo vojske in mornarice in pa njemu priključena komanda zrakoplovstva. Poseben zakon o zrakoplovstvu iz l. 1928, ki je deloma noveliran, ureja javno- in privatnopravna vprašanja, ki so v zvezi z zrakoplovstvom.

Sodna uprava je ona grana javne uprave, ki se nanaša na sodno oblast. Gre tu predvsem za postavljanje osebja pri sodiščih in njih pomožnih ustanovah, pa za oskrbovanje teh uradov in zavodov s stvarnimi potrebščinami, dalje za nadziranje, ali vrši to osebje poverjene mu posle redno po zakonu. Sodna uprava pripada na vrhovni stopnji posebnemu upravnemu oblastvu, ministrstvu pravde, le vrhovni nadzor nad kasacijskim sodiščem vrši njega predsednik sam, pri ostali sodni upravi pa sodelujejo sodišča sama in njih pomožne ustanove.

Po naši ustavi obsega sodna oblast le civilno in kazensko sodstvo. K temu sodstvu spadajo redna sodišča, kakršna so okrajna (sreska) pa šeriatska sodišča, okrožna pa trgovinska sodišča, apelacijska sodišča z vrhovnima šeriatskima sodiščema in končno še kasacijsko sodišče, ki

je namenjeno za vso državo, a sestoji začasno iz 6 oddelkov v raznih mestih za šestero pravnih področij. Zakon o ureditvi rednih sodišč in zakon o sodnikih rednih sodišč iz l. 1929. podrobneje urejata način sodne uprave in nadzorstvene pravice. Vrhovno sodno upravo vrši ministrstvo pravde samo, a po njega navodilih upravljajo sodišča v prvem redu predsedniki kasacijskega sodišča, predsedniki apelacijskih, trgovskih in okrožnih sodišč in pa starešine okrajnih sodišč. Nadziranje, vrše le sodišča in njih sodniško in administrativno osebje posle redno po zakonu, pripada na vrhovni stopnji ministru pravde osebno, le vrhovni nadzor nad kasacijskim sodiščem pa njegovemu predsedniku. Ker pa minister ne more sam vsa sodišča nadzirati, vodijo po njega navodilih nadzor nad sodišči in njih osebjem pet sodnih inspektorjev pri ministrstvu pravde, dalje višja sodišča in njih predsedniki nad neposredno nižjimi sodišči, končno še predsedniki in starešine sodišč nad lastnim sodnim osebjem. Po sodnih inspektorjih pregleduje minister pravde poslovanje okrožnih in okrajnih sodišč le izredno, nadrejena sodišča pa nadzirajo poslovanje podrejenih sodišč vobče občasno, a neposredni nadzor predsednikov in starešin sodišč nad lastnim sodnim osebjem je trajen. Da ne bi trpela nezavisnost sodnikov pri izrekanju pravice, oblasti in organi, ki izvršujejo nadzorstveno pravico, ne smejo vplivati na reševanje sodnih poslov, dodeljenih sodnikom. Kazenskemu sodstvu pa ni prištevati le sodišč, marveč tudi državna tožilstva (vrhovno državno tožilstvo, odnosno oddelki tega pri poedinih oddelkih kasacijskega sodišča, višja državna tožilstva pri apelacijskih sodiščih; državna tožilstva pri okrožnih sodiščih in eventualno še posebni vršilci dolžnosti državnega tožilca pri okrajnih sodiščih), ki sodelujejo pri sodnem kazenskem

postopku, in razni zavodi za izvrševanje sodnih kazni na prostosti in sodnih očuvalnih odredb. Kazenski zavodi so ali posebni kazenski zavodi pod upravniki s sodniško kvalifikacijo ali pa sodni zapori pri okrožnih in okrajnih sodiščih pod vodstvom sodnika dotičnega sodišča ali pod posebnim upravnikom. Tudi zavodov za izvrševanje očuvalnih odredb je več vrst kakor zavodi za pridrževanje po prestani novi kazni, prisilne delavnice, zavodi za zdravljenje in čuvanje nevračunljivih oseb in oseb z zmanjšano vračunljivostjo in pa zavodi za zdravljenje pijancev ter jih vodi glede izvrševanja očuvalnih odredb zavodski upravnik, ki ga postavi minister pravde izmed oseb s sodniško kvalifikacijo, odnosno izmed izkušenih zdravnikov. Glede moških so ti zavodi za izvrševanje očuvalnih odredb, razen prisilne delavnice v Stari Gradiški, začasno organizirani kot posebni oddelki pri kazenskem zavodu v Lepoglavu in onem v Mariboru, glede žensk pa kot posebni oddelki kazenskega zavoda v Begunjah. Za zanemarjene ali moralno pokvarjene otroke in mlajše maloletnike so ustanovljeni zavodi za prisilno vzgajanje in poboljševanje.

V ozki zvezi z rednim sodstvom so javni notarji in advokati, zbog česar se z njimi bavi tudi sodna uprava. Zlasti velik je vpliv sodne uprave na javno notarstvo, ker sestavljajo javni notarji javne listine o pravnih poslih, posvedočujejo pravne činjenice in izjave, hranijo listine, denar in vrednostne papirje ter opravljajo kot sodni poverjeniki zapuščinske razprave in razne druge posle v nespornem postopku. Ministrstvo pravde ustanavlja notarska mesta in postavlja javne notarje, dalje tudi opravlja vrhovni nadzor nad njimi in nad notarskimi zbornicami, v manjši meri pa jih nadzirajo tudi

apelacijska sodišča. Kakor javne notarje nadzirajo advokate v prvi vrsti njihove zbornice, a vrhovni nadzor pripada ministrstvu pravde.

Vrhovna uprava vojaškega kazenskega sodstva je že zavoljo stroge vojaške discipline odtegnjena ministru pravde in poverjena ministru vojske in mornarice, vendar so samo vojaška sodišča I. stopnje in vojaška apelacijska sodišča vojaške ustanove, ter je v ustavi predvideno, da pretresa sodbe vojaških sodišč v poslednji stopnji kasacijsko sodišče, ne pa kakšno posebno vojaško kasacijsko sodišče. Dosihdob ta reorganizacija vojaškega sodstva še ni izvedena ter poslujejo za prestopke in zločine na prvi stopnji divizijska vojaška sodišča (vobče za vsako armijsko oblast po eno) in vojaško sodišče za oficirje v Beogradu, a na drugi in poslednji stopnji veliko vojaško sodišče v Beogradu.

Nasprotno se pa vrhovna uprava ministra pravde razteza tudi na upravna sodišča, kar je manj primerno. Ni moči zanikati, da so državni svet in upravna sodišča neka enota, saj je državni svet vrhovno upravno sodišče, na njega ne gredo le tožbe proti odlokom ministrstva, marveč v mnogih slučajih tudi pritožbe proti sodbam upravnih sodišč, zbog tega bi bilo umestneje, da spadata obe vrsti upravnih sodišč pod vrhovno upravo enega in istega ministrstva, toda po sedaj veljavnih predpisih jo izvaja glede državnega sveta predsednik ministrskega sveta, glede upravnih sodišč pa minister pravde, a le-ta nekvarno pravici nadzora, ki ga vrši državni svet nad upravnimi sodišči. Ker se upravno sodišče nanaša na najraznoterejše upravne grane, zlasti na vso notranjo in finančno upravo, je želeti, da pripadaj vrhovna uprava tudi glede upravnih sodišč predsedniku ministrskega sveta.

O DRŽAVNI SLUŽBI

Med fizično osebo, ki bodisi kot vodilni, odločilni ali pomožni funkcionar kolektivnega organa, bodisi kot individualni organ opravlja posle državne uprave, in med državo nastane zbog tega delovanja poseben pravni odnos, ki ga imenujemo državno službo. Po ustavi so vsa mesta v vseh strokah državne službe ob zakonskih pogojih enako dostopna vsem državljanom. Državno službovanje je dvojevrstno, razlikovati moramo med poklicno in izredno državno službo.

A. Pri poklicni državni službi je državno službovanje življenjski poklic dotične fizične osebe ter ta predvsem iz tega poklica črpa svojo preskrbo. Čim bolj zamotano je ekonomsko in prosvetno življenje naše dobe, čim temeljitejše in obsežnejše znanje je potrebno onim, ki uravnavajo in izvajajo državno upravo, tem potrebnejše je uradništvo po poklicu. Le takšno poklicno uradništvo se more na osnovi svoje strokovne izobrazbe po daljši vsestranski praksi že povprek dokopati do onega znanja in spretnosti, brez katerih bi državna uprava današnje dobe in kulturne višine le hiralala in gnala k zatonu in razkroju. Poklicno državno službo urejajo v naši državi posebni zakoni. Poleg zakona o uradnikih iz l. 1931., ki je nekakšen obči zakon o državnih uslužbencih, imamo iz istega leta še poseben zakon o državnem prometnem osebju in pa troje vojaških zakonov, ki poleg drugih predpisov tudi urejajo službena razmerja, so to zakoni o ustroju vojske, o orožništvu in o graničarski trupi. Že iz tega je deloma razvidno, da moramo ločiti od civilne državne službe službo pri državnih prometnih napravah in pa službo pri vojski in mornarici. Ker

tu pa tam službeni interes ali posebni način poslovanja zahtevata v poedinih točkah morda drugačno ureditev službenih odnosov, so v nekaterih specialnih zakonih tudi takšni predpisi. To ne velja le za sodnike radi njih z ustavo zajamčene nezavisnosti pri izrekanju pravice in pa za učno osebje na šolah vseh vrst, marveč, akoprav ne v večjem obsegu, tudi za razne druge vrste uslužbencev, n. pr. za političnoupravne uradnike, za policijske izvršilne uslužbence, za uslužbence finančne kontrole.

Civilna državna služba je ali pragmatična ali le pogodbena. Pri pragmatični službi ne nastane med državo in uslužbencem zgolj privatnopraven odnos, nego se oni, ki zaprosi za sprejem v službo, prostovoljno podvrže posebni službeni oblasti države z namenom, da trajno kot življenjski poklic vrši raznotere, s službo združene dolžnosti. Pragmatični se imenujejo ti uslužbenci, ker posebna službena pragmatika (na javno službovanje se nanašajoči predpisi, od grške besede pragma = posel in predvsem javni posel) ureja njih javnopravni službeni odnos. Zlasti določa zakon o uradnikih nastanek službenega odnosa, obče dolžnosti in pravice državnih uslužbencev, izpremembe v službenem odnosu in končno prestanek službe.

Za sprejem v državno civilno službo se zahteva jugoslovansko državljanstvo, starost najmanj 18 let in vobče ne nad 60 let, telesno in duševno zdravje pa neomadeževanost, dalje z zakonom za poedine stroke predpisano šolsko izobrazbo. Po višini te šolske izobrazbe se delijo civilni državni uslužbenci na petero vrst, na tri uradniške vrste, pa na zvaniki in služitelje. Za uradniške stroke višje vrste je predpisana fakultetna izobrazba, za stroke srednje vrste popolna srednja šola in za

stroke nižje vrste uradnikov nepopolna srednja šola, dalje sta pred postavitvijo na uradniško službeno mesto potrebni še najmanj triletno službovanje kot uradniški pripravnik in opravljeni strokovni izpit. Podrobnejši izvršilni predpisi določajo, katere strokovne šole z završnim izpitom so enake gori navedenim šolam. Ne ozira se pa zakon o uradnikih na absolvente dvoletnih visokošolskih tečajev (višjih pedagoških šol in bivših geodetskih tečajev na tehniških visokih šolah), dasi se na teh šolah sicer skrajšano, toda tudi po strogih znanstvenih metodah podučuje. Izjemoma se sprejmejo v stroke nižje uradniške vrste tudi podoficirji, ki so dovršili deset let neprekinjene, vrle podoficirske službe v stalnem kadru in bili po dovršeni, kvečjemu enoletni pripravi, ocenjeni za sposobne, kakor tudi zvaničniki z najmanj 10 letno neprekinjeno in vrlo zvaničniško službo. Za zvaničniško službo se zahtevajo najmanj dovršena dva razreda srednje ali njej enake šole in pa dve leti neprekinjene in primerno ocenjene dnevničarske ali uradniške pripravljalne službe, za služiteljsko službo pa najpotrebnejša pismenost.

Vsa zvanja državne civilne službe so razdeljena na grane in na stroke. *G r a n e* (resori) so določene po ministrstvih, pod katera spadajo državni uslužbenci, tako imamo n. pr. resor predsedništva ministrskega sveta, resor ministrstva notranjih poslov, resor ministrstva za poljedelstvo in oni ministrstva za šume in rudnike, resor ministrstva za trgovino in industrijo i. t. d. Vsak teh resorov šteje obilico pragmatičnih uslužbencev od visokih položajev pa navzdol do služiteljev.

Stroke a po zakonu o uradnikih je skupina onih zvanj, katera so določena za opravljanje istih ali vsaj bistveno istih poslov, ne glede na resor, za katera je predpisana ista šolska izobrazba ter pri katerih je državni strokovni izpit

isti (n. pr. zvanja strojnih inženjerjev v rudarski grani spadajo k isti stroki kakor strojni inženjerji v resoru ministrstva za gradbe). V širšem smislu pa razumemo pod stroko izvestno vrsto poslovanja, ki se razlikuje od drugih po svojih tehničnih sredstvih, ne da bi se pri tem ozirali na stopnjo obče in strokovne izobrazbe ter na bolj znanstveni ali zgolj empirični način udejstvovanja, na bolj duševno ali pretežno ročno delo. Poljedelska grana n. pr. obsega več strok, agronomsko stroko, veterinarsko stroko, administrativno stroko i. t. d., a vsaka teh strok posluje z bolj ali manj izobraženim osebjem, s takim z visokošolsko, s takim s popolno srednješolsko ali njej enako izobrazbo, s takim z nepopolno srednješolsko ali njej enako izobrazbo in eventualno tudi še z osebjem nižje vrste. Vse to osebe pa veže sorodno tehnično delo v eno enoto, v stroko v širšem pomenu. Zakon o uradnikih pojmuje stroko, kakor gori navedeno, dokaj ožje.

V isti stroki imamo več z v a n j , od nižjega do višjega zvanja, ki jim gredo posebni nazivi, n. pr. tehnični pristav, višji tehnični pristav, tehniški svetnik, višji tehnični svetnik, tehnični inspektor in načelnik tehničnega oddelka, ali pa vicekonzul, konzul in generalni konzul. Z vsakim zvanjem je združen poseben krog uradnih opravil, ki se bolj ali manj razlikujejo od opravil višjih ali nižjih zvanj, nekatera zvanja se pa razlikujejo med sabo včasih le po nazivu, prejemkih in činu, ne po opravkih ter je n. pr. delo političnoupornega pristava in sreskega podnačelnika, oziroma političnoupornega tajnika ponekod povsem enako. Uradniki, a tudi zvaničniki in služitelji vseh gran in strok so pa vrhu tega porazvrščeni v več položajnih grup (skupin) t. j. činov, ter je eno zvanje razporejeno ali le v eni položajni grupi ali v dveh ali več položajnih grupah. V tem posled-

njem slučaju je tu pa tam višja položajna grupa nižjega zvanja enaka ali celo višja od nižje položajne grupe višjega zvanja. Po položajnih grupah in zvanjih se določijo rang in prejemki državnih uslužbencev. Rang, t. j. vrstni red, po katerem se vrstijo poedini funkcionarji neke organizacije, je zlasti važen zastran medsebojnih odnosov državnih uslužbencev pri enem in istem uradu (starešinski odnos, nadomestovanje in podobno), a tudi v razmerju do uslužbencev drugih državnih uradov ni brezpomemben (n. pr. v mešanih odborih, ob skupnih posvetih). Redoljuben uradnik, ki pojmuje vrednost hierarhičnega ustroja za družabni red, bo z neko samoumevnostjo in neprisiljeno kar sam od sebe si določil pristojno mesto in pristojni vrstni red. Za državne uradnike je 10 položajnih grup, od najnižje X. do najvišje I. grupe in so IV., III. in II. grupa še nadalje razdeljene vsaka v nižjo 2. in višjo 1. stopnjo. Zvanja v strokah z visokošolsko izobrazbo so razporejena v VIII. do I. položajne grupe, zvanja v strokah s popolno srednješolsko izobrazbo v IX. do V. grupe, a ona v strokah z nepopolno srednješolsko izobrazbo v X. do VII. grupe. Tudi zvanja zvančnikov in služiteljev so razdeljena na položajne grupe, prva na tri, druga pa na dve grupi.

Opažati moremo, da pri uvrstitvi poedinih uradniških zvanj na položajne grupe niso bili merodajni vedno le strogo stvarni razlogi kakor dejanski pomen in položaj v uradniškem zboru, marveč je na škodo prave skladnosti tu pa tam v preveliki meri odločeval vpliv nekaterih močnejših uradniških organizacij in morda celo njih uporabnost za politično agitacijo, dalje so se uvrstila neka zvanja v višje grupe, da ni treba posebnih doklad i. t. d. Tudi n a z i v i niso vedno primerni in bi bilo želeti, da je že iz naziva samega razvidno, kakšnega značaja je glavna funkcija urad-

nika in gre li za stroko z visokošolsko, s popolno ali nepopolno srednješolsko izobrazbo, dalje, da se stroka označi, kolikor ne gre za vodilne osebe, z odgovarjajočimi, nazivu dodanimi pridevki, kakoršni so političnoupравни, policijski, sanitetni, agronomski, veterinarski, šumarski, rudarski, tehnični, finančni, davčni, carinski, katastrski, računski i. t. d., potem, da je le malo temeljnih nazivov in da poedini temeljni nazivi, kakor n. pr. pristav, tajnik, svetnik, kontrolor, inspektor, pripadajo kolikor moč v vseh strokah enakim položajnim grupam. Zvanja se razlikujejo tudi po tem, ali njih imetniki samostalno vodijo oblastva, urad ali zavod, ali pa so prideljeni kot pomožno osebje. Toda ob kolegialnem ustroju urada soodločajo tudi druge osebe in ne le njega starešina, in vobče posluje tudi starešina (načelnik, direktor, predstojnik, upravnik, šef, upravitelj ali pa predsednik) po navodilih ali celo kot pomožni funkcionar višjih upravnih organov. Kar izrečno zbog zakonskih predpisov ali v njih okviru s pooblastitvijo nadrejenih funkcionarjev včasih dodeljen uradnik posluje za zadržanega starešino ali pa zavoljo razbremenitve starešine redoma sam kot decernent (= odločujoči funkcionar) odločuje v manj važnih poslih ožjega kroga (n. pr. v oddelku, odseku, razdelku). Strokovni uradniki tudi bolj ali manj samostojno opravljajo posle posebnega strokovnega značaja, ako njih predstojniki nimajo tega znanja.

Zakon o uradnikih našteva obče dolžnosti in obče pravice pragmatičnih uslužbencev. Ne le v službi, marveč tudi izven nje mora uslužbenec čuvati svoj ugled in ugled svojih starešin ter se ogibati vsemu, kar bi utegnilo škodovati zaupanju. Postranske službe sme imeti le z dopustitvijo svojega službenega oblastva, a položajev, ki bi bili protivni dostojanstvu in časti

njegovega zvanja ali bi ga ovirali v izvrševanju stalnih službenih dolžnosti, ne sme sprejeti. Nadaljnje dolžnosti se nanašajo neposredno na službena opravila. Uslužbenec mora biti v službi ves čas, ki je določen za to, in ako treba na starešinov poziv tudi preko tega časa, ter mora službo izvrševati vestno, marljivo in nepristranski. S stranikami mora biti uslužen in vključen. Čuvati mora službeno tajnost, ki se nanaša na vse, kar je zvedel v službi in v svojem uradnem poslovanju in kar bi utegnilo, ko bi se razglasilo, izpodnesti uspeh državne službe ali bi škodilo državi ali poedincu. Službena tajnost veže uslužbenca celo po prestopu službe. Da ne bi poklicnostanovske organizacije državnih uradnikov ogrožale javni red in uradniško disciplino, je ustanavljanje takih društev otežkočeno in je njih delovanje pod posebnim nadzorstvom.

Poedinim granam državne uprave načelujejo ministri, a ne le da imajo ministri za opravljanje svojih poslov v ministrstvu celo vrsto pomožnega osebja, tudi so jim podrejena cela omrežja oblastev, uradov in zavodov in vsak teh organov je sestavljen iz več oseb. Vsa ta upravna hierarhija bi bila brez pokorščine uslužbencev do zakonov in brez poslušnosti do službenih nalogov svojih starešin nemogoča. Zbog tega mora uslužbenec izvrševati naloge svojih starešin, ako so izdani v mejah zakona. Take službene naloge daje ali nadrejeni urad podrejenemu uradu ali pa starešina urada dodeljenemu osebju. Le ako smatra uslužbenec dani nalog za nezakonitega, sme podati zoper njega svoje opombe, toda zadržati sme le nalog, ki ni nujen. Ob ponovljenem nalogu, ki mora biti pismen, mora uslužbenec brez odlaganja izvršiti, kar mu je bilo naročeno. Po zakonu prepovedanih in kaznivih dejanj uslužbenec seveda ne sme izvršiti na zapoved višjega uslužbenca ter

mora svojemu višjemu oblastvu poročati o tako prejetem nalogu. Ne le za sodnike, marveč tudi za nekatere druge uradnike poedini specialni zakoni določajo deloma nekaj drugega. Zakon o notranji upravi n. pr. na poseben način ureja razmerje strokovnih referatov proti starešini občega upravnega oblastva. Vobče upravljajo ti strokovni referenti svoje delo po navodilih svojega starešine, vendar pa so v oddajanju strokovnih mnenj in v zgolj tehničnem poslovanju samostalni. Starešina sme zahtevati le pojasnilo ali dopolnitev nejasnih in nepopolnih mnenj, ne sme pa dajati strokovnim referentom navodila, na kakšno stališče naj se postavijo pri oddajanju mnenj. Le ako smatra starešina ravnanje po strokovnem mnenju za škodljivo obćim koristim, tedaj predloži predmet s svojim lastnim mišljenjem v odločitev nadrejenemu oblastvu ter za primer nujnosti odredi obenem po svoji izprevidnosti najpotrebnejše.

Državni uslužbenci so za svoje poslovanje odgovorni. Predvsem se (z izjemo zlasti glede najvišjih uradnikov od III. grupe navzgor) vsako leto po posebnih komisijah za oceno ocenjuje glede strokovne sposobnosti, vedenja in uspeha pri službovanju. Takšne komisije ustanavljajo izmed najvišjih uradnikov svojega urada zlasti starešine uradov druge in pa vrhovne stopnje. Komisije pri vrhovnih uradih odločajo obenem tudi o pritožbah proti oceni področne komisije. Pri napredovanju v višja zvanja, v višje grupe in stopnje in za doseg višjih periodičnih poviškov plače ocena ni brez vpliva.

Poleg te odgovornosti, ki pa je le bolj posredna, so državni uslužbenci tudi neposredno odgovorni za kršitve svojih službenih dolžnosti. Pojavlja se ta odgovornost na tri načine, kazensko, disciplinsko in imovinsko. Umljivo, da odgovarja kakor vsak drug za prekršitve policijskih predpisov

in pa za prestopke in zločine, ki se sodno kaznujejo, toda kazenski zakonik navaja tudi taka kazniva dejanja, s katerimi se težko krši službena dolžnost (n. pr. zahteva ali sprejem daril za izvršitev ali opustitev službenega opravila, pogaženje zakona v vršenju službe z namenom, da se komu koristi ali koga oškoduje, protipravno oviranje prostosti in nezakonit izgon, zapisovanje ali overovljenje neresničnih činjenic v službenih spisih, priobčenje tega, kar je zvedel v službi kot tajnost). Ta kazensko pravna odgovornost se torej naša neposredno na zlorabo v službeni dolžnosti državnih uslužbenecv.

Po zakonu o uradnikih odgovarja državni uslužbenec tudi disciplinski. Manjše kršitve službene dolžnosti in stanovskega ugleda kaznuje kot navadne nerednosti (disciplinske prekrške) neposredni starešina ali starešina vsakega višjega urada pismeno z opominom, ukorom ali manjšo denarno kaznijo. Ob težjih prekršitvah dolžnosti ali oškodbah ugleda (disciplinske prestopke) pa sodijo posebna disciplinska sodišča. V kolikor po posebnih zakonih ne sodijo posebne, pri oblastvih srednje in vrhovne stopnje ustanovljene disciplinske komisije, odločajo o disciplinskih prestopkih upravna sodišča na prvi stopnji in državni svet glede višjih uradnikov na prvi, drugače pa na drugi stopnji. Disciplinske kazni so zmanjšba prejemkov, izguba časa za napredovanje, premešitev z zmanjšanim povračilom ali brez povračila selitvenih stroškov, upokožitev brez zmanjšbe ali z zmanjšbo pokojninskih prejemkov in končno kot najtežja kazen odpust iz službe. Disciplinski pregon nikakor ne izključuje kazenskega postopka, ako je uslužbenčevo ponašanje kaznivo po kazenskem zakoniku. Za moštvo vojaško organiziranih teles, kakor sta to policijska straža ali finančna

kontrola, je radi potrebe strožje discipline tudi disciplinski postopek strožji.

Gotovo bodeta kazenskopravna in disciplinska odgovornost v dokajšnji meri preprečila kršitev službene dolžnosti, kršitelje pa s kaznijo na občuten način napotila k izpolnjevanju dolžnosti ter jih po potrebi tudi izločila iz vrst državnih uslužbencev. S tem bo kolikor toliko dano občnosti in uradniškemu stanu primerno zadoščenje. Pripetiti se pa zna, da je državni uslužbenec z nezakonitim ali nepravilnim vršenjem službe storil škodo. Oškodovancu bi zgolj disciplinsko ali sodno kaznovanje vobče ne dalo zadostnega zadoščenja in vrhu tega nikakor ni vsako nepravilno postopanje že tudi kaznivo. Treba je torej še *i m o v i n s k o p r a v n e o d g o v o r n o s t i*. Razlikovati moramo, ali je državni uslužbenec storil škodo državi sami ali pa tretjim osebam. Že ustava sama in podrobneje zakon o uradnikih določata, da odgovarjata za take, *t r e t j i m o s e b a m s t o r j e n e š k o d e* uslužbenec in pa država. Po zakonu o uradnikih je tožbo vložiti pri pristojnem sodišču po kraju, kjer je bila škoda storjena, ter jo mora oškodovanec naperiti proti državnemu uslužbencu, ki je z nezakonitim ali nepravilnim postopanjem v službeni dolžnosti škodo storil, in pa obenem proti državi. Ako se tožba ni takoj naperila tudi proti državi, prestane sploh vsaka odgovornost države, a tudi v ostalih primerih mora država plačati prisojeno odškodnino samo, kadar se od uslužbenca zbog njegove plačilne nezmožnosti ne bi mogla izterjati. O nezakonitem ali nepravilnem vršenju službe govorimo ustrezno določbam občega državljanskega zakonika le v dveh primerih:

a) ako je protipravno dejanje storjeno v hudobnem namenu (*dolus*) in škoda povzročena vedoma in hotoma, ali

b) ako se je služba vršila malomarno in je zavorjo tega nastala škoda. Ta malomarnost (culpa) izvira ali iz krivne nevednosti ali iz manjkajoče potrebne pazljivosti ali potrebne marljivosti. Ta malomarnost je očitna, ako se opušča tudi ona skrbnost, ki jo tudi manj oprezen človek uporablja, ni pa nikake malomarnosti, ako se škoda ob navadni pazljivosti in marljivosti ne bi mogla odvrniti ali ako se protipravnost ob navadnih zmožnostih ne bi mogla spoznati. Kadar ni malomarnosti, ni tudi krivde in s tem obveznosti do odškodnine. Skrbnost se meri seveda po zmožnostih, ki jih navadno imajo državni uslužbenci enakega ali podobnega položaja.

Ni vedno treba aktivnega dejanja državnega uslužbenca, včasih utegne že zgolj opuščanje službenega opravila učiniti škodo in odgovornost za njo. To velja v onih primerih, v katerih je bil uslužbenec po zakonitem predpisu dolžan v nekem roku ali sploh pravočasno izdati upravni akt.

V kolikor je moč škodo odvrniti z rednimi pravnimi sredstvi, ni odgovornosti. To velja zlasti takrat, kadar konkretni avtoritativni akt, ki ga državna uprava izda, ni takoj izvršen, nego redni pravni lek ugovora ali pritožbe zadrži izvršbo tega akta. Kdor pravočasno ne ugovarja ali se ne pritoži, dasi bi s tem mogel zadržati izvršnost in doseči izpremembo upravnega akta, ta nima pravice zahtevati, da se mu povrne škoda. Toda v onih slučajih, v katerih pravni lek (redni, a tudi izredni kakor obnova postopka ali postavljenje v prejšnji stan) sicer ne bi mogel ali vsaj ne bi moral zadržati izvršnost, utegne opustitev tudi takšnega pravnega leka bolj ali manj zmanjšati odgovornost državnega uslužbenca, ker bi se s takim pravnim lekom, ako bi bil uspešen, moglo preprečiti naraščanje škode.

Ne le tretje osebe, temveč tudi država sama kot nositeljica imovinskih pravic je lahko oškodovana z nezakonitim ali nepravilnim vršenjem službe. Po zakonu o glavni kontroli sodita glavna kontrola kot računsko sodišče na prvi stopnji, kasacijsko sodišče pa na drugi stopnji o povračilu škode, ki bi jo učinili državni uradniki, določeni za odrejanje državnih izdatkov in za prejemanje, upravljanje in izdajanje državne imovine. So to predvsem oni državni uradniki, ki prevzemajo, žurnalizirajo, hranijo in izdajajo državni denar, vrednosti in material, dalje oni, ki odrejajo izdatke in angažirajo kredite, potem tisti, ki knjižijo dohodke, izdatke in angažirane kredite v računске knjige ali pa potrjujejo obstoj odobrenega in otvorjenega kredita, končno oni, ki vidirajo listine o izdatkih glede njih osnovanosti v zakonu in proračunu.

Javnopravni odnos pragmatičnega državnega uslužbenca ne obsega le dolžnosti, nego mu daje tudi pravice. Ker je takemu uslužbencu službovanje kar življenjski poklic, mu gre vsekakor popolna preskrba. Ta preskrba mora biti taka, da bode brez večjih materialnih skrbi in brez postranskih dohodkov lahko v polni meri in z vnemo opravljal svoje uradne posle in stanu primerno preživel sebe in svojce. Skladno tej osnovni zahtevi se po zakonu o uradnikih razteza preskrba ne le na uslužbenca samega in le na dobo njegovega službovanja, marveč vobče tudi na čas po prestanku službe vsled upokojitve in na zaostale svojce. Prejemki aktivnih uslužbencev se stopnjujejo po činu (položajnih grupah in položajnih stopnjah), a pri nižjih in srednjih grupah tudi še po periodičnih stopnjah. Ob premestitvah po službeni potrebi pripada državnemu uslužbencu povračilo selitvenih, ob službenih potovanjih pa povračilo potnih stroškov ali pa povprečnina

po posebnih predpisih. Pragmatičnim uslužbencem, ki imajo zadostno let aktivne službe, a se upokojijo, gre iz državnih sredstev osebna pokojnina, ki se odmeri po številu službenih let v odstotkih aktivnih prejemkov. Da ne bi po smrti aktivnega kakor tudi upokojenega državnega uslužbenca njegova rodbina zašla v bedo, morajo uslužbenci vlagati v poseben uradniški pokojninski fond, iz katerega se izplačuje vdovi, hčeram in nedoletnim sinovom rodbinska pokojnina.

Državni uslužbenec ima tudi pravico do letnega odmora, dalje se mu dovoljuje do neke mere odsotstvo radi bolovanja ter poroda in radi privatnih poslov, ne da bi se mu zbog tega zmanjšali službeni prejemki.

Poleg teh pravic pa priznajo zakon o uradnikih in razni drugi predpisi državnim uslužbencem še razna predstva družabnega in gospodarskega značaja. Uživajo posebno kazensko zaščito pri vršenju službenih poslov. Kazenski zakonik predvideva jako občutne kazni zoper onega, ki s silo ali s pretnjo, da bo uporabil silo, ovira državnega uslužbenca pri vršenju službe ali ga pri tem morda celo poškoduje na telesu in zdravju in sploh z njim grdo ravna, dalje zoper onega, ki izpostavlja državne uslužbence, vršeče uradno dolžnost, posmehu ali preziranju ali javno poziva na odpor ali neposlušnost proti njim. Toda tudi razni upravni zakoni ščitijo javne upravne funkcionarje. Po zakonu o notranji upravi mora vsakdo čuvati v službenem občevarstvu z državnimi ali samoupravnimi organi javne uprave dostojnost in pozornost, ki ustreza njih javnemu položaju, ter obče upravno oblastvo prve stopnje, ne glede na sodni postopek, kaznuje v denarju od 10 do 500 din, v slučaju neizterljivosti pa z zaporom od 1 do 10 dni vsako osebo, ki žali v službenih prošnjah javnega organa ali se ponaša, ko ta opravlja službeno

dolžnost, tudi navzlic predhodnemu opominu namenoma uporno ali se upira ugoditi njegovemu pozivu. Zakon o občem upravnem postopku pa daje voditelju uradnega poslovanja (n. pr. voditelju ustne razprave, voditelju zapisnika o ustni izjavi) obsežne pravice za vzdrževanje reda in predvideva zoper one, ki zakrivijo v poslovanju večjo nedostojnost ali teže zmotijo red ali pa v svojih pisмениh vlogah prekršijo dolžno spoštovanje do organov javnega oblastva, kazneni zbog nereda v gori navedni višini.

Državnim uslužbencem grede tudi razna predstva gospodarskega značaja. Po zakonu o uradnikih so prejemki državnih uslužbencev in upokojencev oproščeni vseh samoupravnih doklad, dalje so vse vloge, ki se nanašajo na njih osebne in rodbinske pravice, oproščene taks, a v javnih bolnicah imajo državni uslužbenci, upokojenci in njih rodbine pravico do zdravljenja ob državnih stroških. Uživajo tudi ugodnosti na železnicah in ladjah v državni eksploataciji.

Končno si po občinskih zakonih pridobe članstvo v občini, kjer je njih stalni službeni sedež, v kolikor izrečno ne izjavijo, da obdržijo staro članstvo.

Službeni odnos državnega uslužbenca se izpremeni s postavljenjem pripravnika na uradniško mesto, z napredovanjem v višjo položajno grupo ali stopnjo in v višjo periodično stopnjo, s postavljanjem na višje ali drugo zvanje, s prestopom iz ene stroke v drugo in s premestitvijo iz enega urada v drugega. Za popolnitev izpraznjenih mest je v nekaterih specialnih zakonih izrečno predpisan javen natečaj. Da se prepreči neprimerno naglo napredovanje v višje položaje in na višja zvanja, mora po zakonu o uradnikih državni uslužbenec prebiti z redkimi izjemami v predhodni grupi najmanj določeno število let. Ob takšni utesnitvi

pridejo moralno in intelektualno manj sposobne in strokovno manj izvežbane osebe težje do višjih mest, a večletno, na vse podrobnosti se raztezajoče in po nadrejenih funkcionarjih nadzorovano poslovanje omogoča kompetentnim organom pravilnejše izbiranje. Iz le-tega razloga je otežkočen tudi prehod iz ene stroke v drugo, prehod iz samoupravne službe, a zlasti oni iz svobodnega poklica.

Služba p r e s t a n e ne samo s smrtjo, marveč tudi radi težkih kriminalnih in disciplinskih deliktov, radi telesne ali duševne nesposobnosti, starosti in druge neprikladnosti za službo in z izgubo državljanstva. Ako si uslužbenec še ni pridobil pravice do pokojnine ali jo je izgubil zbog izgube državljanstva ali težkih deliktov, takrat se odpusti, drugače pa upokoji. Služba prestane tudi po uslužbenčevi volji, ako po polnih službenih letih ali zbog visoke starosti prosi za upokojitev ali ako poda ostavko na službo. Ker dopušča zakon odpust ali upokojitev v dokajšni meri svobodni oceni državne uprave in ne le ob točno določenih pogojih, je stalnost uradnikov ogrožena. Čuvstvo negotovosti in strah pred možnim političnim preganjanjem sta posledica te nestalnosti, s čimer pa je nepristransko uradovanje kolikor toliko moteno.

S prestankom službe še ne preneha povsem službeni odnos. Zlasti upokojenci so podvrženi še disciplinski oblasti, in vsak uslužbenec mora čuvati službeno tajnost tudi še potem, ko mu je služba prestala.

Zastran sličnih, a več desetletij trajajočih in pretežni del njih javnega in privatnega življenja obsegajočih dolžnosti in pravic pragmatičnih uradnikov proti državi nastane poseben u r a d n i š k i s t a n, ki ga združuje in veže nekaj trdo ukoreninjenih idej. Po eni strani hočejo pripadniki te družabne skupine zajamčiti sebi in svojim rodbinam trajno

oskrbo, po drugi strani pa se med uradništvom samim in med prebivalstvom čim krepkeje utrjuje prepričanje, da državni uradnik ni uslužbenec te ali one politične stranke, marveč celote, da mora uživati glede svoje poštenosti in stvarnosti zaupanje vsega prebivalstva in zbog tega svojo oblast in svoj položaj uporabljati le v občo korist po čim stvarnejših vidikih in ne le v hipne strankarske interese. Vse to pa je neizvedljivo, ako uradnikom ni zagotovljena stalnost in če usmerjajo njih delovanje bolj ali manj očitni nezakoniti strankarski vplivi. Prvo ne bi bilo težko doseči, potrebnih je le nekaj manjših izprememb v zakonu o uradnikih, zlasti ne smeta biti odpust iz državne službe in upokožitev prepuščeni kar svobodni oceni državne uprave. Izločanje uradništva iz vrveža političnih strank pa ni lahko izvedljivo. To izločanje imenujejo tudi depolitizacijo uradništva, toda ne povsem pravilno, ker ni le delovanje političnih strank politika, temveč se mora v javni upravi radi obče blaginje čim temeljiteje uveljavljati znanstvena politika, ki se opira na preizkušene izsledke družabnih ved ter spoštuje načela krščanske humanitete. V parlamentarni monarhiji, kjer prevladuje politična volja parlamentarne, iz predstavnikov nekih političnih strank sestavljene večine, tam prepoved strankarskega delovanja uradnikov v uradnem poslovanju in izven njega vobče velja le za uradnike, ki ne pripadajo večinski stranki, ter odločilni krogi običajno mirno trpe kršitev takšnih prepovedi, ako je ta kršitev večinski stranki v korist, in vrhu tega kršitev navadno še nagrajuje. V ustavni monarhiji sta si krona s svojim, na zaupanje naroda oprtim vplivom in z vrhovnim zapovedništvom nad vso vojaško silo in pa večina narodnega predstavnštva v nekakšnem ravnotežju in je politična smer državne uprave že nekak kompromis ter rezultanta teh dveh političnih volj.

Že radi tega dvojnega izvora vladne politike je v ustavni monarhiji preenostransko, le interes ene same politične stranke uvažujoče udejstvovanje državne uprave dokaj otežkočeno, toda tudi v parlamentarni monarhiji včasih potrebni kompromisi med raznimi strankami brzdaajo strankarsko politično strast. V izdatni meri utegnejo ocenjanje uradnikov po komisijah, sestavljenih iz višjih uradnikov, dalje zaslišanje sosvetov višjih uradnikov prizadete stroke pri napredovanjih na višje položaje, pri imenovanjih na višja zvanja, pri premestitvah itd., preprečiti marsikakšen zgolj razstrankarski vidik nameravan ukrep personalne politike. Uradnik, ki svojo službo vestno opravlja, se bo čutil bolj varnega. Da se pa onemogoči očita zloraba uradniškega položaja v korist vladajočih političnih strank in na škodo poedincu, naj bi imel tudi ogroženi ali celo oškodovani poedinec pravico predlagati pri pristojnem disciplinskem sodišču uvedbo disciplinskega postopanja. Seveda zgolj taka sredstva še ne zadoščajo, potrebna sta globoko ukoreninjen pravni čut med ljudstvom sploh in pri uradništvu posebe ter njuno odločno odklanjanje vsake samovoljnosti kakor tudi vsakega preziranja nujnih ljudskih teženj.

Zakon o uradnikih ima posebne določbe o pogodbenih državnih uslužbencih. Delimo jih v pogodbene uradnike in v dnevničarje, prvi opravljajo posle, ki jih sicer vrše pragmatični uradniki, drugi pa posle zvaničnikov in služiteljev. Glede njih sprejema v državno službo, njih nagrade in ostalih pravic, potem glede ocene in disciplinske odgovornosti kakor tudi glede prestopa službe je v zakonu samem toliko predpisov, ki utesnujejo svobodo pri sklepanju službene pogodbe, da s privatnopravno pogodbo o pogodbeni službi nikakor ne more nastati taka ozka vez med državno upravo in uslužbencem,

kakršna je ona pri pragmatičnih uslužbencih, zlasti ne pripada pogodbenim uradnikom in dnevničarjem pokojnina, a sprejeti se smejo v službo tudi tuji državljani.

Služba pri državnih prometnih ustanovah (ministrstva za promet in letemu podrejenih državnih nadzornih uradih glede železnic, pomorstva in rečnega prometa sploh in pri državnih železnicah in državnem rečnem brodarstvu) je podobno urejena kakor ostala civilna služba, vendar za sojenje disciplinskih kaznivih dejanj so zavoljo posebnega, že nekakšno vojaško disciplino zahtevajočega značaja prometne službe določene posebne komisije pri centralnih in pokrajinskih prometnih uradih. Dasi člane teh komisij postavijo izmed prometnega osebja višja prometna oblastva, pripada komisijam vendar naziv disciplinskega sodišča I. ali II. stopnje, ker so njih člani postavljeni za daljšo dobo in so v izvrševanju svoje sodniške dolžnosti nezavisni ter sploh ves postopek sliči postopku rednih kazenskih sodišč.

Vojaška služba ima dokaj drugačen značaj od civilne službe. Razlikovati moramo med obveznim in prostovoljnim službovanjem pri vojaški sili. Ker je naloga vojaške sile, da brani domovino in podpira zakonitost v državi, zavoljo tega je obveznost službe pri vojaški sili obča ter je vsak sposoben državlján zavezan, da osebno služi. Ta obveznost se izpopolnjuje z odsluževanjem roka v stalnem kadru, z vežbanjem v operativni in rezervni vojski in končno s službovanjem preko roka in vežb v pripravljalnem, mobilnem ali vojnem stanju. Kaplarji in podoficirji morejo še prostovoljno nadaljevati službovanje v stalnem kadru na ponovnih rokih. Tudi aktivni oficirji, ki jim je vojaška služba življenjski poklic, služijo prostovoljno. Aktivni oficirji

smejo postati absolvirani gojenci oficirskemu naraščaju namenjenih šol, potem za nekatere stroke (n. pr. za razne tehniške stroke, za sanitetno stroko i. t. d.) osebe iz civilnega stanu z zahtevano strokovno izobrazbo in po doslužitvi kadrskega roka, dalje sposobni podoficirji s predpisanimi izpiti, končno ob nekih pogojih tudi rezervni oficirji. Vobče veljajo za službene odnose oficirjev in podoficirjev kakor tudi vojaških uradnikov podobni predpisi kakor pri civilnih uradnikih, toda zavoljo posebnega značaja vojaške službe je odnos podrejenih do nadrejenih vojaških oseb na način urejen, ki jamči za vzdrževanje najstrožje discipline, a obenem ščiti podrejenca pred zlorabami starešinstva (zlasti odredbe uredbe o vojaški disciplini iz l. 1924 ter zakona o vojaškem disciplinskem sodišču iz l. 1899 in one vojaškega kazenskega zakonika iz l. 1930). Tudi za prestanek službe veljajo iz tega razloga posebne odredbe.

B. Druga glavna vrsta državne službe je izredna državna služba. Pri mnogih poslih v državni upravi ni treba takšnih uslužbencev, ki bi ta opravila opravljali kot svoj trajni ali svoj izključni življenjski poklic. To velja v prvi vrsti

a) za upravne funkcionarje, ki so posebni zaupniki krone in parlamentarne večine in pri katerih ne gre toliko za strokovno znanje, marveč jim je prepuščena zlasti določitev obče smeri državne uprave. V Jugoslaviji so to ministri in bani. Za prve in deloma tudi za druge veljajo posebni predpisi glede njih politične, kazenske in imovinskopravne odgovornosti. Njim zaupana služba ni postransko, marveč njih glavno opravilo, toda kljub temu je kot posebna zaupna služba le nestalna in ji ne gre značaj službe po poklicu. Razlikujejo se ti funkcionarji dokaj od odločilnih funkcionarjev samoupravnih edinic, ki vrše ta svoj posel le postran-

sko ter navadno ne dobe niti plače, dalje traja le-teh častna služba vobče ne do preklica, temveč neko določeno, akoprav krajšo dobo; so pa tudi ti častni funkcionarji zaupniki svojih volilcev ali onih kompetentnih faktorjev, ki poleg volilcev postavljajo predstavnike samouprav.

b) Zavoljo preobremenjenosti poklicnih uslužbencev ali zastran posebnega znanja in posebne spretnosti, ki jih ti nimajo ali ki sta le izjemno ali v malem obsegu potrebni, predvidevata zakon o uradnikih in zakon o državnem prometnem osebju tudi honorarne uslužbenice, ki proti običajnemu honorarju opravljajo kvalificirano delo, dalje dninarje in delavce za opravljanje enostavnih fizičnih del.

c) Državna uprava pa tudi ne more utrpeti častnih funkcionarjev. Pri nekaterih kolegialno ustrojenih državnih oblastvih in sosvetih sodelujejo v večjem ali manjšem številu tudi od državne uprave imenovani ali pa od samoupravnih edinic izvoljeni častni funkcionarji. Ako bi po naključju tudi bili uradniki po poklicu, so k temu sodelovanju pritegnjeni ne zbog svojega uradniškega položaja, marveč zato, ker se odlikujejo po svojih znanstvenih ali umetniških vrlinah ali ker so dobro podučeni o pridobitnih in socialnih razmerah svojega kraja ali stanu. Za svoje poslovanje častni funkcionarji ali sploh niso plačani ali pa prejmejo sejnino in se jim povrnejo še potni stroški. Ti častni funkcionarji preprečujejo s svojim sodelovanjem preveliko okorelost ter šablonsko uradovanje državne uprave in jo pravočasno seznanjajo z menjajočimi si težnjami med prebivalstvom.

d) Končno je tu še ob kratkem omeniti, da država ne prepušča le raznotere javne naloge, ki imajo svoj izvor v skupnem sožitju na nekem ozemlju ali v enakem ali sorodnem poklicu, od-

nosnim samoupravnim edinicam v lastno upravo, marveč poveri nekaterim organom teh samouprav kakor tudi drugih javnopravnih teles, pa celo posebno privilegiranim privatnim zavodom s pravico javnosti, da vršijo izrazite posle državne uprave. Prenesejo se ti posli le radi tega na nedržavne organe, ker ni državnih organov, ki bi sploh mogli ali ki bi smotreno mogli opravljati one državne posle. Seveda državna uprava to vrsto poslovanja nedržavnih organov strožje nadzira s tem, da daje obvezna navodila in da to poverjeno poslovanje vsestransko presoja. V to-le vrsto izredne državne službe spada n. pr. opravljanje poslov državne uprave, ki so naloženi predsednikom občin, vodstvo matičnih knjig o rojstvih, porokah in smrtnih slučajih glede pripadnikov verskih zajednic po duhovniku-matičarju verske občine, vršenje železniško-policijske službe po uslužbencih takih železnic javnega prometa, ki so v nedržavni eksploataciji.

POPRAVKI IN DOSTAVKI

K 1. ZVEZKU „ORISA NAŠEGA UPRAVNEGA PRAVA (UPRAVNI POSTOPEK)“

(Debelo tiskane številke pomenijo strani)

6 — značnico „Predhodna vprašanja“ je deliti v nadaljnje pododdelke „Pojem predhodnega vprašanja, Pretres predhodnih vprašanj, Prekinitev postopka“;

7 — vrste 14. do 19. naj se glasijo:

„Spopolnitev te norme po svobodni oceni

Glede pogoja za izdaje odloka

Glede kakovosti ali kolikovosti odloka

Izbera med raznimi zakonitimi rešitvami

Meje svobodne ocene

Potreba visoke pravne kulture

Sodelovanje izvedencev pri odločanju

Pri tolmačenju

Pri svobodni oceni

Vrste odlokov

Konstitutivni odloki

Konstitutivni odloki v ožjem pomenu

Konstitutivni odloki v širšem pomenu

Deklarativni odloki

Deklarativni odloki vobče

Deklarativni odloki v ožjem smislu

Eksekutivni odloki

Eksekutivni odloki

Eksekutivni akti, ki niso odloki“

9 — vrsta 3. od spodaj: „zapisov“ (namesto „zapiskov“).

23 — v prvi in drugi vrsti čitaj „se nanašajo na“ (namesto „urejajo“).

24 — konec 3. odstavka dodaj: „Tako se n. pr. določa pristojnost po kraju društvene skupščine in ne po sedežu društvene uprave, kadar se skupščina prireja izven ozemlja policijskega oblastva, kjer je sedež društva; dalje mora n. pr. občeupravno oblastvo onega kraja, kjer priprte zatvor-

nice pri jezu povzročajo ob veliki vodi poplavo, že radi nevarnosti nemudoma odrediti odpiranje zatvornic, najsi sta jez in sploh vsa vodna naprava tudi na ozemlju drugega občupravnega oblastva, ki je redoma pristojno.“

30 — vrsta 2: „ugoditvi predlagane odklonitve (namesto „temu odloku“).

30 — vrsta 3: vrini nov stavek: „Neupoštevanje predloga, da se odkloni prizadet upravni organ, more stranka le ob priliki pritožbe proti glavnemu odloku izpodbijati“.

30 — odstavek 1, vrsta 10: vrini nov stavek: „Ako kdo predlaga uvedbo postopanja ali se hoče udeležiti upravnega postopka, dasi po gorenjih izvajanjih ni stranka, potem odklanja upravno oblastvo meritorno obravnavanje o njegovih predlogih ter je oni-le stranka le glede vprašanja, ali mu v postopku o glavni stvari sploh gre položaj stranke“.

45 — konec 3. odstavka dodaj: „Pa tudi še v mnogih drugih primerih po raznih upravnih zakonih že zgolj verjetnost nekega stanja povsem zadošča, da se nameravani ali predlagani odlok opusti ali izda. To velja zlasti takrat, kadar bi izvršitev takega odloka povzročila take dejanske okoliščnosti, ki ogrožajo neke pravice ali pa javne interese (n. pr. dovolitev take vodne gradnje, ki bi po vsej verjetnosti vplivala na smer vodnega toka in s tem ogrožala nekatera zemljišča ob bregu), dalje takrat, kadar neke okoliščnosti že ogrožajo pravice ali javne interese ter je s primernimi odredbami odkloniti motitve, ki bodo verjetno še nastale (n. pr. jez, ki je v slabem stanju, ogroža navdol bregove in naprave)“.

47 — vrsta 5: „poslaniku“ (namesto „poslovníku“).

49 — odstavek 2, vrsta 6: za besedo „veterinarska“ pride „didaktična“.

50 — prvemu odstavku sledi ta-le odstavek: „Ako nižja, za odločanje nepristojna stopnja za nadrejeno oblastvo izvaja dokaz po svojem lastnem uradnem izvedencu, ondaj gotovo ni zabranjeno, da ne bi nadrejeno oblastvo pritegnilo še svoje uradne izvedence, da le-ti ocenjujejo izvid izvedenca nižje upravne stopnje raz stališče popolnosti, a njega strokovno mnenje raz vidik pravilnosti presojujejo in po potrebi tudi izmenjajo. Za odločanje pristojno oblastvo se bo

moralo že zavoljo hierarhičnega ustroja upravnih oblastev in s tem združenega medsebojnega odnosa uradnih strokovnjakov pri nižjih in višjih instancah opirati pač na mnenje svojih strokovnih organov.“.

59 — vrsta 9: za besedo „sploh“ pride „ves“.

62 — prvemu odstavku sledita ta-le odstavka:

„Pri problemu ogrožanja javnih interesov gre prav za prav za dvoje vprašanj. Le vprašanje, na katere poedine javne interese sploh se je upravnemu oblastvu ozirati radi verjetnosti njih oškodovanja in do katere meje bi se v nekem kraju in času morali ti javni interesi v poštev jemati, je stvar svobodne ocene. Ko je upravno oblastvo po svobodni oceni določilo vrsto in obseg dotičnih javnih interesov (n. pr. zdravje in telesna varnost, zaščita pred dimom in smradom, hrupom in tresenjem, varnost imovine pred požarom itd.), pa mora še ugotoviti, ali bo ono stanje stvari, ki je predmet postopka in je že nastalo ali bo predvidoma nastalo, sploh moglo motiti in oškodovati te po vrsti in obsegu določene javne interese, dalje v potrtilnem slučaju ali je motitev nujna ali vsaj verjetna ali pa ni verjetna. To vprašanje nemožnosti, manjši verjetnosti, verjetnosti ali nujnosti, pa nikakor ni stvar svobodne ocene, nego vprašanje ugotovitve stanja stvari. Tu je treba s pomočjo eksaktnega strokovnega znanja dognati, ali neke dokazane činjenice sploh morejo ali celo verjetno bodo motile in oškodovale upoštevani javni interes. O ogrožanju smemo takrat govoriti, kadar je motitev vsaj verjetna, ni pa treba, da bi bila nujna.

Z vprašanjem ogrožanja javnih interesov se bavi upravno oblastvo v prvi vrsti takrat, kadar so predmet upravnega postopka neke činjenice, ki so že nastale ali ki naj bi se šele dovolile, ter mora oblastvo preiskati, ali bi te činjenice mogle ogroziti javne koristi (n. pr. pri razpadnih gradbah, dalje pri prošnjah za odobritev ali dovolitev nekih obrtnih naprav, vodnih zgradb in podobno). Včasih pa ima uprava v mislih kakšen posebno aktualni javni interes, o katerem domneva, da ga tu pa tam neka dejstva ogrožajo. Vsled tega določi v takih primerih najpreje obseg tega interesa ter nato še poizveduje in preiskuje, so li kje takšne dejan-

ske okolnosti, ki bi verjetno oškodovale ta javni interes (n. pr. radi strožjih nazorov o javni morali si policijsko oblastvo zamisli meje, do katere se naj glede slik, razstavljenih po izložbah trgovin in sploh na javnih mestih zlasti radi dovzetnosti mladine, pa tudi občutljivosti povprečnih ljudi ščiti javna morala; nato ugotavlja z ogledom po mestu, katere izmed teh javno razstavljenih slik zastran verjetnega opisanega učinka ogrožajo javno moralo in, ako je tako, izda potrebne odloke, da se nespodobnosti odstranijo).

Kakor preje omenjeno, je v nekih primerih upravnemu oblastvu dovoljeno, da po svobodni oceni sme ali more izdati izvesten odlok. Ni pa stvar svobodne ocene vprašanje, ali more neko stanje ali delovanje povzročati gotove učinke. Tu gre za ugotovitev stanja stvari kakor takrat, ko je treba ugotoviti, ali mora določen učinek nastati ali bo verjetno nastopil ali ni verjetno, da bi nastopil, ali sploh ne more nastopiti, ter obsega vprašanje tehle možnosti tako primer verjetnosti kakor onega manjše verjetnosti. V kolikor je v ta namen treba posebnega strokovnega znanja, rešuje to vprašanje k dokazovanju pritegnjeni izvedenec.

63 — vrsta 20: za besedo „svobodo“ pride „a seveda ni neomejena“.

63 — vrsta 7. od spodaj: „stanov“ (namesto „stanovskih“).

64 — 2. odstavku dodaj: „Toda ne le uradništvo po poklicu, tudi predstavniki teritorialne in poklicne samouprave, dasi njim ta funkcija ni življenjski poklic in so izvoljeni morda le zastran pripadništva k neki politični stranki, morajo čim stvarneje in čim bolj nepristranski voditi svoje posle, ako naj zavlada obče zaupanje v red in pravičnost ter se naj ne razpase za kulturo tako opasna razbrzdanost in samopašnost. Brez krepke, v dolgotrajnem in trdem delu za obči blagor nastale tradicije s svojimi malodane prinudnimi načeli in brez takega javnega mnenja, ki odločno zahteva pošteno in koristno delovanje, pa se ti predstavniki samoupravnih edinic sredi trenja strankarskopoličnih struj pač težko in le ob posebnih etičnih vrlinah ubranijo enostranskih strankarskih vplivov na škodo stroge stvarnosti.

68 — 3. odstavku dodaj: „Postopek pri izdajanju posvedočb urejajo razni specialni zakoni in na njih osnovi izdane uredbe“.

68 — tretjemu odstavku sledi nov odstavek:

„V ožjem smislu so pa izmed teh odlokov deklarativni edinole oni, ki ugotavljajo neko že obstoječe pravno stanje (obstoj ali neobstoj pravnega odnošaja in pa kršitev pravice in dolžnosti), torej le gori omenjene razsodbe pa posvedočbe o pravnih odnošajih samih. V kolikor se v tej knjigi na drugih mestih omenjajo deklarativni akti, so mišljeni le ti-le deklarativni odloki v ožjem pomenu.“

68 — vrsta 7. od spodaj: „izpolnjevanje“ (namesto „izpolnjenje“).

77 — vrsta 18.: „opira“ (namesto „ozira“).

80 — vrsta 16.: „omeji“ (namesto „osnuje“).

80 — vrsta 13. od spodaj: za besedo „primernosti“ pride „ne nanaša se pa na nedostatnost postopka“.

82 — konec 2. odstavka dodaj: „Zakonodaja pa ne loči vedno med izvršnostjo in pravnomočnostjo, dasi gre tu za dva bistveno različna pojma. Dalje se dokaj nedosledno uporablja izraz o dokončnem odločanju enkrat za odločanje na poslednji dopustni upravni stopnji, ne da bi bil s tem zabranjena še tožba na upravnosodno instanco, drugikrat pa naj bi ne bila več dopustna taka tožba. Isto velja tudi za pravnomočnost, dasi je vsekakor malo prikladno, govoriti o formalni pravnomočnosti, dokler je možno povsem redno pravno sredstvo, kakršna je upravnosodna tožba, in je dejanska veljavnost upravnega akta dvomljiva“.

84 — vrsta 3.: „ugoditvijo“ (namesto „goditvijo“).

84 — drugemu odstavku sledi nov odstavek:

„Predloga za povračilo preveč plačanih javnih dajatev ni zamenjati s predstavko ali pritožbo. Ne po redkem predpisuje abstraktna norma take dajatve (zlasti posredne davke in takse), da obveznost ne nastane v konkretnem primeru šele z izdajo upravnega odloka, marveč že po sili zakona ob nekih dejanjih, ki jih stranka izvrši ali bi jih vsaj morala izvršiti. Ta dejanja so ali takšna, da jih brez istočasne javne dajatve sploh ni mogoče izpe-

ljati (n. pr. uvoz preko carinske ali trošarinske meje, prijave k izpitom, vloge za pooblastitev ali dovolitev izvrševanja obrtov), ali pa takšna, da se brez istočasne dajatve zakrivi kaznivo dejanje (n. pr. uvoz skrivoma, opustitev prijave ob predaji trošarinskega predmeta v potrošnjo in podobno). Tudi ako stranka meni, da ni dolžna plačati ali vsaj ne v onem znesku, ki se je brez formalnega odloka odmeril, pa se vendar ne sme upirati plačilu. Brez plačila ne more uvažati, njena vloga nima pravnega učinka i. t. d., a ob plačilu sme stranka le zahtevati potrdilo o vplačani davščini in nato v teku daljšega roka zahtevati povračilo neumestno pobrane ali previsoko plačane takse. Šele proti odklonitvi te prošnje je dopustna pritožba.

89 — vrsta 9. od spodaj: pred besedo „za“ pride „vobče“.

90 — vrsta 11. od spodaj: pred besedo „razna“ vrini „a“.

91 — drugemu odstavku dodaj: „dalje določbe o dopustnosti protidokaza, da sta činjenica ali dogodek neresnično posvedočena i. t. d.“

98 — vrsta 12.: pred besedo „ali“ pride vejica.

109 — 2. odstavek, predzadnja vrsta: „opazbah“ (namesto „opazkah“).

Popravki k knjigi "Organizacija državne uprave" (Dr. Steska).

- stran 11.- vrsta 10: po besedi "motitve" dodaj "ter nalaga dajenje za-
doščenja".
- stran 12.- vrsta 14 od spodaj: "kaznivimi" (namesto "kaznimi").
- stran 14.- vrsta 10 od spodaj: za besedo "način" dodaj ", ali ki ši-
rijo protidržavno ali razdorno propagando".
- stran 14.- vrsta 4 od spodaj: za besedo "omejene" dodaj "zgolj na re-
darstvo usmerjene".
- stran 20.- vrsta 5: "upravne" (namesto "javne").
- stran 24.- vrsta 15 od spodaj: "taki" (namesto "take").
- stran 28.- vrsta 4 od spodaj: briši vejico na koncu.
- stran 28.- vrsta 2 od spodaj: za besedo "obsežno" vrini "zadevo".
- stran 50.- vrsta 14: "činu" (namesto "času").
- stran 59.- vrsta 13 od spodaj: za besedo "šolo," dodaj "pomorska vo-
jaška akademija, intendantska akademija z nižjo in višjo šolo".
- stran 60.- v drugem odstavku se glasi prva vrsta: "Ministrstev je sa-
mo po sebi zastran velikega obsega in različnosti poslov več
in zlasti notranja".
- stran 64.- vrsta 7: po besedi "zbog" vrini "tega".
- stran 70.- vrsta 12 od spodaj: za besedo "uslužbencev" dodaj ", komi-
sije za opravljanje nekaterih državnih strokovnih izpitov".
- stran 76.- vrsta 6. od spodaj se ima glasiti: "ter poslujejo, v ko-
likor niso kakor komisije za likvidacijo agrarne reforme zgolj
kot kolegialne komisije organizirana, le izjemoma kolegialno,"
- stran 86.- vrsta 16 od spodaj: za besedo "le" vrini "islamski bogo-
slovni".
- stran 111.- vrsta 1: "vojaške" (namesto "vojske").
- stran 111.- vrsta 6 od spodaj: "pe~~h~~jote" (namesto "pe~~h~~otne").
- stran 111.- vrsta 4 od spodaj: "artiljerije" (namesto "artiljerijske")
- stran 124.- vrsta 6: "referentov" (namesto "referatov").



NARODNA IN UNIVERZITETNA
KNJIŽNICA



00000174571



