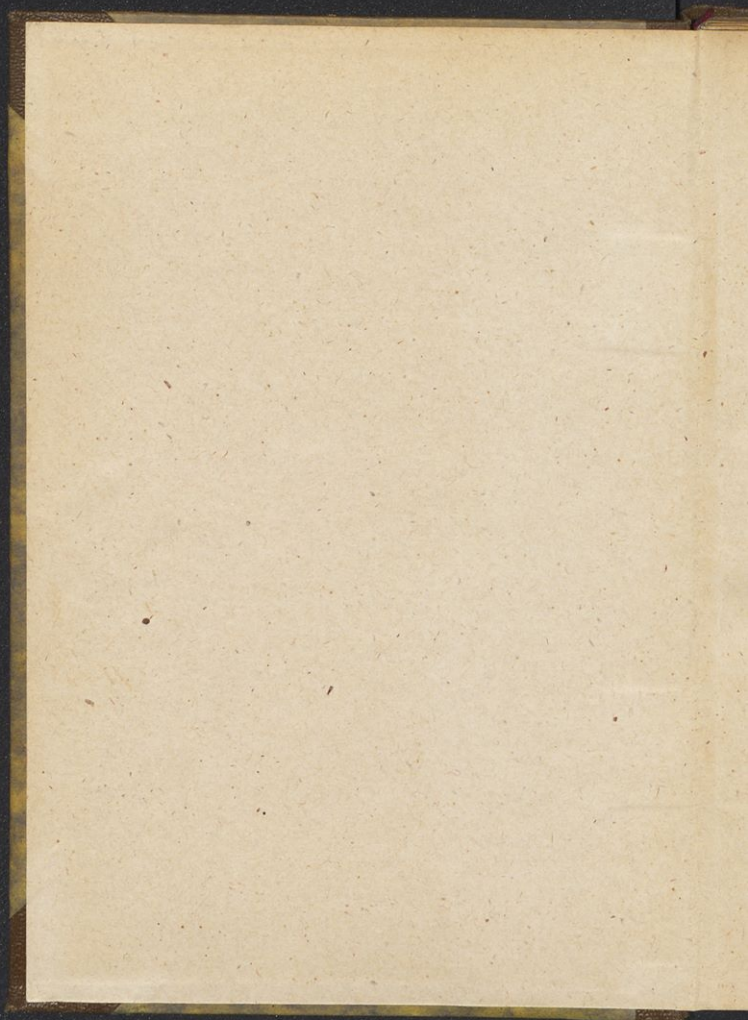


59530





ADVOKAT 49
Dr. Drago Marušič
LJUBLJANA
Miklošičeva 18/I. Telefon 37-20

ORIS
NAŠEGA UPRAVNEGA
PRAVA

1. ZVEZEK

UPRAVNI POSTOPEK

NAPISAL
DR. HENRIK STESKA

LJUBLJANA 1936

ZALOŽILI IN NATISNILI J. BLASNIKA NASL., UNIVERZITETNA TISKARNA
LITOGRAFIJA IN KARTONAŽA D. D. V LJUBLJANI
ODGOVOREN L. MIKUŠ

Dr. Drago Marušič
A. DRAGO MARUŠIČ
Dr. Drago Marušič
LJUBLJANA
Miklošičeva 18/1. Telefon 87

ORIS NAŠEGA UPRAVNEGA PRAVA

1. ZVEZEK

UPRAVNI POSTOPEK

NAPISAL
DR. HENRIK STESKA

LJUBLJANA 1936

ZALOŽILI IN NATISNILI J. BLASNIKA NASL., UNIVERZITETNA TISKARNA,
LITOGRAFIJA IN KARTONAŽA D. D. V LJUBLJANI
ODGOVOREN L. MIKUŠ

59530



Prejeto od urada
za upravljanje imovine
upornikov

030049795

Kazalo.

	Stran
Kazalo	3
Predgovor	12
I. O upravnem postopku vobče	13
Upravna funkcija	13
Vrste upravnih aktov	13
Avtoritativni akti	13
Uredbe	13
Konkretni upravni akti	14
Upravni odloki	14
Druga dejanja	14
Svobodno upravljanje	14
Neavtoritativni skrbstveni akti	14
Pridobitni posli	14
Potreba, da se uredi postopek	15
Razvoj do enotnih postopnikov	15
Tradicija	15
Raztreseni formalni predpisi	16
Enotni postopniki	16
Vrste upravnih postopkov	17
Uredbodavni postopek	17
Postopek pri svobodnem upravljanju	17
Postopek pri izpolnjevanju lastnih konkretnih obveznosti javnopravnega značaja	18
Obči upravni postopek	18
Upravni kazenski postopek	18
Naš obči upravni postopnik	19
Oblastva, za katera v polnem obsegu velja	19
Oblastva občne uprave	19
Banovine in občine	20
Izjeme od uporabe	21

	Stran
Posebne odredbe v specialnih zakonih	21
Upravno kazenski postopek	21
Nekateri nujni ukrepi	21
Subsidiarna uporaba	21
Razdelitev zakona na odseke in glave	21
II. O oblastvih v upravnem postopku	23
A. Pristojnost	23
Pojem	23
Stvarna pristojnost	23
Krajevna pristojnost	24
Omejitve krajevene pristojnosti	25
Delegacija pristojnosti	25
Devolucija pristojnosti	26
Ocenjanje lastne pristojnosti	26
Spor o pristojnosti	26
Upravnopravni spori o pristojnosti	27
Ustavnopravni spori o pristojnosti	27
Poveritev pravnih opravil	27
Vzajemna pravna pomoč	27
upravnih oblastev	27
pravna pomoč sodišč	28
pravna pomoč z inozemskimi oblastvi	28
B. Opravljanje službenih poslov po poedinih orga- nih upravnega oblastva	28
Pri monokratskem ustroju oblastva	28
Pri kolegialni ureditvi oblastva (sestava in sklepanje)	28
Izključitev od službenega poslovanja	29
Tolmači	30
III. O strankah v upravnem postopku	31
A. Pojem stranke	31
Formalne pravice	31
Materialne pravice	32
B. Sposobnost biti stranka	32
C. Pravdna sposobnost in zastopanje	33
Osebna sposobnost	33

Zakoniti zastopniki	33
Pooblaščenci za zastopanje	33
Pomočniki	34
Skrbnik za dotični slučaj	34
IV. O občevanju med upravnimi oblastvi in strankami	35
A. Vloge	35
B. Pozivi	35
C. Zapisniki	36
D. Zabeležbe	37
E. Vpogledovanje spisov	37
F. Dostavljanje	37
Osebno dostavljanje adresatu	38
Posredno dostavljanje	38
Nadomestno dostavljanje	38
Pooblaščenci za prejemanje dostav	39
Skupni pooblaščenec za prejemanje dostav	39
Posebni način dostavljanja	39
Javnim organom in pravnim osebam	39
Vojaškim in sličnim osebam	40
Osebam v inozemstvu	40
Osebam neznanega bivališča	40
Dokaz o dostavi	40
G. Roki	41
H. Vzdrževanje reda pri službenem poslovanju s strankami	41
V. Tek upravnega postopka do odločanja na prvi stopnji	43
A. Uvedba upravnega postopka	43
B. Ugotovitveni postopek	44
1. Inkvizicijsko načelo	44
2. Dispozicijsko načelo	44
3. Arbitrarno načelo	44
4. Dokazovanje	44
a. Predmet dokazovanja	44
b. Točen dokaz in verjetnost	45
c. Vrste dokazil	45
d. Načelo svobodne ocene dokazil	46
e. Poedine vrste dokazov	46

	Stran
Dokaz z listinami	46
Pojem listine	46
Javne listine	46
Privatne listine	46
Inozemske listine	47
Zunanji nedostatki listin	47
Pokaz listine	47
Dokaz s pričami	47
Pojem priče	47
Nedopustne priče	47
Priče, ki smejo odreči pričanje	48
Ostale priče	48
Oblika pričanja	48
Dokaz po izvedencu	49
Pojem izvedenca	49
Izvid in mnenje	49
Pritegnitev izvedenca	49
izmed lastnih uradnih strokov-	
njakov	49
izmed drugih strokovnjakov	50
Izvajanje dokaza po izvedencu	50
Dokaz z ogledom	50
Kraj ogleda	50
Odškodnina za škodo po ogledu	51
f. Zavarovanje dokazov	51
5. Tek ugotovitvenega postopka	51
a. Glavna načela	51
Primernost, hitrost, preprostost in ce-	
nenost	51
Pravica strank do zasliševanja	52
b. Poravnava	52
c. Predhodna vprašanja	53
d. Ustna razprava	55
Načelo koncentracije in ustnosti	55
Odreditve ustne razprave	55
Zamudne posledice	56
Red in tek razprave	57

Prekinitev in preložitev razprave . . .	58
Razpravni zapisnik	58
e. Ugotovitveni postopek brez ustne razprave in izven ustne razprave poleg nje	59
Odstop od načela neposrednosti in ustnosti	59
Posredno izvajanje dokazov	59
f. Opustitev ločenega ugotovitvenega postopka	60
VI. O upravnem odloku	61
A. Odlok	61
Bistvo odločanja	61
Tolmačenje abstraktne pravne norme	61
Spopolnitev te norme po svobodni oceni	61
Sodelovanje izvedencev pri odločanju	64
Vrste odlokov	66
Konstitutivni odloki	66
Deklarativni odloki	68
Eksekutivni odloki	68
Glavni in postranski odloki	69
Deli glavnega odloka	69
Razdelitev pravnega predmeta na več točk	70
Priobčitev odloka	71
B. Ustavitev postopka	71
VII. O rednih pravnih lekii v upravnem postopku	73
A. Pojem in vrste pravnih lekov	73
B. Navodilo o pravnem leku	73
C. Pritožba	74
Redni tek po upravnih stopnjah	74
Samostalna pritožba	75
Rok za pritožbo	76
Predaja pritožbe	76
Nepravilna navodila o pravnih lekii	76
Vsebina pritožbe	76
Nepravilnost osporavanega odloka	77
Nedostatnost postopka na prvi stopnji	77

Nezakonitost prvostopnega odloka	77
Neprimernost prvostopnega odloka	77
Zadržni učinek pritožbe	77
Pregled pritožbe po oblastvu prve stopnje	78
Prenosni učinek pritožbe	79
Odločanje o pritožbi po drugostopnem oblastvu	79
Načelo neomejene ocene osporavanega odloka	81
Deli drugostopnega odloka	81
Dostava drugostopnega odloka	81
Izvršnost upravnih odlokov	81
Formalna pravomočnost	82
D. Ugovor	82
Ugovor brez prenosnega učinka	82
Ugovor s prenosnim učinkom	83
Predstavka	83
Nadzorstvena pritožba	84
E. Poprava pisnih in računskih pogreškov	84
VIII. O izrednih pravnih lekii v upravnem postopku	85
A. Namen izrednih pravnii lekov	85
B. Vrste izrednih pravnii lekov	85
1. Postavitev v prejšnje stanje	86
2. Obnova postopka	87
3. Razveljavitev zbog ničnosti	89
4. Razveljavitev ali izprememba radi zaštite javnii interesov	90
O materialni pravni moči in o pravici do odškodnine	91
5. Izprememba ali razveljavitev po pristanku strank	91
C. Zakonita domneva ugoditve ali odklonitve predlogov	92
IX. O upravni izvršbi	94
A. Pojem	94
B. Proglas izvršbe	94
C. Uvajanje izvršbe	95
D. Izvršilna oblastva za izvršitev upravnii odlokov	95

	Stran
Upravna izvršba	95
Sodna izvršba	96
E. Dopustna sredstva za upravno izvršbo	97
F. Vrste upravne izvršbe	97
1. Izvršba denarnih terjatev	97
a. Rubež	98
b. Prodaja zarubljenih stvari	99
Dan prodaje	99
Prodaja pod roko	99
Prodaja na dražbi	99
Proglas dražbe	99
Dražba	100
Zaključek dražbe	100
Dražbeni zapisnik	101
c. Porazdelitev doseženega novca	101
2. Izvršba nedenarnih dolžnosti	101
Izvršitev dolžnega dejanja po drugih	
osebah	101
Posrednja prinuda	101
Neposrednja prinuda	102
G. Začasne odredbe radi zavarovanja obveznosti	102
1. Izvršba v zavarovanje	102
2. Začasni odloki v zavarovanje	103
H. Pritožba v izvršilnem upravnem postopku	104
1. Dopustnost pritožbe in njen učinek	104
2. Predaja pritožbe	105
3. Ustavitev in odložitev izvršbe	105
X. O stroških upravnega postopka	106
A. Obči stroški	106
B. Posebni izdatki oblasti	106
C. Osebni stroški strank	107
XI. O poslovnem redu upravnih oblastev	109
Poslovnik	109
Konceptna služba	109
Sestavljanje pripravljalnih zapiskov	109
Sestavljanje osnutkov za rešitve	109
Odobranje osnutkov in podpisovanje rešitev	110

	Stran
Pisarniškomaniplacijska služba	110
Vložni zapisnik	111
Odprava spisov	111
Arhiv	111
Poverljivi spisi	111
Poslovnik za obča upravna oblastva	112

S P O M I N U

MOJEGA NEPOZABNEGA PREDSTOJNIKA

DR. IVANA ŽOLGERJA

BIVŠEGA MINISTRA
IN UNIVERZITETNEGA PROFESORJA
ZA JAVNO PRAVO

*

Predgovor.

Svojo namero, da izdam najpreje oris naše upravne organizacije in nato šele oris upravnega postopka, sem moral opustiti, ker se ustroj naše uprave še ni dovolj utrdil ter je pričakovati v zvezi z izgradnjo banovinske samouprave dokaj velikih izprememb v organizaciji uprave. Zavaljo tega sem se odločil še pred opisom upravne organizacije objaviti knjigo o našem upravnem postopku.

V letih 1920, 1921 in 1922 sem na juridični fakulteti ljubljanske univerze predaval o upravnem postopku, kakršen je bil takrat še v Sloveniji v veljavi in je razviden iz okrožnice pokrajinske uprave za Slovenijo iz l. 1923 o načelih upravnega postopanja pred občimi upravnimi oblastvi. V letih 1931, 1932 in 1933 pa sem predaval že o novem upravnem postopku, ki ga je zakon o občem upravnem postopku iz l. 1930 uvedel za vso državo.

Kakor pri teh svojih predavanjih, tako sem se tudi v pričujoči knjigi opiral na svoja mnogostranska izkustva kot politični konceptni uradnik in pozneje kot upravni sodnik, a zlasti poleg drugih spisov še na ona sistematska dela, ki obravnavajo o temeljih in vodilnih mislih v Podonavju nastalega posebnega načina javne uprave. So to predvsem ta-le dela:

Tezner: Handbuch des Administrativverfahrens, 1896;

Pražák: Právó správní, I. del, 1905;

Herrnritt: Grundlehren des Verwaltungsrechtes, 1920;

Tezner: Das Administrativverfahren, 1925;

Merkel: Allgemeines Verwaltungsrecht, 1927;

Herrnritt: Das Verwaltungsverfahren, 1932;

Dalje sem upošteval tudi komentarje k našemu upravnemu postopniku, posebno ona, ki sta ju napisala Krbek (1931) in Stefanović (1933).

V Ljubljani, dne 19. novembra 1935.

Dr. Henrik Steska.

I.

O upravnem postopku vobče.

Delovanje države meri na vzdrževanje reda in miru na znotraj in kolikor moči tudi na zunaj, potem na pospeševanje narodnega gospodarstva, narodne prosvete in javnega zdravstva, nadalje na izboljšanje družabnega položaja gospodarsko šibkejših slojev in končno na pridobivanje osebnih in stvarnih sredstev za vse to delovanje. V ta namen naša država s pomočjo zakonodajnih činiteljev (narodnega predstavništva in kralja) izdava zakone in pod posebno otežkočenimi pogoji po potrebi tudi izpreminja ustavo. Po sodiščih, ki so pri izrekanju pravice nezavisna in sodijo le po zakonih, odloča država o pravnopravnih odnošajih in o krivdi in kazni pri zločinih in prestopkih. Poleg te zakonodajne in sodne funkcije pa država tudi upravlja. Uprava je dvojevrstna ter jo vrši kralj preko odgovornih ministrov in njim podrejenih oblastev, uradov in zavodov (neposredna državna uprava), ali pa jo pod državnim nadzorom vrše razne teritorialne in poklicne edinice z lastnimi organi (samouprava).

Upravna funkcija obsega posle, v katerih nastopa upravni organ kot nosilec javne oblasti, torej avtoritativno ali oblastveno, obsega pa tudi svobodno upravljanje, kjer nastopa upravni organ že bolj kakor privatnik.

K avtoritativnim upravnim činom ali aktom spadajo uredbe. So to abstraktni predpisi, veljavni za vrsto slučajev, ki se utegnejo pripetiti. Razlikujejo se od zakonov v tem, da jih izda upravni organ in ne zakonodajna oblast in da se morajo gibati v okviru zakona. Druga posebno obsežna in značilna vrsta avtoritativnih poslov v

upravi pa so konkretni avtoritativni akti, ki se nanašajo le na določen poedin slučaj sam. K tem upravnim aktom spadajo predvsem upravni odloki, kakor raznotere konkretne zapovedi in prepovedi, obremenitve z dolžnostmi in podelitve pravic, razsodbe o spornih pravicah in dolžnostih, odločitve o krivdi in kazni pri prekrških in pa posvedočbe. Konkretnim avtoritativnim aktom prištevamo dalje razna druga dejanja, ki jih uprava sicer vrši kot nosilec javne oblasti, a ki drugače od upravnih odlokov ne vsebujejo nobenega pravnega predpisa, kar velja za neposredno upravno primudo (n. pr. fizično silo), nadalje za vršenje javne oblasti z opazovanjem (n. pr. prisostvovanjem, ogledovanjem), končno za izpolnjevanje lastnih konkretnih obveznosti javnopravnega značaja, ki so nastale javni upravi proti občnosti ali kar proti poedincu.

Svobodno upravljanje se pojavlja v najraznovrstnejših oblikah. Zlasti spadajo semkaj mnogobrojni skrbstveni in pridobitni posli, v kolikor jih upravna oblastva, uradi in zavodi vrše na način kakor privatniki. Taki neavtoritativni skrbstveni posli so n. pr. pospeševanje javnih interesov z lastnimi sredstvi, kakor ustanavljanje, vzdrževanje, obratovanje in podpiranje raznih naprav za neposredno izboljšanje pridobitnih, prometnih, prosvetnih, zdravstvenih in socialnih razmer. Razlikujejo se ti posli od avtoritativnih skrbstvenih poslov po tem, da ni konkretne obveznosti, nego da uprava po lastni uvidevnosti ali skrbstveni posel opusti ali ga izvrši in v poslednjem primeru v mejah zakona določi tudi kakovost in kolikovost posla. Pridobitni posli javne uprave morejo biti tudi izraziti avtoritativni posli (n. pr. odloki, s katerimi se davščine in dela v javne namene nalagajo), a v ožjem smislu razumevamo pod pridobitnimi posli le one upravne akte, ki merijo na pridobivanje materialnih sredstev na podjetniški način (n. pr. s plodonosno naložitvijo gotovine, z dajanjem nepremičnin v zakup, z obratovanjem lastnih podjetij).

Poleg upravnih oblastev, uradov in zavodov vrše nekatere upravne funkcije tudi še posebna oblastva, ki so organizirana na način rednih sodišč in nezavisna pri izrekanju pravice, a jih naša ustava prišteva pojavom upravne oblasti. Njih delovanje pa drugače nego ono rednih sodišč ni naperjeno proti privatnikom, nego je namenjeno proti upravnim oblastvom, katerih upravne akte pretresavajo glede njih zakonitosti. Na to upravno sodstvo se pričujoča knjiga ne nanaša.

Kakor sploh vsako upravljanje, je tudi delovanje javne uprave vezano na neka načela in pravila. Razlikovati je med potjo, po kateri uprava dospe do svojih upravnih činov, in temi čini (upravnimi akti) samimi. Tudi ta pot, imenovan upravni postopek, mora biti kolikor toliko urejevan, ker le na ta način je zagotovljeno, da bodo varovani javni interesi, privatnikom pa zaščitene njih pravice in po možnosti vpoštevani njih interesi.

Dolgo se niso mogla izkristalizirati obča načela, ki bi veljala za vse avtoritativno delovanje javne uprave, v kolikor ne bi šlo za izvzete slučaje. V pravni državi, t. j. v državi, v kateri naj se vsak konkretni akt opira na abstraktno pravno normo, vsaka uredba na zakon ali na uredbo višje vrste, pa je seveda treba, da se smotreno uredijo razna vprašanja glede postopka. Načela, po katerih javna uprava dandanes postopa, so nastala v teku dolgotrajnega razvoja. V mnogih in kočljivih slučajih preskušena praksa se je kot nekakšna dedna modrost prenašala skozi desetletja od vodečih oseb na dodeljene, od višjih na nižje in od starejših na mlajše. Ves ta prenos načel se ni vršil toliko s pomočjo izrečnih navodil, kakor s posnemanjem in mnogokrat načelo sploh ni bilo neposredno razvidno, marveč se je bolj podzavestno izluščilo iz konkludentnih dejanj. Takšna tradicija upravnih oblastev in njo podpirajoča teoretična razglabljanja so ustvarila prepričanje pri oblastvih in strankah o obveznosti teh načel in s tem obi-

čajno pravo. Na upravni postopek se nanašajoče običajno pravo pa ni zadostovalo ter so se v raznih posebnih zakonih in zakonitih uredbah o poedinih upravnih stvareh poleg materialnih predpisov izdali obenem tudi mnogobrojni formalni predpisi o postopku. Ti formalni predpisi pa so se razlikovali v teh zakonih in uredbah tudi tam, kjer značaj dotičnega pravnega instituta tega nikakor ni zahteval. Dalje ni bilo skladnosti s predpisi sodnega postopka tam, kjer je bilo razlikovanje odveč. Vrzeli pa je bilo še vedno mnogo in zbog izrednega razvoja materialnega upravnega prava so se te vrzeli še povečale. Občih predpisov o postopku, t. j. predpisov, ki naj bi za upravni postopek veljali povsodi, kjer ni nasprotujočih specialnih predpisov ali kjer že po značaju stvari ne bi bila možna uporaba dotičnega občega predpisa, je bilo izredno malo. Le nekaj vprašanj upravnega postopka je bilo z občnimi predpisi urejeno. To stanje je bilo za oblastva in za prebivalstvo skrajno neprijetno. V kar največji meri smo občutili ta nedostatek v Jugoslaviji, kjer se je upravni postopek vrhu tega še razlikoval v poedinih pokrajinah, iz katerih je naša država nastala.

Še nedavno se je dvomilo, da bi se mogel izdati obči upravni postopnik, ki bi veljal za vse neizvzete slučaje in ki bi se mogel vzporediti s civilnimi in kazenskimi sodnimi postopki. V poslednjih desetletjih na kontinentu krepko se razvijajoča upravnopravna veda in intenzivno proučevanje mnogoštevilnih problemov upravnega postopka po odličnih juristih v upravni službi in pri upravnih sodiščih sta omogočili sestavo takih enotnih postopnikov. Pod pritiskom velesil ob priliki ženevskih pogajanj za finančno sanacijo avstrijske zvezne države in opiraje se na omejena pripravljalna dela, je Avstrija v l. 1925. uzakonila več krajših, a jako temeljiten zakonov o upravnem postopku. Za novi avstrijski upravni postopek so se zanimale tudi sosedne države in v l. 1928. so njega načela brez posebnih težkoč uvedli v poljski in v češkoslovaški republiki.

Na upravne postopnike teh držav in deloma na naš civilno-pravdni postopnik se opira tudi zakon o občem upravnem postopku, ki ga je izdala Jugoslavija dne 9. novembra 1930 in ki je stopil v veljavo dne 26. februarja 1931. Odslej se torej na ozemlju od Baltiškega pa do Jadranskega in skoro do Egejskega morja vrši upravni postopek na sličen način. Za Slovenijo smo sicer že izza l. 1923. imeli postopnik za občna upravna oblastva, vendar ta v obliki okrožnice na podrejena oblastva izdana službena navodila o načelih upravnega postopanja so vezala le občna upravna oblastva nižje in srednje stopnje v Sloveniji, niso pa veljala ne za ministrstva, ne za občine ter niso dajala udeležnim strankam nikakršnih pravic. Zavaljo raznih raztresenih starih zakonskih predpisov se tudi brez zakona ni mogel izdati tak postopnik, ki bi zahtevam dobre uprave boljše ustregel in odstranil celo vrsto že dokaj zastarelih določb.

Novi upravni postopniki seveda ne urejajo vseh vrst upravnega postopka. Skladno raznim vrstam upravnih aktov razlikujemo namreč več vrst upravnih postopkov. Ne kak postopnik nego uradna tradicija in razni specialni upravni zakoni predpisujejo, na kakšen način je postopati pri sestavljanju raznoterih uredb, kako jih je treba razglasiti in v katerem roku stopijo v veljavo. Zlasti opažamo, da se pogostokrat radi strokovnih vprašanj pritezajo strokovnjaki in radi posebnih krajevnih in poklicnih interesov zaslišujejo dotične samoupravne edine, dalje da je nekaterikrat treba odobritve po nadrejenih oblastvih ali sporazuma z drugimi oblastvi. Postopek je seveda različen po vrsti uredb. Poznamo namreč uredbe za urejanje odnošajev na osnovi splošne ali zgolj specialne zakonske pooblastitve, potem izvršilne uredbe, neobhodno potrebne za uporablanje zakonov, dalje pravilnike raznih zavodov, podjetij in naprav, končno službena navodila in poslovniki, namenjeni podrejenim organom.

Istotako se novi postopniki ne nanašajo na s v o b o d n o u p r a v l j a n j e, ki ga vršijo upravna oblastva, uradi in

zavodi. Ker se mora pospeševanje javnih interesov z javnimi sredstvi kolikor moči smotreno vršiti in ker se sme imovina nositeljev javne uprave (države, banovine, občine, javnega zavoda itd.) uporabljati le v javne namene, za voljo tega tudi tukaj ne pogrešamo povsem raznih predpisov, kako je postopati. Vendar so te odredbe vobče dokaj maloštevilne in pa raztresene po raznih specialnih zakonih in uredbah o poedinih upravnih stvareh, n. pr. v predpisih o ustroju in o delovanju upravnih oblastev, uradov in zavodov; obsežnejše so pa večinoma odredbe o poslovanju z denarjem in sploh o upravljanju imovine, ki je last tega ali onega nosilca javne uprave.

Tudi postopek pri izpolnjevanju lastnih konkretnih obveznosti javnopravnega značaja ni enotno urejen. Predmeti teh obveznosti, ki jih ima nositelj javne uprave proti občnosti in proti poedincem, se pač preveč razlikujejo, da bi bila enotna ureditev možna ali sploh zaželenja.

Novi enotni postopniki so dvoje vrste, občni upravni postopniki ali pa upravni kazenski postopniki. Občni upravni postopnik uravnava postopek upravnih oblastev pri izdavanju konkretnih avtoritativnih aktov in velja za vse primere upravnega odločanja in upravne izvršbe, v kolikor za izvestno vrsto upravnih aktov ali upravnih oblastev ni posebnih predpisov o postopanju. Upravni kazenski postopek ima toliko skupnih pravnih institutov, da pravni razvoj kar sili k izenačevanju vseh teh predpisov in njih spajanju v enotnem postopniku. Kakor pri občnem upravnem postopku med odločanjem in izvršbo, razlikujemo tudi pri upravnem kazenskem postopku med postopkom, ki vodi do izreka o krivdi in kazni, in izvršitvijo te kazni.

V naši državi še nimamo enotnega zakona o upravnem kazenskem postopku, a se pripravlja tak zakon. Kakor je zgoraj omenjeno, pa imamo vže enoten zakon o občnem upravnem postopku, ki se nanaša ne le na postopek do do-

končnega upravnega odloka, nego tudi na upravno izvršbo. K temu zakonu je izdal minister notranjih poslov tudi nekaj izvršilnih predpisov, kakor obrazec za pozivanje oseb k uradu in seznam, katere dneve je glede izračunavanja rokov smatrati za praznike.

Zakon o občem upravnem postopku, ki ga smemo imenovati obči upravni postopnik ali kar kratkomalo upravni postopnik, ne velja v enaki meri za vsa upravna oblastva. Nekatera upravna oblastva morajo novi upravni postopnik v polnem obsegu uporabljati, druga upravna oblastva pa le subsidiarno.

V polnem obsegu velja ta postopnik:

1. za vsa oblastva iz organiziranega sestava obče uprave, dalje za njih nadzorna oblastva in ustanove. Po zakonu o notranji upravi, na katerega se upravni postopnik izrečno sklicuje, obsega obča uprava vse državne posle, ki niso izvzeti od obče uprave. Izvzeti pa so oni posli, ki so z zakonom dodeljeni sodiščem, finančnim in vojaškim oblastvom, dalje posli, po katerih država glede na njih trgovinski ali tehnični značaj ne nastopa kot nosilec javne oblasti (avtoritativno) nego kot podjetnik. 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 upravne grane ministrstva za promet in onega za pošte, telegraf in telefon. Oblastva, ki vrše posle obče uprave, pa so na nižji stopnji:

sreska (okrajna) načelstva kot obča upravna oblastva I. stopnje v ožjem smislu;

dalje razna druga upravna oblastva, ki vrše posle sreskega načelstva le v omejenem obsegu in na ozemlju, ki je glede teh poslov izrečno izvzet iz ozemlja sreskega načelstva; so to sreske (okrajne) izpostave, mestna poglavarstva, dalje razna specialna državna policijska oblastva kakor uprave policije, predstojništva mestne policije, policijski

komisariati in v Beogradu starešinstva mestnih četrti (kvar-tov), potem razna agrarnopravna oblastva I. stopnje kakor n. pr. komisarji za agrarne operacije, komisije za likvidacijo agrarne reforme.

Na srednji stopnji poslujejo predvsem banske uprave kot obča upravna oblastva II. stopnje v ožjem smislu. Omejen delokrog ima uprava grada Beograd, ki vrši nekatere posle banskih uprav in nekatere posle sreskih načelstev, dalje ponekod rudarska glavarstva in pa internemu poslovanju namenjeni okrožni inspektorati.

Na vrhovni stopnji vrše posle obče uprave razna ministrstva. Tu ne opažamo takšne koncentracije poslov raznih upravnih gran v enem samem oblastvu kakor pri banskih upravah ali sreskih načelstvih, nego so ti posli porazdeljeni po upravnih granah na več ministrstev, zavaljo česar zakon ne govori več o občii upravi nego le o nadzornih oblastvih nad oblastvi iz organiziranega sestava obče uprave. Taka ministrstva so ministrstvo notranjih poslov, ministrstvo za poljedelstvo, ministrstvo za šume in rudnike, ministrstvo za trgovino in industrijo, ministrstvo za gradbe, ministrstvo za prosveto, ministrstvo socialne politike in narodnega zdravja, ministrstvo za telesno vzgojo naroda in z omejitvijo na versko upravno grano tudi ministrstvo pravde. Poleg ministrstev imamo še nekaj drugih centralnih ustanov, ki vrše posle obče uprave kakor n. pr. izseljeniški komisariat v Zagrebu ali osrednja uprava za mere in dragocene kovine v Beogradu.

2. Upravni postopnik velja dalje za banovine in občine, ako poslujejo kot nosilci javne oblasti in vršorej avtoritativne posle. Te javnopravne teritorialne edince morajo uporabljati postopnik ne le zgolj pri vršenju avtoritativnih poslov iz prenesenega, k občii upravi spada-jočega delokroga, nego tudi pri opravljanju takih poslov iz njih samostalnega področja.

Najsi so tudi z uveljavljanjem novega upravnega postopnika prestale veljati vse dotlej veljavne zakonske od-

redbe občega značaja, ki se nanašajo na upravni, z novim zakonom urejeni postopek, veljajo pa vendar še nadalje one posebne odredbe o postopku, ki se nahajajo v obstoječih zakonitih predpisih o poedinih upravnih stvareh in ki niso razveljavljene s kakšnim drugim zakonom. Predpisi o pritožbah proti drugostopnim odlokom na višje upravno oblastvo, ki so jih vsebovali razni zakoni, so bili razveljavljeni že z zakonom o državnem svetu in upravnih sodiščih. Vobče se vse te posebne odredbe o postopku nanašajo na takšna upravna vprašanja, ki zavljo svoje posebne prirode zahtevajo deloma poseben postopek (n. pr. postopek v gradbenih, obrtnih in vodnopravnih stvareh). Izjema o nadaljnji veljavi posebnih odredb o postopku se pa ne nanaša na one takšne pravnne odredbe, ki nasprotujejo predpisom novega postopnika o dostavljanju spisov.

V upravnokazenskem postopku se novi upravni postopnik ne uporablja in ostanejo v veljavi vsi dosednji predpisi o upravnokazenskem postopku, dokler ne izide zakon o tem. V nekaterih slučajih sme oblastvo ali organ javne varnosti po izrečnih zakonskih predpisih zbog nujnosti izdati kar brez predhodnega postopka nujne ukrepe za čuvanje javnega miru, varnosti in reda ali za odvrčanje neposredne nevarnosti. Tudi za te slučaje ne velja novi postopnik, saj bi uvedba rednega postopka mogla obrezuspešiti namen teh ukrepov.

Subsidiarno, torej le v toliko, v kolikor ni posebnih predpisov za postopanje, morajo tudi ostala oblastva javne uprave smiselno uporabljati odredbe zakona o občem upravnem postopku. Subsidiarno se bo torej ta zakon uporabljal n. pr. pri mnogoštevilnih oblastvih državne finančne uprave in pri raznoterih oblastvih poštno-telegrafsko-telefonske službe, železniške službe, pomorske in rečno-prometne službe itd.

Zakon o občem upravnem postopku se deli na devet odsekov, odseki pa na glave. Prvi odsek obsega obče odredbe o upravnih oblastvih, o strankah, o občevanju oblastev in

strank, o dostavljanju, o rokih in o vzdrževanju reda, drugi odsek ureja postopek upravnih oblastev do glavnega odloka, tretji se nanaša na odloke, četrti na pritožbo, peti vsebuje predpise o razveljavitvi in izpremembi upravnih odlokov izven pritožb, v šestem odseku so odredbe o izvršbi upravnih odlokov, a v sedmem odredbe o zavarovanju obveznosti, osmi odsek se nanaša na stroške v upravnem postopku, deveti pa vsebuje prehodne odredbe. Že iz te razdelitve novega upravnega postopnika je razvidno, da je zakon povsem sistematski in pregledno urejen.

II.

O oblastvih v upravnem postopku.

Odredbe novega upravnega postopnika o oblastvih urejajo pristojnost upravnih oblastev, poverjanje službenega poslovanja drugim oblastvom, vzajemno pravno pomoč, izključitev in odklonitev upravnih organov.

Pod pristojnostjo ali kompetenco razumemo pripadnost uradnega posla k delokrogu nekega oblastva ali funkcionarja, ki je zavoljo tega upravičen ali morda celo dolžan, dotični posel izvršiti. Razlikujemo pa stvarno in krajevno pristojnost. Stvarna pristojnost je pripadnost posla zbog njegovega značaja (n. pr. radi njegove kakovosti ali kolikovosti). Časovna pristojnost je le posebna vrsta stvarne pristojnosti, v nekih slučajih namreč po preteku izvestnega roka sploh nobeno oblastvo ni več pristojno ali pa preide kompetenca na drugo oblastvo. Krajevna pristojnost pa je pripadnost k nekemu uradu zbog vezi, ki vežejo predmet uradnega posla z okolišem oblastva.

Stvarno in krajevno pristojnost raznih upravnih oblastev določajo v prvi vrsti obči predpisi o njih delokrogu in teritorialnem območju. Taki zakoni so n. pr. zakon o ureditvi vrhovne državne uprave, zakon o notranji upravi, zakon o banski upravi, zakon o občinah, zakon o mestnih občinah. Tudi specialni zakoni o poedinih upravnih stvareh obsežajo pogostokrat posebne predpise o pristojnosti upravnih oblastev. Vse te odredbe urejajo zlasti stvarno pristojnost med oblastvi raznih upravnih gran, dalje med nižjimi in višjimi oblastvi iste upravne grane in končno krajevno območje poedinih oblastev.

Iz zakonov o ureditvi rednih sodišč, o raznih sodnih postopkih, o državnem svetu in upravnih sodišč je bolj ali manj jasno razvidna razmejitev med upravnimi oblastvi in sodišči.

Ako se po zgoraj navedenih predpisih ne da dognati stvarna pristojnost in ne gre za stvari, ki so po zakonu o notranji upravi izključene iz obče uprave, se domneva pristojnost občega upravnega oblastva prve stopnje.

Krajevna pristojnost se v dvomu ravna v predmetih, ki se nanašajo na nepremičnine, po kraju, kjer leži nepremičnina, v predmetih, ki se nanašajo na poslovanje kakšnega podjetja ali na kakšno drugo stalno delovanje, pa po kraju tega poslovanja ali delovanja. V ostalih predmetih, ko tudi ti dopolnilni predpisi ne zadoščajo, se določi pristojnost pred vsem po strankinem domovališču. Domovališče ali domicil pa je oni kraj, kjer se je oseba nastanila radi stalnega domovanja. Kadar imamo več strank, se določi pristojnost po oni stranki, proti kateri je upravni postopek naperjen. Ako stranka ne domuje stalno v naši državi, se pristojnost ravna po kraju trenutnega bivanja in naposled po kraju poslednjega stalnega domovanja ali trenutnega bivanja v državi. Le kadar se tudi tako ne more določiti pristojnost ali kadar bi se sicer dala določiti krajevna pristojnost upravnega oblastva po gorenjih dopolnilnih predpisih upravnega postopnika, a je nevarno odlagati z uvedbo postopka, takrat se odredi pristojnost po kraju, kjer je povod za voditev pravde.

Ako se krajevna pristojnost ne da niti po teh predpisih ugotoviti, mora stvarno pristojno oblastvo, ki je prvo začelo postopati, vse ono opravljati, česar ni moči odlagati, in o tem obvestiti tudi ostala oblastva, katerih krajevna pristojnost bi bila še možna, in pa nadzorno oblastvo. Glede nadaljnjega postopka pa je razlikovati, je li za razpravo istočasno več enakovrstnih oblastev pristojnih (n. pr. zemljišče se nahaja na ozemlju dveh sreskih načelstev) ali pa more biti le eno oblastvo kompetentno za odločanje. V prvem slučaju se morajo sporazumeti med sabo, katero

oblastvo naj posluje. Ako ni sporazuma, dalje v drugem gori omenjenem slučaju odloča prvo neposredno višje nadzorno oblastvo, ki je skupno. Raznoteri posebni zakoni o poedinih upravnih stvareh n. pr. zakon o gozdih, zakon o izkoriščanju vodnih sil, zakon o obrtih itd. vsebujejo tudi vrsto podrobnih predpisov o določitvi krajevne pristojnosti v takih primerih, kakršni so zgoraj navedeni.

Oblastvo, ki je izpočetka krajevno pristojno, obdrži to pristojnost, najsi se pozneje okoliščnosti, odločilne za krajevno pristojnost, izpremene.

Tudi na ozemlju svoje krajevne pristojnosti je oblastvo pri opravljanju službenih poslov omejeno. Zbog posebnega položaja vojaških zgradb in plovnih objektov se poslovanje upravnih oblastev vrši v njih le po sporazumu s poveljnikom. Zavoljo mednarodnih odnosov naše države do drugih subjektov mednarodnega prava se poslovanje, ki se nanaša na eksteritorialne osebe ali se opravlja na eksteritorialnem prostoru, vrši le s posredovanjem ministrstva zunanjih poslov, a radi dostojanstva kraljevskega doma poslujejo upravna oblastva v področju kraljevskega dvora le s posredovanjem dvornega maršalata.

Nasprotno pa mora oblastvo tudi preko meje svojega ozemlja opravljati služben posel, ako bi bilo nevarno odlagati in bi krajevno pristojno oblastvo ne moglo pravočasno vse potrebno ukreniti. Vendar je o tem obvestiti neposredno nadzorno in pa krajevno pristojno oblastvo.

V upravnem postopku včasih opažamo, da višje upravno oblastvo odreja za opravljanje poslov drugo oblastvo namesto stvarno ali krajevno pristojnega. Tako odreditev imenujemo delegacijo pristojnosti. Delegacija je dopustna seve le takrat, kadar to kakšen zakon izrečno dovoljuje. Tudi novi upravni postopek pozna tak slučaj. Ako je starešina oblastva zavoljo prizadetosti izključen od poslovanja v nekem predmetu in nima namestnika ali so tudi ostali organi tega oblastva izključeni, odnosno je uporaba podrejenih organov izključene osebe neprimerna,

potem odredi nadrejeno oblastvo poseben organ za opravljanje dotičnega posla ali pa drugo oblastvo iste vrste v svojem območju. Odlok delegirane organe ali oblastva se smatra za odlok pristojnega oblastva. Nekateri zakoni dovoljujejo tudi, da višje oblastvo določene posle svoje kompetence prenese na nižje oblastvo (n. pr. po zakonu o občinah sme ban pooblastiti sreskega načelnika, da odobrava občinske proračune z doklado do 50%).

Sorodna delegaciji je devolucija pristojnosti, t. j. prenos stvarne pristojnosti podrejenega oblastva na nadrejeno oblastvo. Nekateri specialni zakoni predpisujejo, da po preteku izvestnega roka ali takrat, kadar ni sporazuma med dvema ali več krajevno pristojnimi oblastvi, pristojnost za poslovanje v nekih predmetih avtomatski preide na prvo skupno višje oblastvo. V drugih, v zakonih predvidenih slučajih sme nadrejeno oblastvo zavoljo nedelavnosti ali nesposobnosti pristojnega organa s posebno odredbo postopek nase pritegniti (n. pr. po zakonu o občinah sme nadzorno oblastvo na račun občine izvršiti posle državne uprave, ki so občini naloženi, a jih občina ne izvrši).

Z dogovorom se pristojnost v upravnem postopku ne more izpreminjati.

Upravno oblastvo mora po službeni dolžnosti in ne šele na predlog strank ocenjati svojo stvarno in krajevno pristojnost. Na vlogo, za katere rešitev ni pristojno, mora oblastvo čimprej izdati odlok o nepristojnosti. Ako pa je nedvomno jasno, katero oblastvo je pristojno za poslovanje o vlogi, tedaj jo odstopi oblastvu, ki je pristojno za prejem, in istočasno obvesti stranko o odstopu vloge.

Včasih nastane spor o pristojnosti med oblastvi. Spor je pozitiven, ako si več oblastev lasti pristojnost v isti stvari, a je negativen, kadar več v poštev prihajajočih oblastev odklanja svojo pristojnost. Delimo pa take spore v upravnopravne spore in v ustavnopravne konflikte. Upravnopravni spori o pristojnosti so spori med različnimi

oblastvi upravne oblasti, ustavnopravni konflikti pa spori med oblastvi upravne oblasti in oblastvi sodne oblasti.

Upravnoppravne spore o pristojnosti med državnimi oblastvi, spadajočimi pod zakon o občem upravnem postopku rešuje prvo neposredno višje skupno oblastvo. Ako ni takega skupnega oblastva ali ako je vsaj eno izmed oblastev samoupravno oblastvo ali državno oblastvo, za katero ne velja novi postopnik, pa veljajo odredbe zakona o državnem svetu in upravnih sodiščih. Po tem zakonu nastane spor o pristojnosti takrat, kadar sta dve upravni oblasti na poslednji stopnji si lastili pristojnost v isti stvari ali odklanjali pristojnost. V takšnih primerih sme pri pozitivnih sporih vsako izmed prizadetih oblastev, pri negativnih sporih pa prizadeta stranka v 15 dneh po dostavi odloka drugega oblastva podati na državni svet predlog za rešitev spora.

Zelo neprimerno in enostransko je urejeno vprašanje ustavnopravnih konfliktov med upravnimi oblastvi in rednimi sodišči kakor tudi med upravnimi in rednimi sodišči. Dasi ni več takega predpisa v ustavi, rešuje te spore kasacijsko sodišče, torej najvišje redno sodišče. Dotični predpisi se nahajajo v zakonu o ureditvi rednih sodišč in v onem o državnem svetu in upravnih sodiščih.

Ni potrebno ali morda sploh možno, da bi za odločanje v neki stvari pristojno oblastvo vsa poedina uradna opravila, ki so v postopku potrebna, tudi samo opravljalo. Radi olajšanja opravila in zavoljo pocenitve postopka sme poveriti neka opravila tudi nižjemu oblastvu (n. pr. banska uprava sreskemu načelstvu ali občini, sresko načelstvo občini itd.). Odločanje pa pripada vedno le pristojnemu oblastvu. Drug način opravljanja poedinih uradnih poslov po oblastvih, ki niso kompetentna za odločanje v dotični stvari, se pojavlja v pravnem institutu vzajemne pravne pomoči. Upravna oblastva morajo dati v službenih poslih drugo drugemu pomoč. Ta pomoč, ki jo zaproseno oblastvo ne sme odkloniti, se nanaša na poedina pravdna opravila, ki jih je opravljati izven okoliša

odločujočega oblastva (n. pr. zasliševanje prič, ogled predmetov itd.) ali na opravila, kakršne so obvestitve, pošiljanje uradnih spisov in podobno. Manj izdatna je pravna pomoč sodišč upravnim oblastvom. Vobče se nanaša le na pošiljanje sodnih spisov, ki jih državna upravna oblastva (in pač tudi samoupravna oblastva pri vršenju njim poverjenih državnih poslov) rabijo, in še to le pod pogojem, da ni oviran sodni postopek. V drugih ozirih nudijo sodišča upravnim oblastvom pomoč le na osnovi posebnih zakonskih predpisov. Glede pravne pomoči z inozemskimi oblastvi je postopati po mednarodnih pogodbah in dogovorih, a kolikor teh ni, ali so nedostatni, po načelu vzajemnosti (reciprocitete).

Ne zadošča, da je upravno oblastvo kompetentno za odločanje in sploh za poslovanje v predmetu, treba je tudi, da službeni posel opravlja oni organ, ki je za to določen in ki ni izključen od poslovanja. Predpisi o organizaciji dotičnih upravnih oblastev odredajo, katera izmed fizičnih, oblastvo sestavljajočih oseb je upravičena vršiti izvestne posle. Zlasti moramo razlikovati med monokratski in kolegialno organiziranimi upravnimi oblastvi. Pri monokratskem ustroju se vse odločanje in ostalo poslovanje vrši pod odgovornostjo uradnega starešine in po njegovih navodilih, v kolikor poslov sam ne opravlja. Organizacijski predpisi o teh oblastvih, n. pr. zakon o ureditvi vrhovne državne uprave, o notranji upravi, o banski upravi določajo, kdo sme zadržanega starešino oblastva nadomestovati in kdo sme uradne akte podpisovati. Mnogo upravnih oblastev pa odloča kolegialno, kar velja zlasti za razna samoupravna oblastva (n. pr. za občinski svet pri občinah z mestnim pravom in za občinski odbor in občinsko upravo pri ostalih občinah), a tudi nekatera državna oblastva, ki so monokratsko urejena, izjemoma kolegialno odločajo v obliki posebnih komisij za opravljanje izvestnih upravnih poslov. Tem komisijam predseduje navadno starešina upravnega oblastva ali njegov namestnik, ostali člani pa so ali

uradniki dotičnega oblastva ali drugi strokovnjaki ali zastopniki teritorialnih in poklicnih samoupravnih edinic. Kadar odloča kolegij, se je ozirati, ali je prisotnost vseh članov dotičnega kolegija potrebna ali ne, dalje ali se sklepa z navadno ali s kvalificirano večino prisotnih ali vseh članov sploh, potem ali glasuje tudi predsednik in se ob enakosti glasov smatra za sprejetega oni predlog, za katerega je glasoval predsednik, ali glasuje predsednik le ob enakosti glasov (dirimiranje).

Novi upravni postopnik slično kakor civilni pravdni postopnik izključuje od službenega poslovanja one upravne organe, ki jih je glede postopka v konkretni stvari smatrati za prizadete in o katerih se je za voljo tega bati, da bi morda pristransko postopali. Izključen je torej poedini upravni organ:

a) glede onih stvari, v katerih je stranka on sam ali njegovi bližnji sorodniki po krvi, po svaštvu ali po duhovnem sorodstvu ali oseba, s katerim obstoja ali je obstojal odnos posvojitve, rejenstva, varuštva ali skrbništva,

b) glede stvari, v katerih je bil ali je še on sam ali njegov najbližji sorodnik pooblaščenec,

c) glede stvari, v katerih je pričal, nastopal kot izvedenec ali odločal na nižji stopnji,

d) glede stvari, v katerih je iz drugih važnih razlogov dvomljiva njegova nepristranost.

Izključevalne razloge mora prizadeti upravni organ sam po službeni dolžnosti uveljavljati. Ako je dotični organ starešina oblastva, preda stvar zakonitemu namestniku in o tem obvesti neposredno nadrejeno oblastvo, a kadar ni takega namestnika ali je tudi on izključen, delegira nadrejeno oblastvo poseben organ ali drugo istovrstno oblastvo za to poslovanje. Tudi stranka sme odklanjati prizadetega upravnega organa, vendar mora izključevalne razloge vsaj verjetno izkazati in svojo zahtevo uveljavljati takoj, ko zve, kateri organ naj bi opravljal uradni posel; pozneje bi smel odklanjati le potem, ako razlog pozneje nastopi ali ako še le pozneje zanj zve. O predlogu odloča starešina oblastva,

odnosno nadrejeno oblastvo, ako gre za starešino. Ne proti temu odloku, ne proti preje omenjeni delegaciji ni pritožbe. Najnujnejše posle pa mora prizadeti upravni organ navzlic izključevalnim razlogom opravljati, če je odlaganje opasno.

Ako je v teku upravnega postopka potrebno, da oblastvo in stranke zaznajo vsebiho v drugih nego v službenem jeziku podanih izjav in sestavljenih listin, ali da zaslišujejo osebe, ki ne umejo službenega jezika, a pristojni organ ni vešč dotičnega jezika, tedaj je pozvati tolmača ali prevajalca. Izjemoma bo treba tudi zavoljo gluhih in nemih oseb pritegniti radi tolmačenja tako osebo, ki se z njimi more sporazumeti. Za te tolmače je smiselno uporabljati predpise o izvedencih.

III.

O strankah v upravnem postopku.

Odredbe upravnega postopnika o stranki in njenem zastopstvu se ne bavijo s pojmom stranke, akoravno je ta pojem izredne važnosti. Vendar iz upravnega postopnika in iz zakona o državnem svetu in upravnih sodiščih jasno izvira, da je stranka vsaka fizična ali pravna oseba, ki bi se jej kršile njene pravice ali njeni v zakonu osnovani neposredni osebni interesi, ako bi bil upravni odlok nezakonit ali predhodni upravni postopek nedostaten. Seveda so ne le tu imenovane pravice, nego tudi tu omenjeni, z zakonom zaščiteni interesi vsekakor pravice. Razlikovati pa moremo dvoje vrst pravic, formalne in materialne. Formalne pravice se nanašajo neposredno le na upravni postopek kot tak ter dajejo komu glede kakšnega materialnega interesa položaj stranke, tako da se mora n. pr. postopek na njegov predlog uvajati ali da ga je treba k postopku pritezati in njegove ugovore, pritožbe in druge take predloge pretresati. Možni so trije slučaji:

a) Oseba, ki predlaga uvedbo postopka, si še le hoče na osnovi postopka s konstitutivnim aktom upravnega oblastva pridobiti materialno pravico, n. pr. policijsko dovolitev ali dopustitev, odobritev, podelitev koncesij ali posebnih položajev, izpregled od predpisanih pogojev ali razvezo od dolžnosti.

b) Nekim osebam se daje pravica udeležbe v upravnem postopku in pravico pravnih lekov zavoljo tega, ker jih hoče upravno oblastvo obremeniti z materialno dolžnostjo, t. j. z dajatvami ali deli ali ker jim hoče odvzeti neke materialne pravice, a se pri tem radi zaščitijo svojih, pravno bolj ali manj osnovanih osebnih interesov morajo zaslišati.

c) Nekim osebam se daje pravica take udeležbe pri upravnem postopku, z namenom, da se pravica, ki jo hoče z uvedbo postopka pridobiti druga oseba, ne zadene ob njihove materialne pravice ali ob takšne njihove neposredne osebne interese, ki so obenem v javnem interesu izrečno zaščiteni ali ki jih ščitijo upravna oblastva vsaj po svobodni oceni. Tako formalno pravico priznavajo n. pr. razni gradbeni predpisi mejašem v postopku za podelitev gradbenega dovoljenja itd.

Pogostokrat pa položaj kot stranka v postopku ne zavisi od takih materialnih pravic ali dolžnosti, ki bi naj šele na osnovi uvedenega upravnega postopka nastale, marveč si fizična ali pravna oseba hoče izposlovati avtoritativno ugotovitev n. pr. z upravno razsodbo ali prisilno izvršitev že obstoječe ali vsaj zatrjevane materialne pravice. Stranka je v takem slučaju ona oseba, ki to predlaga, kakor tudi ona, proti kateri je predlagani postopek naperjen.

Zakoni včasih razlikujejo med pravicami in v zakonu zaščitenimi neposrednimi osebnimi interesi. Med te interese je šteti pač one interese, ki so zgoraj navedeni pod točko c) formalnih pravic. Upravni postopnik pa brez kvare ne razlikuje med strankami (glavnimi strankami) in pravno zaščitenimi osebnimi interesenti (soudeleženci). Vse te osebe so stranke.

Sposobnost biti stranka zavisi predvsem od pravne sposobnosti sploh. Upravni postopnik tudi poudarja, da je to sposobnost oceniti po načelih civilnega (privatnega) prava, če ni posebnega predpisa. Seveda določajo razni upravni in ustavni zakoni mnogo izjem. Poleg te obče upravne sposobnosti pa je, kakor gori navedeno, treba še posebne povezanosti s konkretnim upravnim postopkom, da se postane stranka (*legitimatio ad causam*).

Pri tej priliki bodi še omenjeno, da gre poedinim funkcionarjem kolegialno organiziranih oblastev sposobnost, biti stranka, le glede njihovega položaja kot članom dotičnih oblastev, ne pa glede drugih vprašanj (n. pr. glede vse-

bine z večino glasov sklenjenih odlokov itd.). Tudi samoupravne edinice ne uživajo v polnem obsegu sposobnosti, biti stranka. To sposobnost imajo le glede uprave imovine in sploh glede poslov, ki niso avtoritativnega značaja, dalje glede položaja kot nositeljic javne uprave, ne pa glede drugih avtoritativnih poslov. Izjemoma pa priznavajo upravni zakoni tudi nekaterim upravnim oblastvom in organom glede izvestnih vprašanj položaj stranke.

Pravdna sposobnost je ona sposobnost, ki se nanaša na samostalno opravljanje pravnih dejanj pred oblastvi. Tudi to sposobnost za pravdanje pred upravnimi oblastvi je oceniti po načelih civilnega prava, če ni posebnih predpisov.

Nekatere stranke nimajo pravnih sposobnosti. Za nje opravljajo pravdna dejanja njih zakoniti zastopniki. Kdo je zakoniti zastopnik pravdno nesposobnih fizičnih oseb, juridičnih oseb, trgovinskih družb itd. je oceniti po specialnih pravnih predpisih, kjer pa takih ni, po predpisih civilnega prava (občega državlanskega zakonika). Tako zastopajo že po sili zakona nedoletnike in omejeno ali popolnoma preklicane osebe njih očetje, varuhi in skrbniki. Za javnopravne edinice, kakršne so raznotere teritorialne in poklicnostanovske samouprave, določajo določni posebni zakoni, za druge juridične osebe pa zakonski predpisi ali na njih osnovi izdani statuti ali pravila (n. pr. društvena pravila) onega, ki jih na zunaj pred oblastvi zastopa.

V kolikor po upravnih predpisih ali po značaju stvari pri pravnem dejanju ni treba osebnega prisostvovanja in delovanja, si sme svojepravna oseba postaviti tudi pooblaščenca za zastopanje. Za pooblaščenca se sme postaviti vsaka svojepravna oseba, vendar mora upravno oblastvo odklanjati take osebe, ki so mu znane kot zakonni pisarji. Pooblastilo za zastopanje se da pismeno ali ustno na zapisnik pri oblastvu samem. Pismeno pooblastilo se mora pri oblastvu obdržati vsaj v prepisu in v dvomljivih slučajih sme upravno oblastvo zahtevati, da se po-

oblastilo, ki je dano s privatno listino, še overi. Le v manj važnih predmetih ni treba kakšnega posebnega pooblastila, ako so pooblaščenci znani oblastvu kot zanesljivi ljudje in člani rodbine, hišnega gospodarstva, delodajalci ali nameščenci, kar pa mora oblastvo z zapisnikom izrečno ugotoviti. Obseg pooblastitve se ocenja po vsebini pooblastila in po predpisih civilnega prava. Postavitev pooblaščenca ne izključuje, da bi pooblastitelj tudi sam ne smel podajati izjave ali da bi oblastvo ne smelo dobavljati izjave neposredno od pooblastitelja. Pooblastitev ne preneha s smrtjo pooblastitelja ali z izpremembo njegove pravnosti sposobnosti ali njegovega zakonitega zastopnika, pač pa sme pravni naslednik ali novi zakoniti zastopnik vsak čas preklicati staro pooblastitev.

Stranka sme nastopiti pred oblastvom tudi v spremstvu svojega pomočnika, ki jo pa ne zastopa, nego edinole njo samo obvešča in ji nasvetuje. Zlasti pritegnejo stranke k postopku razne strokovne (tehniške itd) kakor tudi pravne pomočnike. Zakotni pisarji se tudi za pomočnike ne pripuščajo.

Po poklicu, torej redno in za nagrado, smejo dajati pravne svete v upravnih stvareh in zastopati stranke pred upravnimi oblastvi advokati, dalje imetniki pisaren za zastopanje strank pred upravnimi oblastvi (onih gran, ki so v dovolitvi označene) in z omejitvijo na finančna oblastva finančni pravni zastopniki. Javni notarji so upravičeni, da v nespornih stvareh pred upravnimi oblastvi zastopajo stranke in podajajo vloge kot pooblaščenci.

Za pravdno nesposobno stranko, ki nima zakonitega zastopnika, ali za stranko, katere bivanje je neznano ali ki jo ni mogoče pravočasno pozvati, sme upravno oblastvo v važnih neodložljivih slučajih postaviti skrbnika za dottični slučaj. Ako gre za stvar iz pristojnosti občine brez mestnih pravic, postavi skrbnika sreski načelnik.

IV.

O občevanju med upravnimi oblastvi in strankami.

Novi upravni postopnik določa, da se smejo vloge (predlogi, prošnje, tožbe in drugi podneski) predati pismeno ali telegrafsko, in, če je to možno po značaju predmeta, tudi ustno. Pismena vloga mora biti podpisana. Ako dotična oseba ne zna ali ne more podpisati, mora postaviti vsaj svoj ročni znak, njeno ime pa zapiše druga oseba z označbo svojega imena, poklica in doma. Na vsaki vlogi mora biti označeno tudi stanovanje vložitelja ali njega zastopnika in datum vloge.

Oblastvo sprejema vloge samo med uradnimi urami, ustne vloge, ki niso neodložne, pa samo ob določenih, javno razglašanih dneh. Prejem vloge se na zahtevo potrdi, za kar se nobena taksa ne pobira. Ako je vloga formalno nedostatna in je nje vložitelj znan, odredi oblastvo rok za popravo. Za slučaj, da se v odrejenem roku vloga popravi, je smatrati, kakor da bi bila pravilno podana od prve ure. Kadar obsega vloga več predmetov, ki jih je treba rešiti posebej, takrat se uvaja postopek le glede prvega predmeta, glede ostalih pa se pozove vložitelj, da vloži posebne vloge.

Upravni postopnik daje upravnemu oblastvu pravico, da p o z i v l j e osebe, katerih prisotnost je potrebna. To seveda ne velja le za stranke, nego tudi za druge udeležence v postopku, n. pr. za priče in izvedence. V pozivu je treba označiti predmet poslovanja, namen pritegnitve pozvane osebe, potrebo osebnega prihoda ali dopustnost zastopnika ali pismene izjave. Ako pozvanec neosnovano ne ustreže pozivu, sme oblastvo uporabljati primerna sredstva in

krivcu naložiti one stroške, ki so nastali zbog njegovega neprihoda. Taka primerna sredstva sta zlasti zapretitev prisilnih sredstev, kakor denarne kazni, zopora in neposrednje prinude, in pa naposled izvršba zapretenih prisilnih sredstev. Za osebe, ki so v aktivni službi vojske, vojne mornarice, orožništva, pogranične straže, straže za vzdrževanje javne varnosti in finančne kontrole, veljajo posebni predpisi, ako ne ustrezajo pozivu. Upravno oblastvo mora nadrejenega starešino te osebe zaprositi, naj jo kaznuje in naj odredi, da jo je privedi.

O ustnih izjavah pred oblastvom in o službenem poslovanju s sodelujočimi službenimi organi in udeleženci se sestavlja zapisnik. Zakon natančno predpisuje, kako bodi zapisnik sestavljen, kako je postopati, če se podpis odreče ali če se ugovarja pravilnosti zapisnika. Zapisnik obsega kraj, čas in predmet poslovanja, potem označbo poslujočega oblastva in sodelujočih službenih organov, prisotnih strank in drugih udeležencev, dalje podpis organa, ki vodi poslovanje, podpis zapisnikarja, ako ga je, in podpis sodelujočih oseb (strank, prič, izvedencev, tolmačev itd.). Zapisnikov je dvoje vrst, ali gre zgolj za zapisnik o ustni izjavi ali pa za zapisnik o službenem poslovanju (n. pr. o ustni razpravi). V zapisnik o ustni izjavi je sprejeti bistveno vsebino te izjave. Iz zapisnika o službenem poslovanju bodita razvidna tek in vsebina poslovanja; zlasti mora obsezati tudi vse vmesne odloke, dalje bistveno vsebino izjav strank, prič in izvedencev. Ker je zapisnik javna listina, ki uživa posebno verodostojnost, zavoljo tega je zapisnik ali njegov del prečitati zaslišancem, da ga podpišejo. Nepismene osebe podpiše kakšna pismena oseba, vendar ne voditelj poslovanja. Ako kdo ni podpisal zapisnika, odnosno svoje izjave, mora voditelj navesti razlog, zakaj se to ni zgodilo. Ugovore o nepopolnosti ali netočnosti vpisa kakšne izjave ali o nepravilnosti opisa poslovanja je z razlogi vred v zapisniku zaznamiti. Kadar obsega zapisnik več posebnih listov, mora voditelj poslovanja vsakega teh listov s svojim znakom (skrajšanim podpisom, t. j. s pa-

rafo) opremiti, a kadar traja poslovanje dva ali več dni, je vsakega dne posebe podpisati zapisnik. V že podpisanim zapisniku se ne sme nič brisati, dostavljati ali izpreminjati, a poprave med sestavljanjem zapisnika se morajo v zapisniku posebe označiti ali pa jih mora voditelj parafirati.

Kadar gre zgolj za službene opazke, za priobčila, pripela k oblastvu po telefonu, dalje za ustna navodila in odredbe, ki se ne izdado pismeno, končno za okolnosti, ki se nanašajo samo na notranje poslovanje, tedaj se po potrebi napiše kratka, datirana in svojeručno podpisana **zabeležba** (zaznamba).

Strankam in drugim prizadetim osebam je dopuščeno, da vpogledajo dotične spise in da jemljejo ob svojih stroških njih prepise. V **pogledovanje** spisov pa se ne razteza na zapisnike o posvetovanju, ne na take spise, ki jih je iz razlogov javne koristi ali zbog osebnih interesov prizadetih strank smatrati za zaupne ali poverljive.

Vsaka oseba, ki izkaže svojo pravno korist od tega, sme zahtevati ob času, določenem za sprejemanje ustnih vlog, pri oblastvu obvestilo o teku postopka.

Dostavljanje (vročanje) odpravkov se vrši praviloma po pošti, vendar sme upravno oblastvo odrediti vročanje po lastnih organih ali pa po občini ali, če ne gre za spise občinskih oblastev, po državnih krajevnih policijskih oblastvih. Odredbe zakona o občem upravnem postopku veljajo, kakor je bilo že v uvodu poudarjeno, celo takrat, kadar vsebujejo specialni zakoni o poedinih upravnih stvareh posebne pravdne določbe tudi o dostavljanju.

Obči upravni postopnik predpisuje, da se odpravki dostavljajo po možnosti v adresatovem stanovanju ali poslovnem prostoru. Izven teh prostorov, dalje ob nedeljah, praznikih ali ponoči pa je dostavljati le z izrecno, iz posebno važnih razlogov dano in na odpravku zaznamenovano dovolitvijo upravnega oblastva. Ta omejitev pa seveda ne velja za dostavljanje po pošti ob nedeljah in praznikih.

Vobče je dostavljati spis adresatu osebno. Kadar je spis še v pisarni, se sme predati tudi neposredno adresatu, ki je prisoten, a iz važnih razlogov sme oblastvo pozvati adresata, naj osebno prevzame spis pri njem. Poleg take osebne ali neposredne dostave pa zakon dovoljuje tudi posredno dostavljanje. Ako adresata ni v stanovanju, se sme spis vročiti vsakemu odraslemu domačinu (članu rodbine ali osebi služeči v hišnem gospodarstvu), in ako tudi take osebe ni najti, pa najemodavcu ali hišnemu čuvarju z njih pristankom. Ako je dostaviti v poslovnem prostoru (delavnici, pisarni), a adresata ni tam, se sme spis vročiti odrasli osebi, ki spada k rodbini ali ki je nameščena. Kadar tudi na ta način ni mogoče dostaviti ali kadar adresat odbije prejem, položi dostavljač (vročevalec) spis, ki ga je po pošti dostaviti, pri poštnem uradu, v ostalih slučajih pa pri občini; obenem nabije dostavljač v prisotnosti polnoletne osebe in z njega podpisom pismeno naznanilo o položitvi spisa na vrata stanovanja ali poslovnega prostora. S to nadomestno dostavo je dostavitev pravnoveljavno izvršena. V nekaterih slučajih pa posredna dostava ni dopustna in se mora spis dostaviti v adresatove roke. To velja, kadar poedini upravni predpisi izrečno odredjajo dostavitev v adresatove roke ali kadar je dan dostave odločilen za računanje neodložnih rokov ali kadar to odredi oblastvo iz posebnih razlogov. Tak način dostavljanja mora oblastvo na spisu in omotu označiti. Seveda upravni postopnik tudi za te slučaje predvideva nadomestno dostavo, ako ni moči osebno dostaviti. V takem primeru se v stanovanju ali poslovnem prostoru pusti naznanilo, da bodi adresat na določen dan ob določeni uri v tem prostoru. Ako so ti prostori zaprti, se naznanilo nabije na vhodna vrata v prisotnosti dveh polnoletnih oseb, ki naznanilo tudi podpišeta. Proti stranki, ki ne ustreže pozivu, se uvede gori opisano nadomestno dostavljanje s položitvijo spisa na pošti ali pri občini.

Adresat ni vedno neposredno pri postopku kot stranka, priča, izvedenec, tolmač udeležena oseba, marveč pogosto-krat tudi zakoniti zastopnik ali v naši državi bivajoč pooblaščenec. Ako ima stranka več zakonitih zastopnikov ali več pooblaščenecv, zadostuje dostava le enemu izmed njih. Poleg pooblaščenecv za zastopanje pa predvideva zakon tudi posebne pooblaščenecv za prejemanje dostav. Ako pooblaščenec za zastopanje stanuje v kraju oblastva, se mora dostavljati le-temu. Dostavljanje stranki ali njenemu pooblaščenecu za zastopanje pa utegne včasih n. pr. zbog bivanja v oddaljenem ali težko dostopnem kraju ali zavljo večkratne odsotnosti znatno zavlačevati postopek. V takem slučaju sme oblastvo naložiti stranki, da v odrejenem roku označi za prejem dostav pooblaščenca na sedežu oblastva. Po preteku roka sme oblastvo, ako misli, da bi se postopek s tem pospešil, vse potrebno ukreniti, da se postavi skrbnik za dotični slučaj, t. j. za sprejemanje dostav.

Več strank, ki nastopajo skupno z istovetnimi interesi, morajo ob prvem pravnem dejanju prijaviti skupnega pooblaščenca za prejemanje dostav. Ako tega ne store, pa je smatrati za takega pooblaščenca onega izmed njih, ki je na prvi skupni vlogi prvi podpisan ali označen. Vobče mora skupni pooblaščenec stanovati v kraju oblastva, le kadar je ena izmed strank postavljena za skupnega pooblaščenca ali jo je smatrati za takega pooblaščenca, takrat ni zahtevano bivanje na sedežu oblastva, pod pogojem, da se s tem postopek preveč ne zavlačuje. Ako se tako ne more določiti skupen pooblaščenec, ga odredi oblastvo izmed strank, odnosno postopa na način, ki je opisan v prednjem odstavku. Ob večjem številu strank ali ako so stranke iz raznih krajev, se sme postaviti tudi več skupnih pooblaščenecv. V spisu, ki se dostavlja skupnemu pooblaščenecu, morajo biti označeni ne le pooblaščenec, marveč tudi vse osebe, za katere se dostavlja.

Odpravki, namenjeni javnim organom in pravnim osebam, ki niso fizične osebe, se dostavljajo

vohče uradniku ali uslužbencu, ki je odrejen za sprejemanje pisem. Ako dostavljač ne najde takega uradnika ali uslužbenca, sme dostaviti vsakemu adresatovemu nameščencu, ki ga najde v dotičnem uradu ali poslovnem prostoru. To velja brez razlike, gre li za oblastvo, urad ali zavod države ali samouprave ali drugega javnopravnega telesa ali za pravno osebo privatnega značaja.

Glede dostavljanja vojaškim in sličnim osebam določa zakon iz razlogov vojaške discipline, da se njim dostavljajo spisi po neposredno nadrejenem starešini, ter le samostalnim zapovednikom (komandantom) neposredno. A tudi drugim osebam v vojaških ali od vojske zasedenih objektih se dostavlja le po predhodni obvestitvi vojaškega poveljnika.

Osebam v inozemstvu je dostavljati upravne spise edinole preko ministrstva zunanjih poslov, torej ne po pošti, ne po inozemskih oblastvih.

Posebni predpisi veljajo za slučaj, da adresat (stranka, odnosno pooblaščenec) izpremeni svoje stanovanje ali da je njegovo bivališče kljub poizvedbam neznano. V prvem primeru se dosedanjemu najemodavcu, ki v tej hiši stanuje, ali čuvarju hiše ustno naznani, da se je položil spis pri poštnem uradu, odnosno pri občini. Kadar pa je adresatovo bivališče neznano ali kadar gre za osebe, ki oblastvu sploh niso znane, a ni potrebe, da bi se postavil skrbnik za dotični slučaj, takrat se dostavlja z javno objavo. To objavo je razglasiti na razglasni deski oblastva, ki je odredilo dostavo, a po potrebi tudi oklicati v občini, v službenem listu in v drugih novinah. Po izteku 30 dni, ko je bila objava nabita, je smatrati dostavo za izvršeno, v kolikor se ni odredil daljši rok.

Dostava je dokazana z dostavnico (vročilnico), ki jo podpišeta prejemnik in dostavljač; ako prejemnik ne zna podpisati, postavi le svoj ročni znak, podpiše ga pa dostavljač vpričo polnoletne osebe, ki se tudi podpiše. Enako je postopati, kadar adresat noče podpisati dostavnico. Na

dostavnici je napisati z besedami tudi dan in kraj dostave, kar napravi ali prejemnik ali dostavljač. Ako se je dostavnica izgubila, je moči dokazati dostavo tudi na drug način. Kadar so se pri dostavljanju zgodile take pogreške, ki se ne dajo lahko popraviti (n. pr. namesto predpisane osebne dostave posredna dostava itd.), takrat je smatrati spis za dostavljenega onega dne, o katerem je ugotovljeno, da ga je imel adresat že v rokah. V onih primerih, ko ni treba ugotoviti dostave, takrat se sme vročiti tudi brez dostavnice.

Izmed obćih doloćb, ki jih ima novi upravni postopnik, so vaŹni tudi predpisi o rokih. Pri rokih, doloćenih po dnevih, se ne vraćunava v rok oni dan, ko nastopi odloćilni trenutek ali dogodek. Taki odloćilni dogodki so n. pr. dostava spisa, nastop pravno pomembnih dejstev, kakor prićetek ali nehanje bivanja, obratovanja, gradnje itd. Roki, doloćeni po tednih, mesecih ali letih, pa konćujejo z iztekom onega dne v poslednjem tednu ali mesecu, ki se po imenu ali številu ujema z dnem, ko se je rok prićel. Ako se konća rok na nedeljo ali praznik, se podaljša rok do prvega delavnika. Z uredbo ministra notranjih poslov je doloćeno, katere dneve je za pripadnike vaŹnejših ver smatrati za praznike. Za praznike pravnih oseb pa veljajo oni dnevi, ob katerih upravno oblastvo po zakonu o praznikih ne dela. Oni dan, ko se odda vloga za oblastvo priporoćeno, se vobće jemlje za dan predaje oblastvu samemu. Upravno oblastvo sme izpreminjati le roke, ki jih samo odreja, ne pa rokov, doloćenih z zakonom ali uredbo.

Voditelj sluŹbenega poslovanja s strankami in drugimi udeleŹenci mora skrbeti za red in osebe, ki z nedostojnim ponašanjem motijo red, opominjati ali po brezuspešnem opominu tudi odstraniti od poslovanja in po potrebi jim naroćiti postavitev pooblašćenca ali jim kar postaviti zaćasnega pooblašćenca. Tudi se smejo osebe, ki teŹe motijo red ali ki povzroćijo oćividno iz objesti kljub opominu poslovanje oblastva, ali ki skušajo postopanje zavleći — kazno-

vati z globo od 10 do 500 Din, odnosno za slučaj obotavljanja s plačilom kazni z zaporom do 10 dni. Pritožbe zoper kazen zbog nereda nimajo odložive moči. Kazni zbog nereda ali zbog objesti pri poslovanju občin, za katere velja zakon o občinah in ne zakon o mestnih občinah, izreka občinski kapetan, kjer pa tega ni, sreski načelnik. Glede vojaških oseb, ki spadajo v kazenskih stvareh pod vojaško oblast, se odstopi stvar vojaškemu oblastvu, da ta izreče v upravnem postopniku predpisano kazen.

V.

Tek upravnega postopka do odločanja na prvi stopnji.

Upravni postopek je usmerjen na konkretno odločanje, pri čemer je odlok izreči na osnovi ugotovljenih konkretnih dejanskih okolišnosti in s podvajanjem teh činjenic pod abstraktno pravno normo. Pri upravnem postopku na prvi stopnji je razlikovati med uvajanjem postopka, ugotovitvijo stanja stvari (ugotovitvenim postopkom) in upravnim odlokom.

Pristojno upravno oblastvo uvede postopek vobče po službeni dolžnosti. To tako zvano *oficialno načelo* je povsem ob sebi umevno, saj je vse upravno pravo namenjeno ali izključno ali v dokaj izdatni meri neposredno javnim interesom. Zbog tega ozira na občo blaginjo načeloma torej ni treba izrečnega strankinega predloga za uvedbo upravnega postopka. Opiraje se na lastna opazovanja, na poročila podrejenih oblastev in izvršilnih organov, na dopise drugih oblastev in na ovadbe privatnikov kakor tudi vpoštevaje svoje stvarno in krajevno pristojnost ugotavlja upravno oblastvo, ali so razlogi za uvajanje postopka po službeni dolžnosti (*uradoma, ex offio = ex officio*) zadostno verjetni in tehtni. Včasih seveda je že po značaju stvari potrebno ali po pravnih predpisih o poedinih upravnih stvareh določeno, da stranka sama s prošnjo ali s prijavo predlaga uvedbo postopka n. pr., kadar se mora stranka potegovati za podelitve, odobritve, dovolitve, pripustitve, izpreglede in razveze, dalje kadar mora ena stranka izpolniti svoje obveznosti proti drugi stranki.

Ugotovitveni (poizvedovalni, instrukijski, informacijski) postopek ima namen, da ugotavlja stanje stvari, ki je odločilno za uporabo abstraktne pravne norme in za izdajo odloka. Radi smotra javne uprave je tudi ugotovitev stanja stvari, t. j. ugotovitev vseh pravno odločilnih činjenic (dejstev) oficiozno. Velja torej tako zvano **inkvizicijsko načelo**, po katerem oblastva z vsemi razpoložljivimi sredstvi uradoma ugotove stanje stvari. Navzlic temu pa je seveda vsak, kdor pred oblastvom kaj trdi, da bi izposloval odlok v gotovi smeri ali kdor pravilnost od upravnega oblastva že dognanih činjenic izpodbija, tudi dolžan, to svojo trditev po možnosti dokazati. To velja tudi vselej takrat, kadar kakšen upravni zakon izrečno naprta stranki breme dokaza. Ugotovitveni postopek v upravnem postopanju torej le v manjši meri prepusti strankam, da poskrbe za dokazilni material (tako zvano **dispozicijsko načelo** v nasprotju z gori navedenim inkvizicijskim).

Tek in obseg ugotovitvenega postopka (ugotovitvenega razpravljanja) odredi upravno oblastvo po lastni uvidevnosti. Uveljavljeno je tako zvano **arbitrarno načelo** (arbitrio = po lastni volji) in ne legalni princip. Vendar vsebujejo nekaj omejitev tega arbitrarnega načela že upravni postopnik sam kakor tudi razni posebni zakoni o poedinih upravnih stvareh.

Ugotavlja se stanje stvari vobče z **dokazovanjem**. Dokazati je, obstojajo li take činjenice, da so izpolnjeni pogoji za izdaje konkretnega predpisa o glavnem vprašanju tekočega postopka. Te činjenice pa nikakor niso le dejstva, ki so že bila ali ki so še, nego so to včasih tudi dejstva, ki bodo predvidoma nastala. Ako pogoji niso izpolnjeni in bi radi tega moralo upravno oblastvo svojo namero opustiti ali strankin predlog odkloniti, takrat si oblastvo ali stranka moreta včasih tudi izogniti negativnemu odloku s tem, da se odlok veže z nalogi in pogoji, ki izključujejo nastanek pričakovanih nedopustnih ali neprimernih posledic.

dic, odnosno njih nadaljnje trajanje, ali da stranka sama svoj predlog primerno izpremeni.

V nekaterih slučajih, zlasti glede postranskih ali sploh manj važnih vprašanj, ta ali oni zakon ne zahteva, da se kakšna pravno odločilna činjenica točno dokaže, nego že za-
došča, da se verjetno izkaže. To se dogaja na način, da se s primernimi dokazili dokažejo take okolnosti, iz katerih se da z neko verjetnostjo sklepati na obstoj dotične činjenice in torej razlogi za nje obstoj prevladujejo proti razlogom, da ni tiste činjenice. Dokazovanje verjetnosti ni vezano na posebne predpise o dokaznem postopku.

Toda tudi glede glavnega vprašanja dopušča včasih kak upravni zakon, da upravno oblastvo vsled nastopa zamudnih posledic, ki izključujejo nadaljnje uveljavljanje stranke pri dokazovanju, brez sodelovanja stranke po lastni uvidevnosti poskrbi vsaj oni dokazilni material, s katerim se da stanje stvari verjetno izkazati. Zamudne posledice nastopijo zlasti z izostankom od ustne razprave, dalje zbog opuščene ali prepozno vložene prijave, ki je tu pa tam predpisana, ali vsled predložitve nepopolnih ali manj verodostojnih podatkov. Ne zavoro zamudnih posledic nego radi nujnosti sme po nekih specialnih zakonih upravno oblastvo glede izvestnih vprašanj izdati začasen odlok, potem ko je pravno odločilne činjenice le verjetno izkazalo (n. pr. po dosedanjem mirnem posestnem stanju ali pa zgolj sumarno s pomočjo v naglici zbranih dokazil), a istočasno ali pozneje se uvede pri pristojnem oblastvu (n. pr. pri istem upravnem oblastvu ali pri sodišču, ki je morda pristojno za odločanje v stvari) redni, na točno ugotovitev stanja stvari mereči postopek. Tu omenjenega sumarnega postopka ni zamenjati z nižje doli opisano opustitvijo ločenega ugotovitvenega postopka.

Kot dopustna dokazila za ugotovitev stanja stvari je uporabljati vsa primerna dokazila. Činjenic, ki so oblastvu obče znane (*facta notoria*), potem činjenic, o katerih zakon domneva, da so (*praesumptio iuris*), ni treba dokazati, vendar je dopustno dokazovanje, da teh činjenic ni, razen ako zakon izrečno izključuje tak protidokaz.

Za dokazila služijo zlasti javne in privatne listine, zasllišba prič, pritegnitev izvedencev in ogled. Upravni postopnik našteva izrečno le ta dokazila, vendar ne izključuje tudi uporabljanja drugih dokazil, n. pr. lastnih opazovanj pristojnih javnih organov ob njih uradnem poslovanju, dalje pa tudi priznanj in izjav udeleženih strank samih. Upravno oblastvo ocenja vobče po svobodnem prepričanju, ali so pravno odločilne činjenice dokazane ali ne t. j. ali se more iz dokazil sklepati na obstoj pravno odločilnih činjenic, torej činjenic, ki jih ima v mislih dotična abstraktna norma. Seveda pa mora oblastvo vpoštovati posledek celokupnega ugotovitvenega postopka. Pri dokazovanju je tedaj postopati po načelu svobodne ocene dokazil.

Posebno važen je **dokaz z listinami**. Listine v širšem smislu so vse telesne stvari, ki naj dokazujejo izvestne činjenice (dejstva). Nimamo torej le pisanih listin, nego k listinam prištevamo tudi spomenike, mejne znake, vizirne kole in podobna znamenja. V ožjem smislu pa razumemo pod listino le pisano listino.

Listine so ali javne ali privatne. Javne listine so listine, ki so jih v predpisani obliki in v mejah svoje kompetence izdala javno oblastvo, javen urad ali javen zavod ali pa taka oseba, ki kakor javni beležnik (javni notar) ali matičar priznanih ver uživa po zakonu javno zaupanje. Javna listina dokazuje ono, kar listina odreja, izjavlja ali posvedoči, vendar pa je dopusten protidokaz, da sta činjenica ali dogodek neresnično posvedočena ali da je listina nepravilno sestavljena.

Privatne listine, ki jih je izdajatelj sam podpisal ali na katerem je njegov ročni znak overovljen od pristojnega oblastva, dokazujejo, da je izdajatelj podal izjavo, a njih vsebino ocenjuje oblastvo po svobodnem prepričanju. Za trgovinske knjige, dnevnike in zaključnice (sklepne liste) trgovinskih posrednikov veljajo posebni predpisi trgovinskega zakona.

Inozemske listine, ki veljajo v državi, kjer so izdane, za javne listine, imajo ob pogoju vzajemnosti (reciprocitete) tudi v naši državi dokazno moč javnih listin, ako so overovljene po našem pristojnem oblastvu (n. pr. ministrstvu zunanjih poslov, poslovniku ali konzulu naše države). Dokazna moč trgovinskih knjig, ki se vodijo v tuji državi, se ocenjuje po tam veljavnih predpisih.

V kolikor se utegne zmanjšati ali ukiniti dokazna moč listin, na katerih je kaj prečrtanega, izbrisanega, pripisanega ali na katerih so drugi zunanji nedostaki, ocenjuje upravno oblastvo po svobodnem prepričanju.

Kadar se upravni postopek ne pokrene izključno na predlog privatne stranke in gre torej v večji ali manjši meri za javne interese, takrat sme oblastvo radi ugotovitve stanja stvari tudi komu drugemu, v čigar rokah je listina, potrebna za dokazovanje, odrediti s posebnim vmesnim odlokom, da pokaže listino. Pokaz listine sme ta oseba odreči le iz razlogov, iz katerih sme odreči tudi pričanje, ali pa zato, ker ima listino v imenu druge osebe, ki se ne udeležuje postopka. Proti osebi, ki neopravičeno neče pokazati listino, se postopa po predpisih o izvršbi nadenarnih dolžnosti s posredno prinudo.

Dokaz s pričami je dokazovanje po osebah, ki niso stranke, a se naj na odredbo oblastva izjavijo o tem, kar so zaznale o nekih, za ugotovitev stanja stvari odločilnih činjenicah. Te priče so ali neposredno kot očividci zaznale za te činjenice ali pa le posredno kot priče na uho.

Zakon o občem upravnem postopku razlikuje med pričami, ki morajo izpovedati, pričami, ki smejo odreči pričanje, in nedopustnimi pričami, ki se ne smejo zasliševati. Priče so nedopustne ali zbog svoje nesposobnosti ali radi svojega uradnega položaja. Nesposobne priče so one osebe, ki so duševno ali telesno nesposobne, da bi priobčile ono, kar so opazile, ali da bi mogle opaziti ono, o čemer naj pričajo. Zavoljo svojega položaja pa ne smejo pričati duhovniki v onem, kar jim je zaupano pri spovedi ali drugače pod pečatom duhovske tajnosti, dalje državni,

banovinski in občinski uslužbenci, najsi je njih služba tudi že prestala, o vsem tem, kar je smatrati za službeno tajnost, dotlej, dokler jih pristojni starešina ne razreši dolžnosti čuvati to tajnost. Upravno oblastvo mora že po svoji službeni dolžnosti opustiti zasliševanje takih prič. Nekaj drugega pa velja za priče, ki smejo odreči pričanje. Te priče morajo pred razpravo ali pa na razpravi sami, ki je odrejena za njihovo zaslišanje, navesti razloge, zakaj nočejo o izvestnih vprašanjih pričati, in ako treba, tudi izkazati verjetnost teh razlogov. Takih razlogov je dvoje vrst: s pričevanjem bi se kršila dolžnost molčečnosti ali pa bi bili prizadeti posebno važni interesi dotičnih prič. Dolžnost molčečnosti je ali z zakonom samim pripoznana ali celo predpisana, n. pr. z zakonom o občem upravnem postopku zastopniku-pooblaščenцу o onem, kar mu je bilo zaupano, dalje z raznimi sprecialnimi zakoni in v različnem obsegu, n. pr. advokatu, javnemu notarju, zdravniku, lekarnarju itd. Posebno važni interesi, ki dajejo pričam pravico, da odrečejo pričanje, so ali imovinske ali moralne prirode, kakor n. pr. neposredna in velika imovinska škoda priči ali osebi, ki je s pričo v bližnjem sorodstvu po krvi, svaštvu ali po drugih sličnih rodbinskih zvezah, dalje kršitev umetniške ali poslovne tajnosti, potem nevarnost kazenskega pregona. Vse ostale priče morajo izpovedati, a, ako bi se branile pričati, sme upravno oblastvo proti takšni priči pokreniti izvršbo s prisilno prinudo in jej naložiti odškodnino za povzročene večje upravne stroške.

Glede oblike pričanja določa upravni postopnik, da je pričo najpreje vprašati za osebne podatke, dalje, ako treba, za take okoliščnosti, ki se tičejo njene verodostojnosti v dotičnem predmetu, nato jo je poučiti, na katera vprašanja sme odreči pričanje, in jo opomniti na dolžnost govoriti resnico ter na kazenskopravne posledice lažne izpovedi. Po kazenskem zakoniku se lažne izpovedbe prič, izvedencev, prevajalcev ali tolmačev pred upravnimi oblastvi kaznujejo z zaporom; zakon ne razlikuje, gre li za lažne izpovedbe brez prisege ali za lažne zaprisege in slo-

vesne obljube namesto prisege. Priče se v upravnem postopku vobče ne zaprisežejo. Kadar pa poedini upravni zakoni ali uredbe z zakonsko močjo izrečno predpisujejo zaprisego, takrat se le-ta opravlja po zaslišanju. Nikakor se pa ne smejo zaprisegati priče, ki so bile obsojene radi krivega pričanja ali krive prisege, dalje osebe izpod 16 let in osebe, ki zbog nedostatka razuma ne pojmiyo dovolj bistva in pomena prisege. Neme priče, ki znajo čitati in pisati, podpišejo besedilo prisege, gluhe priče pa prečitajo besedilo prisege. Ako ti ne znajo ne čitati, ne pisati, se zaprisežejo po zapriseženem tolmaču. Priče, ki ne pripadajo k nobenemu veroizpovedanju, dajo namesto prisege svečano obljubo. Zaprisego, odnosno svečano obljubo je potrditi z zapisnikom. Proti onemu, ki neopravičeno odreče prisego, je postopati tako kakor proti osebi, ki sploh noče pričati.

Nekatere pravno odločilne činjenice zbog njih strokovne narave odločujoči upravni organ (fizična oseba ali kolegij) ne more sam presojati nego je k dokazovanju pritegniti izvedenca. Izvedenec ali veščak je oseba, ki je radi svojega strokovnega znanja in izkustva sposobna oceniti dotična tehniška, zdravstvena, veterinarska in umetniška vprašanja. Pri **dokazu po izvedencu** razlikujemo med **izvidom** in **mnenjem**. V izvidu izvedenec na osnovi svojega lastnega zaznavanja ali znanja opisuje izvestna dejstva, ki so za presojo upravne stvari važna. Ne gre vedno za dejstva, ki so, ali za dejstva, ki so bila, nego mnogokrat tudi za dejstva, ki naj nastopijo (n. pr. projektirane gradnje, nameravano obratovanje itd.) V mnenju pa izvedenec na podlagi svojega strokovnega znanja in dejstev, opisanih v izvidu, sklepa na obstoj ali na nastop takšnih činjenic, ki bi utegnile biti pravno odločilne. Morda tudi za izvid, a vsekakor za izvedenško mnenje je treba posebnega strokovnega znanja.

Upravno oblastvo **p r i t e g n e** v prvi vrsti svoje lastne uradne strokovnjake ali pa strokovnjake onih oblastev, uradov ali javnih zavodov, ki so določeni, da njih uradni

strokovnjaki oddajajo strokovna mnenja tudi za dotično oblastvo. Ako ni takih uradnih strokovnjakov ali ako je izjemoma potrebno, da se pritegne drug strokovnjak, se izvedenec vzame prvenstveno izmed oseb, ki so javno postavljene za oddajanje mnenj dotične vrste, in ob nedostajanju takih izmed oseb, ki se javno bavijo z dotično znanostjo, umetnostjo, veščino ali obrtom. Kadar oblastvo pritegne take izvedence, mora poprej zaslišati stranke, a ti-le izvedenci smejo odreči oddajo izvedenškega mnenja le pod pogoji, ki veljajo za priče. Javnemu nameščencu sme tudi njegov starešina iz službenih ozirov zabraniti, da nastopi kot izvedenec. Za izključitev in odklonitev izvedencev velja isto, kar za izključitev in odklonitev upravnih organov, razen tega pa sme stranka zahtevati odklonitev izvedenca, ki ni službena oseba, ako verjetno izkaže okolnosti, da bi bilo strokovno znanje dvomno. Vobče se odredi le en izvedenec iste stroke, po potrebi pa več. So tudi primeri, da si oblastvo izposluje mnenje iz strokovnjakov sestavljenih javnopравnih teles ali svetov.

Preden se začne izvajanje dokaza po izvedencu, se izvedenec, ki ni službeno določen za oddajanje strokovnih mnenj pri upravnem oblastvu, kjer se postopek vrši, zapriseže, odnosno opomni na opravljeno prisego, ako je že zaprisežen za stalno oddajanje mnenj dotične vrste.

Kadar je pritegnjenih več izvedencev iste stroke in so istega mnenja, smejo svoje mnenje skupno oddati, drugače pa mora vsak izvedenec posebe razložiti svoje mnenje.

Za pojasnitev stanja stvari je včasih treba lastnega opazovanja upravnega oblastva glede nekih pravno odločilnih dejstev. Oblastveni organ opazuje s svojim vidom, sluhom ali vohom telesno (premične in nepremične) stvari, pojave na njih in pa razna, tudi osebna stanja.

Dokaz izveden s takim opazovanjem je **dokaz z ogle-dom**. Ako je za ogled treba strokovnega znanja, je pritegniti k ogledu tudi izvedence.

Ogled stvari, ki se da lahko donesti k oblastvu, se vrši pri oblastvu samem, ogled drugih stvari, prostorov ali zem-

ljišč pa na mestu, kjer je ta stvar (ogled na licu mesta). Lastnik ali posestnik stvari, ki jih je ogledati, ali prostorov in zemljišč, kjer se naj ogled vrši, mora dopustiti opravljanje ogleda. Ako se brez razloga temu protivi, se smejo proti njemu uporabljati prisilna sredstva. Za škodo, ki je nastala s tem ogledom, gre lastniku ali posestniku odškodnina, o kateri oblastvo, ki je odredilo ogled, odloči s posebnim odlokom; zahtevek je prijaviti v enem mesecu.

Ogled se ne sme zlorabiti in z njim se ne sme prekršiti umetniška, poslovna ali poklicna tajnost.

Kadar se je bati, da bi se izgubilo kakšno dokazilo ali obtežila njegova uporaba, takrat je po potrebi v vsakem stanju postopka ali celo pred začetim postopkom dopustno, da se za **zavarovanje dokazov** izvede ogled, pribavi izvedenško mnenje ali zaslišijo priče. Zavarovanje dokazov odredi upravno oblastvo ali po službeni dolžnosti ali pa na predlog stranke, odnosno pravnega interesenta. O zavrnitvi predloga je izdati poseben odlok.

Vse to dokazovanje, s katerim se naj ugotovi stanje stvari, se mora vršiti v nekem preskušenem redu, ki ga smemo nazivati **tek ugotovitvenega postopka**. Le na ta način je mogoče doseči, da se v večini slučajev stanje stvari kolikor moč resnično ugotovi in da se ščitijo pravice in pravni interesi strank.

Glavno načelo vsega ugotovitvenega postopka je, da upravno oblastvo po možnosti čim primerneje, hitreje, preprosteje in ceneje postopa. V ta namen odreja po službeni dolžnosti v okviru zakona o občem upravnem postopku in eventualnih omejitvah v specialnih zakonih tek in obseg tega postopka. Pri tem mora stalno si prizadevati, da bo stanje stvari resnično ugotovljeno. Le taka resnična ugotovitev je v trajnem javnem interesu ter vzbuja v narodu čustvo pravne varnosti in pa zaupanje v javno upravo. Navzlic temu pa se je bati, da bi upravno oblastvo kakšno smer javnega interesa tudi pri ugotavljanju stanja stvari preveč enostransko zastopalo in s tem kršilo drug najmanj enako važni javni interes,

da se spoštujejo tuje pravice in skrbno uvažujejo interesi poedincev. Zavoljo tega predpisuje upravni postopnik, da je strankam dati priliko, da zaznajo, kakšen posledek ima izvedba dokaza, in da se izjavijo o njem, sploh da imajo priliko, oživitvoriti ali zaščititi svoje pravice in pravne koristi. To načelo imenujemo pravico strank do zaslisevanja.

Upravni postopek je načeloma nejavnen, za prizadete stranke pa javen vsaj v toliko, kolikor to zahteva načelo zaslisevanja ali ustna razprava ali pravica vpogledovanja v spise. Pač pa sme oblastvo po svoji izprevidnosti pripuščati k ustnim razpravam tudi osebe, ki se ne udeležujejo postopka.

V teku ugotovitvenega postopka se upravno oblastvo morda prepriča, da predlog stranke, ki je pokrenila postopek, nasprotuje javnim interesom, da bi se pa mogla stranka z delno izpremembo svojega predloga (n. pr. izpremembo prvotne prošnje za podelitev koncesij, policijskih dopustitev itd. bodisi glede kolikovosti, bodisi glede kakovosti) izogniti oškodovanju obče blaginje.

V takem primeru upravno oblastvo še pred odločanjem predloži stranki svoje pomisleke in jej nasvetuje potrebno izpremembo njenega predloga. Stranka, ki se ravna po tem nasvetu, utegne se izogniti odklonitvi svoje prošnje ali pa vsaj poenostaviti in skrajšati ves postopek. Toda ne le v takih slučajih, nego tudi kadar nastopajo v upravnem postopku stranke z nasprotnimi zahtevki, si mora po izrečnih predpisih novega postopnika oblastvo v vsakem stanju postopka prizadevati, da se stranke poravnajo popolnoma ali vsaj o poedinih spornih točkah. Ta ob sodelovanju upravnega oblastva sklenjena p o r a v n a v a pa ne sme oškodovati onih javnih ali privatnih interesov, ki se morajo ščititi po službeni dolžnosti. Ako je zavoljo dosežene poravnave odločanje o glavni stvari odveč, se o tej poravnavi sestavi poseben zapisnik, njega overovljen prepis pa namesto glavnega odloka dostavi strankam.

Ugotovitev stanja stvari, ki je odločilno za upravni odlok, včasih zavisi od pravnih vprašanj, ki se morajo vsekakor poprej rešiti, predno se izda odlok. Taka vprašanja zovemo *predhodna* ali *prejudicialna* vprašanja. Ni vsako pravno vprašanje, od katerega zavisi rešitev glavnega vprašanja, tudi že *predhodno* vprašanje, nego le ono pravno vprašanje, ki je lahko glavno vprašanje v kakšnem upravnem ali sodnem postopku, kar velja za vprašanje obstoja konkretnega pravnega odnosa (pravice ali dolžnosti) ali konkretnega pravno odločilnega dejstva. Vprašanje, kako je razumevati kakšen abstrakten predpis, n. pr. tolmačenje pravnih norm, pa ne more biti glavno vprašanje in se tudi ne nanaša na stanje stvari. Dalje more biti predhodno vprašanje v pravem smislu le takrat, kadar je kakšno drugo oblastvo pristojno za odločanje o njem kot glavnem vprašanju, n. pr. drugo upravno oblastvo ali redno sodišče. Ako pa je za rešitev nekega predhodnega pravnega vprašanja pristojno ono upravno oblastvo, ki odloča tudi v glavni stvari, takrat je dvojne možnosti: 1. predhodno vprašanje je vsaj začasno rešeno s priznanjem prizadete stranke, odnosno s tem, da prizadeta stranka ne osporava obstoja dotičnega pravnega odnosa, ali 2. upravno oblastvo mora zbog osporovanja po prizadeti stranki odločati o tem vprašanju kot glavnem vprašanju in to ali posebe še pred odločanjem o oni stvari, radi katere se je postopek sploh uvedel, ali pa skupno v enem in istem odloku (n. pr. odločanje o zahtevanem povračilu podpore, ki jo je občina bivališča dala tujemu siromaku, se za slučaj osporavanja občinskega članstva združi z odločanjem o občinskem članstvu podpiranega siromaka). Ne v enem, ne v drugem slučaju torej ne gre za predhodno odločanje v obrazložitvi odloka o glavnem vprašanju, nego prvokrat sploh ni odločanja, drugikrat pa imamo dva glavna odloka, ki sledita eden drugemu ali ki sta združena. V mnogih takih slučajih je to navidezno predhodno vprašanje pravzaprav glavno vprašanje vsega postopka in vprašanje, ki je neposredno dalo povod za postopek, le do-

datno vprašanje. To velja zlasti, ako ni le poedina obveznost, izvirajoča iz kakšnega pravnega odnošaja, nego ta pravni odnošaj sam sporen, n. pr. občina se ne protivi le povračilu podpore, ki je dala občina bivališča siromaku, nego temu siromaku tudi ne prizna članstva v svoji občini.

Upravno oblastvo sme vobče pretresati tudi predhodna vprašanja, dasi bi o njih ne smelo odločati kot glavni stvari. S tem pretresom, ali obstoja konkreten pravni odnošaj ali drugo pravno relevantno dejstvo, se ugotavlja le sestaven del celokupnega stanja stvari, ne odloča se pa o predhodnem vprašanju z odlokom. Rezultat takega pretresa predhodnega vprašanja se zavoljo tega ne navede v izreku, nego le v razlogih upravnega odloka, ki reši glavno stvar, radi katere se je upravni postopek sploh uvedel (n. pr. v sporih o občinskem članstvu kake osebe utegne biti vprašanje zakonskega rojstva ali veljavnosti zakonske vezi predhodno vprašanje, ki ga obče upravno oblastvo navzlic uveljavljenim pomislekom glede zakonskega rojstva ali veljavnosti zakonske vezi reši na osnovi vpisov v matične knjige, a šele po tej ugotovitvi odloča o glavnem vprašanju članstva v občini). Vendar upravno oblastvo v nekaterih primerih drugače postopa in ne pretresa predhodnih vprašanj. To velja predvsem takrat, kadar branijo kakšni pravni predpisi tak predhodni pretres po nepristojnem upravnem oblastvu. V tem primeru mora upravno oblastvo prekiniti postopek dotlej, dokler se predhodno vprašanje ne reši pravnomočno po pristojnem oblastvu.

Upravno oblastvo pa sme po lastni uvidevnosti tudi v drugih slučajih prekiniti postopek. To velja zlasti takrat, kadar postopek o predhodnem vprašanju kot o ločeni glavni stvari že teče ali se obenem uvaja pri pristojnem upravnem ali sodnem oblastvu. Dalje se sme eni stranki tudi odrediti s posebnim odlokom, da pokrene v določenem roku po izvršnosti tega vmesnega odloka postopek o predhodnem vprašanju pri pristojnem oblastvu in da o uvedbi predloži potrdilo. Ako stranka predloži to potrdilo, mora upravno oblastvo postopek prekiniti, dokler se ne reši pred-

hodno vprašanje, a, ako stranka ne preda omenjenega potrdila, pa je nadaljevati postopek.

Radi izredne mnogovrstnosti upravnega postopka je tudi tek ugotovitvenega postopka dokaj različen. Načelo koncentracije vsega ugotovitvenega postopka na ustni razpravi ne velja v polni meri v upravnem postopku. Ustna razprava, h kateri so pozvane vse stranke, priče in izvedenci in pri kateri se izvaja morda tudi ogled, se vrši le po potrebi. Obvezna je ustna razprava vedno, kadar kakšen specialni zakon o poedini upravni stvari predpisuje ustno razpravo. Drugače pa odredi upravno oblastvo bodisi po službeni dolžnosti, bodisi na predlog strank ustno razpravo le potem, ako je to potrebno, da se ustreže gori navedeni glavni nalogi upravnega postopka, namreč, da je postopek po možnosti čim primernejši, hitrejši, preprostejši in cenejši.

Upravni postopnik natančno določa, kako je odrediti ustno razpravo, kakšne posledice ima izostanek strank ali opustitev opazk, v kakšnem redu se vrši ustna razprava in kako je sestaviti razpravni zapisnik.

Ustna razprava se mora tako odrediti, da morejo vse pri razpravi udeležene osebe (stranke, priče in izvedenci) prispeti v pravem času in se pripraviti za razpravo, kjer je to potrebno. Pozivi na razpravo se morajo udeležencem osebno dostaviti z označbo, da jih zadenejo, ako bi ne prišli, zamudne posledice. Poleg osebnega pozivanja znanih strank sme oblastvo, kjer se mu to zdi potrebno in primerno, ustno razpravo tudi javno razglasiti (na uradni deski za razglase, po krajevnem običaju v dotični občini, po potrebi v službenem listu in v drugih novinah). Ako se radi ustne razprave razgrnejo javno na vpogled načrti in drugi spisi, je označiti v pozivu (razglasu) tudi kraj in čas za vpogled.

Razprava se vrši vobče na sedežu oblastva ali onem mestu, ki je najprimernejše. Ako se mora izvršiti ogled na posebnem mestu, se vrši ustna razprava praviloma na licu mesta.

Posebno važni so predpisi o zamudnih posledicah ob izostanku strank na ustni razpravi ali ob opustitvi opazk pri razpravi. Razlikujemo nastopne slučaje:

1. Ako stranka ne pride na razpravo, dasi ji je bil poziv dostavljen po odredbah o osebnem dostavljanju, je smatrati, da pristaja na poslovanje, ki se izvaja na razpravi, in da torej ne ugovarja ne obliki postopka pri ugotavljanju stanja stvari, ne uporabljenim dokazilom, ne njih popolnosti ali zadostnosti. Poznejše opazke (pomisleke ali ugovore) upošteva upravno oblastvo samo tedaj, kadar stranka korenito in zadostno upraviči svojo zakesnitev.

2. Enako je postopati, ako izostane stranka, ki sicer ni dobila osebnega poziva na razpravo, a se je ustna razprava javno razglasila. Le potem ne bi bilo zamudnih posledic, ako stranka verjetno dokaže, da ni mogla zvedeti za ta javni razglas.

3. Ako stranka sicer pride na ustno razpravo, a ne poda opazk na poslovanje najkeseje med razpravo samo, tedaj nastopijo iste posledice kakor v primerih, navedenih pod 1. in 2.

Zamudne posledice nastopijo po sili zakona. To pa nikakor ne izključuje, da ne bi upravno oblastvo vendar se oziralo na činjenice, ki jih je stranka šele po razpravi uveljavila. Seveda stranka nima pravice zahtevati njih upoštevanje in upravno oblastvo jih sme vzeti v pretres pač edinole iz javnih interesov, pri čemer se pa ne sme kršiti pravica drugih prizadetih strank, da zaznajo tudi za te činjenice.

Nekaj posebnega pa velja v onih primerih, ko izostane glavna udeležena stranka, t. j. stranka, radi katere se je postopek sploh uvedel. Sta to ta-le dva primera:

1. Na razpravo ne pride oseba, na katere predlog je bil postopek uveden. Ako je moči domnevati, da je predlog umaknjen, mora oblastvo postopek ustaviti. Kadar pa ni moči to domnevati ali kadar bi se morala razprava nadaljevati iz javnih interesov po službeni dolžnosti, takrat iz-

vede oblastvo ustno razpravo brez te stranke ali pa razpravo preloži, kakršne so pač okoliščnosti.

2. Na razpravo ne pride oseba, proti kateri je postopek uveden. Upravno oblastvo v tem primeru po okoliščinah ali izvede razpravo brez te osebe ali pa jo preloži.

Ustna razprava sama se vrši po nekem redu, da se predmet zadostno korenito pretrse in obenem razprava po nepotrebnem ne razvleče. Voditelj razprave najprej ugotovi, katere osebe in v kakšnem svojstvu (kot stranke, zakoniti ali pooblaščen zastopniki in pomočniki strank, priče, izvedenci) so prisotne, dalje ali so prisotni zastopniki upravičeni zastopati stranke, in končno, so li o pravem času prejele poziv na razpravo one osebe, ki so bile osebno pozvane, toda niso prišle. Po teh ugotovitvah razloži voditelj prisotnim razpravni predmet, na kar se prične razpravljanje.

Voditelj razprave odreja red vse razprave, zlasti določa, v kateri vrsti je zaslišati stranke in izvesti dokaze ter pretresti njih posledek. Ako se je dokaz že prej izvedel, ga je treba le predočiti ali pretresti. Voditelj odloča tudi o vseh, na potek razprave se nanašajočih predlogih in odhaja očitno nepotrebne predloge. Pri vsem tem pa se morajo kolikor moči ščititi pravice in pravni interesi strank. V ta namen obči upravni postopnik izrečno priznava vsaki stranki pravico, da prisostvuje razpravi in da je, ako prisostvuje, točno zaslišana o svoji stvari. Ta pravica stranke do zaslišanja pri ustni razpravi jo zlasti upravičuje:

a) da sama navede odločilne činjenice in zanje ponudi dokaz;

b) dalje da se izjavi o onih činjenicah, ki so jih zahtevale druge stranke in za katere so ponudile dokaz, kakor tudi sploh o vseh izvedenih dokazih in njih posledku, bodisi da so se izvedli na razpravi sami, bodisi izven nje;

c) potem da pravno obrazloži predmet upravnega postopka in se izjavi o pravni razlagi drugih strank.

Sploh ima stranka pravico, se izjaviti o vseh bistvenih vprašanjih, in sme po voditelju razprave ali z njegovo

dovolitvijo tudi neposredno drugim strankam, pričam in izvedencem zastavljati vprašanja, ki služijo razjasnitvi stvari.

Glede zasliševanja prič predpisuje zakon o občem upravnem postopku, da voditelj razprave praviloma zasliši priče posamezno brez prisotstva onih prič, ki naj se zaslišijo pozneje, vendar pa pred koncem zaslišanja vseh prič ne sme oditi nobena priča, ako ji tega ne dovoli voditelj razprave. Priče se smejo tudi soočiti, kadar se njih izpovedbe ne ujemajo.

Dokaz z izvedenci se praviloma izvaja na ustni razpravi vpričo strank. Ako pa je izvedenec svoj posel izvršil že pred ustno razpravo, mora na zahtevo na razpravi dati ustno pojasnilo o svojem pismenem mnenju.

Voditelj ustne razprave si mora prizadevati, da dokonča predmet brez prekinitve z eno samo razpravo. Po potrebi pa je razpravo tudi prekiniti ali preložiti. Ako voditelj razprave odredi le odmor med razpravljanjem in s tem razpravo zgolj za krajši čas (n. pr. radi okrepčave udeležencev, radi pozne ure) prekine, potem je treba edinole prisotne osebe obvestiti o nadaljevanju razprave, a razpravni zapisnik je le potem zaključiti, ako se razprava šele drugega dne nadaljuje. Ob preložitvi razprave se prisotnim osebam po možnosti takoj priobči čas in kraj nadaljevanja, vrhu tega pa je o tem pravočasno obvestiti tudi one osebe, ki ob tej priobčitvi iz opravičljivih razlogov niso bile navzoče, a katerih prisotnost pri nadaljevanju je potrebna. Ob nadaljevanju take preložene razprave mora voditelj v bistvenih in kratkih potezih ponoviti tek in posledek dotedanje razprave.

O ustni razpravi se sestavi zapisnik na način, kakor to predpisujejo odredbe o občevarstvu med upravnimi oblastmi in strankami. Temu razpravnemu zapisniku je priložiti vse pismene izjave strank, dalje zapisnike o izvedenih dokazih izven razprave, potem pismena mnenja izvedencev in podobno, a v zapisniku samem je izkazati te priloge. Ker naj udeleženci ustne razprave po-

dajajo praviloma le ustne izjave, katerih bistveno vsebino je sprejeti v razpravni zapisnik, zavoljo tega naj voditelj le iz tehtnih razlogov sprejme pismene izjave od prisotnih udeležencev.

Kakor je bilo gori navedeno, se v mnogih primerih sploh ne odredi nikakršna ustna razprava. Včasih pa je potrebno ali vsaj primerneje, da se vrši ustna razprava, vendar bi bilo neumestno, da bi se izvajalo vse dokazovanje in sploh ugotovitveni postopek na ustni razpravi. Izjemoma bo torej upravno oblastvo tudi izven ustne razprave zaslišalo priče in izvedencu odredilo, da izvrši svoj posel izven razprave. Kadar so se ti dokazi izvedli pred ustno razpravo, tedaj je na ustni razpravi presoditi ali pretresti te že prej izvedene dokaze. Seveda se pa tudi takrat ne sme kršiti pravica strank do zasliševanja, kadar je treba po že izvedeni razpravi spopolniti nekatere dokaze, ne da bi se zavoljo tega morala razprava preložiti ali pa že zaključena razprava zopet nadaljevati.

Ker ni vedno treba, da imamo ustno razpravo ali da je pri ustni razpravi neposredno osredotočen ves dokazni postopek, je deloma opuščeno načelo koncentracije. A tudi načelo neposrednosti dokazovanja ne velja v vsem obsegu. Po tem načelu naj oni oblastveni organ, ki v stvari odloča, neposredno sam zazna za vse izjave strank, prič ter izvedencev in naj si sam ogleda stvari, potrebne za dokazovanje. V upravnem postopku ne vodi vedno odločujoči organ ustno razpravo ali sestavlja zapisnike o ustnih izjavah pred oblastvom, nego mnogokrat kak drug za to določen primeren organ upravnega oblastva, n. pr. sreskemu načelniku dodeljeni političnoupravni uradnik, ki morda tudi sestavi osnutek upravnega odloka, a ga sreski načelnik podpiše. Dalje je dopustno, poveriti službenim izvedencem, da izvrše samostalno ogled izven ustne razprave. Toda ne le po službenih organih lastnega oblastva, marveč tudi po drugih upravnih oblastvih se smejo po potrebi izvajati dokazi ter veljajo za tak primer predpisi upravnega postopnika o poverjanju službenega poslovanja

drugim oblastvom in o vzajemni pravni pomoči. Sodna oblastva se pa smejo zaprositi za izvajanje dokazov le v onih primerih, kjer to zakoniti predpisi izrečno odredajo.

Iz razlogov, zbog katerih je načelo koncentracije in neposrednosti vsega ugotovitvenega postopka deloma opuščeno, tudi ne velja vedno načelo ustnosti, a ker se o vseh razpravah, o vseh ustnih izjavah in o vsakem službenem poslovanju sestavi zapisnik ali vsaj zabeležba v spisu, zavoljo tega je postopek vobče zapisniški ali protokolski.

Načeloma predvideva upravni postopnik ločen ugotovitveni postopek. So pa slučaji, ko sme upravno oblastvo opustiti ločen ugotovitveni postopek. Zakon o občem upravnem postopku pozna dva takšna primera. V prvem primeru je stanje stvari že na osnovi strankinega predloga in njenih donesenih dokazov ali na osnovi činjenic, ki so oblastvu znane, dovolj ugotovljeno in ni treba še posebe zasliševati stranke zbog zaščite njih pravic ali pravnih interesov. Odlok, ki ga v tem primeru izda upravno oblastvo, se more osporavati le s pritožbo, dasi veljajo za odločanje takih pritožb deloma posebni predpisi. V drugem primeru pa stanje stvari morda še ni dovolj ugotovljeno ali bi se morale stranke še zasliševati zbog zaščite svojih pravic ali pravnih interesov, vendar pa oblastvo radi javnega interesa ne sme odlagati z ukrepi. Tak odlok pa ima le pogojno veljavo ter izgubi veljavo, ako stranka pravočasno ugovarja ali ako oblastvo na pravočasni ugovor ne uvede v petnajstih dneh ugotovitveni postopek.

VI.

O upravnem odloku.

Postopek na prvi stopnji se praviloma konča s konkretnim upravnim aktom, ki se naziva **odlok** (odločba). Odlok je pravni predpis, ki se nanaša le na izvesten konkreten slučaj in ki ga upravno oblastvo izda, ko se je s podvajanjem stanja stvari pod abstraktno pravno normo prepričalo, da so pogoji za tak konkreten predpis izpolnjeni. Pred odločanjem torej ni le ugotoviti stanja stvari, nego med njega ugotavljanjem je tudi že določiti abstraktno pravno normo, ki jo bo treba uporabljati, ker sicer ni moči vedeti, kaj naj se dokaže. Pri odločanju samem pa se razmotriva, ali so poedine konkretne činjenice take, da jih vsebuje višji, gornji pojem, določen z abstraktno pravno normo, dalje ali obsega celota konkretnih činjenic vse one znake, ki jih predpisuje zgornji pojem abstraktne pravne norme.

Abstraktna pravna norma pa ni vedno dovolj jasna, nego je treba po zahtevah pravne vede, po znanstvenih metodah juridične interpretacije dognati ono, kar je zakonodavec ali uredbodavec imel v mislih, ko je izdal abstraktno normo. To tolmačenje je ali pravilno ali nepravilno, druge možnosti ni. Včasih pa je abstraktna pravna norma namenoma nepopolna ter jo mora v konkretnem slučaju skladno menjajočim in po kraju različnim razmeram upravno oblastvo na osnovi svojih izkustev in svojega znanja po svobodni oceni (po prostem preudarku) spopolniti. Ta svobodna ocena nedoločne abstraktne pravne norme je bistveno nekaj drugega od svobodne ocene dokazil. Ako govorimo zgolj o svobodni oceni brez daljnjega pridevka, imamo v mislih pač le svobodno oceno nedo-

ločne abstraktne pravne norme, ne pa svobodne ocene dokazil. Nameravana nedoločnost abstraktne norme se kaže v dveh oblikah: ali je nedoločen pogoj, pod katerim sme upravno oblastvo izdati konkreten upravni akt izvestne vsebine, ali pa je nedoločna kakovost ali kolikovost upravnega akta. Kadar je pogoj nedoločen, mora upravno oblastvo pogoj prilagoditi obstoječim družabnim potrebam in s tem ga spopolniti, nato pa oceniti, ali je ugotovljeno konkretno stanje stvari še možno podvajati pod spopolnjeni pogoj. Takšni presplošni pogoji v abstraktni pravni normi so zlasti splošne označbe kakor obča blaginja, ogrožanje javnih interesov, potreba kraja in krajine, moralna zanesljivost, strokovna izobrazba brez podrobnejših podatkov, primernost, potem pa abstraktni predpisi, ki brez točnejših navedb upravnemu oblastvu dovoljujejo, da upravno oblastvo sme ali da more izdati izvesten odlok. Včasih je težko dognati, ali je imel zakonodavec ali uredbodavec namen, da naj upravno oblastvo radi menjajočih se razmer v različnih krajih, časih in zbog drugih okolišnosti spopolni presplošno označbo šele ob uporabi dotične abstraktne norme. Ta namen namreč ni vedno v abstraktni normi sami izrečno poudarjen, marveč pogosto izvira le iz duha vsega zakona. Z gotovostjo pa smemo trditi, da ni svobodne ocene, kadar je izdati deklarativen upravni akt. Deklarativen akt ugotavlja le nekaj, kar je že bilo in kar je že povzročilo izpremembo v pravni sferi kake osebe. Tu je le tolmačenje možno, in najsibodi ta ali oni izraz v pravni normi še tako nejasen.

Neredko je svobodni oceni upravnega oblastva prepuščena določitev kakovosti ali kolikovosti upravnega izreka. Abstraktna norma tu dopušča v okviru nekih bolj ali manj ostro začrtanih mej več možnosti, ker je odrejen n. pr. le najnižji in najvišji znesek, najkrajša in najdaljša doba, več točno označenih vrst ali načinov i. t. d. Tu pa tam abstraktna pravna norma niti ne označi, kaj naj se prepove, zapove, dovoli, da ali naloži,

marveč je samo namen dotičnega upravnega akta razviden.

Pri svobodni oceni gre torej za spopolnitev abstraktne pravne norme v konkretnem slučaju. Morda le učinki ene same rešitve v dotičnem kraju in času res povsem ustrezajo zakonodavčevi volji, a zakonodavec pač ni mogel in smel pozabiti, da je radi nepreglednosti vseh med sabo se prepletajočih in vzajemno vplivajočih družabnih in naravnih pojavov včasih sploh izključeno predvidevati vse bližnje, a zlasti daljnje posledice upravnega akta. Vrhtega sme zakonodavec računati le s sposobnostmi, kakršne jih ima povprečen upravni funkcionar izvestne vrste, ne pa z izrednim znanjem in posebno zmožnostjo. Torej ni oporekati, da je moči v stvareh svobodne ocene na več načinov pravilno zadostiti abstraktnim pravnim normam. V svojih učinkih primernejša izbira izmed teh pravih rešitev pa zavisi od kakovosti upravnega osebja in od drugih nepredvidljivih dogodkov.

Gori opisana svobodna ocena daje upravnemu oblastvu dokajšnjo svobodo. Pri spopolnjevanju dotične abstraktne norme mora upravno oblastvo vsekakor paziti, da drugih zakonitih predpisov ne krši (zunanje omejitve svobodne ocene) in da zavoljo namena vsega prava upošteva predvsem ozire na občo blaginjo, obenem pa skrbno uvažuje interese poedincev in se izogiba neenakega ravnanja z njimi ob enakem stvarnem in pravnem položaju (širše notranje omejitve). Občo blaginjo ali javni interes pa bo vester in sposoben upravni funkcionar v dokajšnji meri utegnil spoznati iz rezultante raznih, deloma si nasprotujočih in bolj ali manj ozira vrednih stremljenj političnih strank, poedinih družabnih skupin (stanovskih poklicev in razredov, verstev in narodnosti) kakor tudi raznih krajev in krajin. Ostale omejitve (ožje notranje omejitve) izvirajo iz dotične abstraktne norme, ki označuje vsaj občo smer, kako se naj norma spopolnjuje pri konkretni uporabi. Pri tem poslu upravno oblastvo ne more pogrešati neke mere izkustev. Izkustva se opirajo deloma na strokovno znanje,

deloma na uradno tradicijo in lastno prakso upravnih funkcionarjev in deloma na spoznanje sočasnih strem-ljenj poedinih slojev in krajev s pomočjo opazovanja in pa po časopisju. Tudi službena navodila višjih organov nižjim olajšajo ta posel, a ga zaeno tudi omejujejo. V takem pri-meru se abstrakten predpis spopolnjuje zopet z abstraktnim predpisom, ki je morda že tak, da zadostuje pri njegovi uporabi zgolj tolmačenje. Takšna službena navodila so ob-vezna le za podrejene upravne organe, ne izvirajo pa iz njih nikakršne pravice strank.

Čim več svobodne ocene, tem večja mora biti pravna kultura. Umerjenost odločujočih upravnih funkcionarjev zavisi v dokajšnji meri od višine pravne kulture uradniškega zbora posebe in naroda vobče. Poudarjeno bodi, da daleko ne zadošča tudi intenziven strokovni študij poedi-nih javnih funkcionarjev na odgovornejših mestih. Urad-niški zbor se mora kot enota odlikovati in to ne le po strokovni izobrazbi in točnem spoznanju državne organi-zacije in nje delovanja, marveč tudi po svoji, v kočljivih položajih izkazani poštenosti, po svoji, v dolgodobni praksi preizkušeni uradniški tehniki in po dobrohotnem, a koder treba, obenem tudi odločnem službenem ravnanju. Vobče napor posameznika tega ne premore. Da tak duh preveva uradništvo, za to je treba v teku generacij nastale in s tem posvečene tradicije. Tudi uradniški zbor si namreč mora ustvarjati svojo posebno kulturo. Res je sicer, da ima vsaka dežela in vsak narod svojo skupno kulturo, a tudi vsak družabni sloj ima svojo posebno kulturo. Zlasti te po-sebne kulture raznih slojev dajejo poedinim deželam nji-hovo posebno obeležje. Zastran mirnega razvoja je seveda treba, da kulture raznih slojev v eni in isti deželi kolikor toliko soglašajo in se medsebojno spopolnjujejo.

Ne le pri dokazovanju, nego tudi pri tolmačenju abstraktne pravne norme in pri spopol-nitvi te norme po svobodni oceni je neredko-krat treba sodelovanja izvedencev. Odločujoči predstavnik upravnega oblastva ali, ako je upravno oblastvo

kolegialno organizirano, člani odločujočega kolegija nimajo vedno zadostnega strokovnotehničnega znanja, da bi sami mogli tolmačiti abstraktno pravno normo, ker so v njej uporabljeni tudi tehniški in drugi strokovni nepravniški izrazi. Pritegnitev uradnih in drugih izvedencev za tolmačenje v poedinem konkretnem slučaju ni neobhodno potrebna, ker utegnejo ti izvedenci svoje izjave podati tudi enkrat za vselej ali ker so upravnim organom na razpolago morda znanstvene knjige, ki pojasnjujejo na obče razumljiv način zadevne izraze.

V stvareh svobodne ocene si odločujoči organ ali iz lastne pobude ali z ozirom na dodelitev posebnih službenih izvedencev že po službeni dolžnosti izposluje izvedenško mnenje o tem, kako bi se mogla v konkretnem slučaju nepopolna abstraktna norma po svobodni oceni obstoječih razmer izpopolniti. Ako je pogoj za izdaje izvestnega upravnega odloka po svobodni oceni spopolniti, potem se omeji izvedenška izjava zgolj na vprašanje, ali se da presplošna označba v abstraktni normi tudi v takem smislu spopolniti, da je možno podvajanje stanje stvari pod abstraktno normo. Kadar pa zavisi kakovost ali kolikovost upravnega odloka v nekih mejah od svobodne ocene, takrat naj izvedenec pojasni, katere rešitve so raz njegovo strokovno stališče sploh dopustne in primerne, a ako je po tem izvedenškem mnenju več rešitev možnih, pa odločujoči organ še presoja, katera izmed teh spopolnitev kar najboljše ustreza obćemu interesu.

Razni organizacijski predpisi (n. pr. zakon o notranji upravi) urejajo razmerje med odločujočimi upravnimi organi in njim dodeljenimi strokovnimi referenti. V kolikor pa ni posebnih predpisov, sme pač odločujoči organ kakor pri dokazu po izvedencu tudi v primerih, omenjenih na tem mestu, izvedenško izjavo presojati le glede očividne nepravilnosti ali nepopolnosti ali nelogičnosti in vse potrebno odrediti za odstranitev teh nedostatkov po dotičnih izvedencih, odnosno s pritegnitvijo drugih izvedencev. Ako si izvedenška mnenja nasprotujejo, se odločujoči upravni

organ po načelu svobodne ocene priključi enemu izmed teh mnenj.

Ker se sodelovanje izvedencev pri tolmačenju in spopolnitvi abstraktne pravne norme ne nanaša na ugotovitev stanja stvari, tudi ni treba o tem zasliševati stranke, najsi so stranke tudi upravičene, da same podajo pravne razlage in se pri ustni razpravi izjavijo o pravni razlagi drugih strank.

Po zakonu o občem upravnem postopku so odloki, ki jih izda upravno oblastvo prve stopnje, rešenja ali pa naredbe. Pravna terminologija glede teh izrazov ni povsem trdna. Rešenja bi smeli imenovati one odloke, s katerimi odloča upravno oblastvo o nastalih sporih in o zaprošenih dovolitvah. Med naredbe štejemo zapovedi (naloge) in prepovedi (zabrane) in to brez razlike, gre li za konkretne ali abstraktne odredbe. Seveda so le konkretne naredbe odloki, dočim spadajo abstraktne naredbe med uredbe.

Odlok kot konkreten pravni predpis neposredno komu neko zadržanje zapove ali prepove ali pa komu nekaj dovoljuje ali prizna, kar je obenem pač tudi posredna zapoved ali prepoved vsakomur, da ne krši s to dovolitvijo nastalo ali s tem priznanjem potrjeno pravico. Glede na vzročno vez med pravnimi odnošaji in na nje se nanašajočimi odloki razlikujemo troje vrst upravnih odlokov:

1. Konstitutivni (ustvarjajoči) odloki so predvsem oni odloki, ki na avtoritativen način ustvarjajo, izpreminjajo ali ukinjajo pravne odnošaje (pravice in dolžnosti). K tem odlokom prištevamo zlasti

a) podelitve osebnih javnopravnih in privatnopravnih položajev, n. pr. podelitev položaja javnega organa ali izvestne kompetence, podelitev državljanstva ali domovinstva, podelitev naslovov in odlikovanj, pozakonitev otrok z upravnim aktom, dovolitev izpremembe rodbinskih imen in končno celo podelitev juridične osebnosti;

b) podelitve koncesij n. pr. za uporabo javnih cest preko obče rabe, za izkoriščanje vodnih in drugih prirod-

nih sil, za pridobivanje rud, za vršitev del in opravil, pridržanih državi in samoupravnim edinicam;

c) policijske dovolitve in dopustitve takih prireditev in naprav, ki so zbog svoje opasnosti za dobri red dovoljene le pod določenimi pogoji;

d) izpreglede od predpisanih pogojev in razveze od dolžnosti in od obveznosti;

e) odvzetje raznih podelitev, koncesij, policijskih dovolitev in dopustitev;

f) obremenitve z deli v javne namene (n. pr. za gradnjo in vzdrževanje cest, mostov, nasipov, javnih poslopij) in z davščinami ter drugimi dajatvami;

g) razlastitve v javno korist v zvezi z uničenjem razlaščenih predmetov ali z dodelitvijo lastninske pravice ali služnosti glede razlaščenih stvari.

Poleg teh konstitutivnih odlokov v ožjem pomenu smemo uvrstiti med konstitutivne odloke še nekatere odloke, ki sicer ne ustvarjajo, izpreminjajo ali ukinjajo pravnih odnošajev samih, a vendar oživotvorijo nekatere obveznosti že obstoječega pravnega odnošaja. S konkretnimi zapovedmi (nalogi) in prepovedmi (zabranami) se v nekih slučajih še le določijo podrobnosti že preje nastale dolžnosti. Te podrobnosti so ali takšne, da pred njih določitvijo sploh ni možno, primerno ali potrebno izpolnjevati dolžnost, odnosno njene poedine obveznosti, ali pa so te poedine obveznosti zavoljo presplošne označbe obstoječe dolžnosti tako nejasne, da bi se proti obvezancu za primer neumevanja ali vedoma protivnega zadržanja ne mogla izvesti izvršba, nego mora pristojno upravno oblastvo poprej z odlokom določiti, kakšno dejanje naj izvrši ali opusti. Poziv na vojaške nabore in na vojaško službovanje je zgled prve skupine, konkretne policijske naredbe (nalogi in zabrane) oblastev obče uprave za preprečevanje grozečih ali že nastalih motitev javnega reda, varnosti in miru zgled druge skupine. Zlasti tu omenjeni odloki prve skupine tvorijo že prehod k eksekutivnim odlokom in jih nekateri tudi prištevajo k eksekutivnim odlokom.

2. Z deklarativnimi (ugotavljajočimi) odloki se avtoritativno ugotavlja obstoj ali neobstoj pravnega odnošaja ali pravno odločilne činjenice. Rzsodbe in odklonitve in posvedočebe so taki deklarativni odloki. Z rzsodbami odločajo upravna oblastva o spornem vprašanju obstoja pravnih odnošajev, zlasti o tem, ali obstojajo javnopravne pravice in dolžnosti, redkokdaj pa o obstoju privatnopravnih odnošajev. Razsojajo pa tudi o vprašanjih, ali so se kršile pravice ali drugi več ali manj zaščiteni interesi.

Z odklonitvijo ugotavlja upravno oblastvo na avtoritativen način, da ni pravnih pogojev za izdajo zaprosenega upravnega akta.

Posvedočba ugotavlja obstoj pravno odločilne činjenice, ne da bi bil o njej spor. Te činjenice so ali pravni odnošaji (n. pr. državljanstvo, članstvo občine) ali pa druga pravna dejstva (n. pr. redno bivališče, siromaštvo).

3. Z eksekutivnimi (izvršujočimi) odloki oblastvo na osnovi ugotovitve, da obstoja neki konkretni pravni odnošaj, obvezancu predpiše, da svojo obstoječo dolžnost ali obveznost izpolni. Tak nalog ali taka zabrana se izdaja predvsem radi neizpolnitve pravne obveznosti, dalje tudi takrat, kadar obveznosti, izvirajočih iz pravnega odnošaja ni treba brez predhodnega naloga izpolniti. To poslednjo vrsto pa smemo primerneje uvrstiti med konstitutivne odloke. Eksekutivni odloki so izraziti konkretni pravni predpisi in jih ni zamenjati z onimi eksekutivnimi akti, ki sploh niso pravni predpisi in torej ne spadajo v vrsto odlokov. Zgolj prinudna izvršitev obveznosti po upravnem oblastvu, dalje izpolnjenje lastnih konkretnih obveznosti javnopravnega značaja, ki obremenjuje javno upravo v korist upravičencem, torej niso odloki. Istotako ni prištevati odlokom vse one akte, pri katerih upravna oblastva ne nastopajo kot pravno prevladajoči organi javne uprave, nego se v smislu veljavnih zakonov vedejo kakor privatniki.

Eksekutivni odloki v ožjem pomenu se izdajajo predvsem v izvršilnem postopku, deklarativni in konstitutivni odloki pa ne le v teku in po zaključku na prvi stopnji izvedenega ugotovitvenega postopka, nego tudi na drugi upravni stopnji ob rešitvi pritožb.

Ono vprašanje, radi katerega se je upravni postopek uvedel, je glavni predmet in odlok, ki se izda o glavnem predmetu, se tudi zove glavni odlok. Nekajkrat je več glavnih vprašanj združenih v neki vzročni zvezi. Zlasti kadar je stranka neko rešitev v prvi vrsti zahtevala, drugo pa le pogojno za primer, da se prva zahteva odkloni, odnosno jej ugodi, takrat je rešitev enega vprašanja zavisna od zanikalne ali pritrdilne rešitve drugega vprašanja. Imenujemo pa ono vprašanje, ki je zavisno od zanikalne rešitve enega ali tudi več drugih vprašanj, eventualno vprašanje, a ono vprašanje, ki je zavisno od pritrdilne rešitve enega ali več drugih vprašanj, dodatno vprašanje.

Poleg takih odlokov o glavnih vprašanjih se izdajo v ugotovitvenem postopku odloki tudi o poedinih postranskih vprašanjih. Ti odloki, ki ne prehitte glavnih odlokov, se zovemo postranski odloki in, ker se izdajo pred glavnim odlokom, tudi vmesni odloki. V vrsto vmesnih odlokov spadajo predvsem naredbe, ki se tičejo voditve upravnega postopka (n. pr. odreditev ustne razprave, pozivanje strank, prič in izvedencev, vzdrževanje reda, zavarovanje dokazov, pokrenitev postopka o predhodnem vprašanju). Imamo pa še take postranske odloke, ki se izdajo še le naknadno po odločitvi o glavnem predmetu. Vprašanje stroškov upravnega postopka je seveda postranskega pomena ter se o njem odloča ali v glavnem odloku, ali pa s posebnim odlokom, ki se naknadno izda.

Glavni odlok mora obsegati:

- a) označbo strank in predmeta postopka;
- b) izrek (dispozitiv), s katerim se pozivom na pravne predpise rešijo predmet postopka, vsi predlogi strank glede glavnega vprašanja in vprašanja stroškov postopka;

c) obrazložitev, v kateri se navajajo stanje stvari, pravna presoja (zbog katerih pravnih razlogov se ugotovljeno stanje stvari podvaja pod izvestno abstraktno pravno normo) in po potrebi tudi okolnosti, ki so bile odločilne pri ocenjanju dokazov;

d) navodilo o pravnem leku, ki jo ima stranka zoper odlok.

Izrek o glavnem vprašanju je pogostokrat združen s suspenzivnimi in resolutivnimi pogoji, z nalogi in z roki o začetku, trajanju in koncu pravic in dolžnosti. Dasi so pravne posledice nastopa pogojev drugačne od posledic neizpolnjevanja danega naloga, se vendar mnogokrat manj točno uporablja izraz pogoj tudi za nalog. Pri nalogih ob neizpolnitvi ni kar samo od sebe resolutivnega učinka, ter se morda le uvaja upravni kazenski postopek, ki se pa ne konča vedno z nehanjem dane pravice.

Pri obrazložitvi ali utemeljitvi (v razlogih) je razlikovati med popisom stanja stvari, t. j. dejanskih okolnostih ali činjenic, ki so po mnenju oblasti odločilne in podvajanjem teh činjenic pod abstraktno pravno normo (pravne okolnosti). Poudarjati je treba, da ne le obrazložitev izreka o predhodnih vprašanjih, nego tudi tak izrek sam ne spada v izrek upravnega odloka, nego ga je izvesti zgolj v razlogih upravnega odloka. Obrazložitve ni treba, če oblastvo strankinemu predlogu docela ugodi in ni ugovora kakšne druge stranke. Najsi tudi ni treba obrazložitvi, je pa vendar tudi v takem slučaju v izreku navesti pravne norme (člene ali paragrafe zakonov ali uredb), na katere se odlok opira. Brez navedbe pravne norme utegne biti odlok morda celo nerazumljiv in njega učinek nejasen.

Navodilo o pravnem leku odpade, ako je centralno upravno oblastvo (ministrstvo) izdalo prvostopni odlok.

Kadar se z odlokom naloži kakšna storitev ali dajatev, se odredi obenem rok za izpolnitev; brez take odredbe znaša rok 15 dni.

Ako je moči predmet postopka razdeliti na več točk, se ob potrebi izda o vsaki točki poseben glavni

odlok. Tako je n. pr. dopustno, da se rešujejo najpreje le nekatera vprašanja pravnega predmeta, od katerih zavisijo druga manj važna vprašanja istega predmeta; šele po izvršnosti, oziroma pravnomočnosti odloča upravno oblastvo, v kolikor je to po izreku takega delnega odloka sploh še potrebno, tudi o omenjenih manj važnih vprašanjih, kakršna so razni podrobnejši pogoji in nalogi.

Glavni odlok se izda strankam pismeno, najsi se je tudi na koncu razprave ustno razglasil. Pismeni odpravek mora obsegati tudi označbo odločujočega oblastva, datum in podpis, a izvršiti se sme tudi s prepisom, ki ga je overovala pisarna upravnega oblastva.

Postranski odloki se priobčijo strankam vobče ustno, kar se ugotovi z zapisnikom. Toda upravno oblastvo sme izdati postranski odlok pismeno kadarkoli se mu zdi to primernejše, a mora izdati pismen odlok, kadar stranka ob ustni priobčitvi zahteva pismen odpravek in jej gre pravica samostalne pritožbe. To poslednje velja za kazni zbog neprihoda k oblastvu kljub pozivu, za kazni zbog nereda ali objesti, za odloke glede pokrenitve postopka o predhodnem vprašanju pri pristojnem oblastvu, dalje za odloke, da se listine pokažejo, za zavrnitev predloga, da se zavarujejo dokazi, potem za odloke o povračilu škode, prizadete ob ogledu lastniku ali posestniku stvari, prostorov ali zemljišč, nadalje za odloke o pristojbinah prič, izvedencev in tolmačev, končno vselej takrat, kadar se postranski odlok izda pozneje nego glavni odlok. Postranski odlok, proti kateremu je dopustna samostalna pritožba, obseza iste dele, kakor glavni odlok.

Postopek na prvi stopnji pa se v dveh primerih ne konča z odlokom, marveč je tudi možno, da se **postopek še pred izdanjem odloka ustavi**. Kadar se uvaja upravni postopek zgolj na predlog stranke, sme stranka umakniti svoj predlog, a s tem postane tudi nadaljnji postopek in njega zaključek z glavnim odlokom brezpredmeten. Isto velja, kadar upravno oblastvo, ki je po službeni dožnosti uvedlo postopek, nima več povoda, da bi nadaljevalo po-

stoppek. O ustavitvi postopka se izda pismeno obvestilo, ako to stranka zahteva ali ako se to zdi oblastvu potrebno. To obvestilo imenujejo tudi odlok, a je to pač odlok posebne vrste, ker ne odloči o glavnem predmetu, ne o postranskih vprašanjih, a vendar postopek konča.

Končanje upravnega postopka s poravnavo še pred odločitvijo glavne stvari pa sliči le navidezno ustavitvi postopka. Kakor je bilo vže preje omenjeno, skuša upravno oblastvo med medsebojno si nasprotujočimi zahtevki dvoje ali več strank doseči izravnavo brez odločanja, s čimer je postopek končan, vendar pa mora oblastvo to po svojem prizadevanju doseženo poravnavo poprej še ocenjevati raz stališče javnega interesa in zakonitosti, in po povoljni oceni sestaviti poseben zapisnik, ki nadomešča izdaje glavnega odloka in ki se mora v overovljenem prepisu dostaviti strankam. V takem slučaju torej glavno vprašanje nikakor ni postalo brezpredmetno, nego se je rešilo ob oblastvenem sodelovanju.

VII.

O rednih pravnih lekih v upravnem postopku.

Pravne leke ali pravna sredstva imenujemo one pravne institute, ki jim je namen radi pravne zaščite strank ali zavorjo važnih javnih interesov doseči izpremembo ali razveljavitev odloka ali odstraniti škodljive pravne posledice, nastale z zamudo pravnih dejanj (n. pr. s prekoračitvijo rokov ali z opustitvijo dotičnih dejanj sploh).

Zakon o občem upravnem postopku razlikuje med ugovorom in pritožbo na eni in razveljavitvijo ali izpremembo odloka izven pritožbe na drugi strani. Pritožbo in ugovor je smatrati za redna pravna leka, ker ju je uporabljati v rednem teku upravnega postopka in ker preprečujeta, da bi odlok postal pravnomočen. Ostali pravni leki so izredna pravna sredstva, ki so dopuščena tudi zoper pravnomočne odloke ali zoper že nastale škodljive pravne posledice zamud. V širšem smislu je šteti tudi tožbe na upravna sodišča in tožbo, odnosno pritožbo na državni svet med redna pravna sredstva zoper upravne odloke, le da se postopek, ki ga povzročajo, vrši šele po izčrpanem upravnem teku (teku po upravnih stopnjah) in ne več pri upravnih oblastvih, nego pri oblastvih, ki so organizirana na način kakor redna sodišča in ki so pri izrekanju pravice nezavisna.

Vsak glavni odlok obsega navodilo (pouk) o pravnem leku, ki ga ima stranka zoper odlok. Mišljeni sta tu le pritožba in ugovor. S tem navodilom se obvešča stranka:

1. ali je zoper odlok še dopustna pritožba (ugovor);
2. v katerem roku je pritožbo izjaviti;
3. kateremu oblastvu jo je izjaviti;
4. kateremu oblastvu jo je treba izročiti; dalje
5. ali jo je pismo ali ustno (na zapisnik) in
6. s koliko takso predati.

Postranskemu odloku pa bo navodilo o pritožbi dodano pač le za slučaj, da je proti njemu samostalna pritožba dopustna.

Pritožba je dopustna proti odlokom prve stopnje na neposredno višje upravno oblastvo. Ni torej pritožbe proti drugostopnemu odloku na tretjo stopnjo, marveč velja načelo dveh upravnih stopenj. Kadar ni višjega upravnega oblastva, nego je vrhovno upravno oblastvo na prvi stopnji odločilo (n. pr. ministrstvo), takrat seveda ni pritožbe. Iz nastopne razpredelnice je razviden redni tek po upravnih stopnjah notranje uprave:

Prvostopno upravno oblastvo:	Drugostopno upravno oblastvo:
občina po zakonu o občinah	
odlok občinskega odbora	
kazenski odlok občinske uprave	
odlok predsednika občine v poslih krajevnice policije	sresko načelstvo (sreska izpostava)
občina po zakonu o mestnih občinah (v Sloveniji so te občine Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj)	
odlok mestnega sveta	
odlok mestnega poglavarja v poslih krajevnice policije in občne uprave	banska uprava (glede mestnih občin Beograd in Pančevo pa pristojno resortno ministrstvo)
sreska načelstva	
sreske izpostave (v Sloveniji v Škofji Loki)	
uprave policije (v Sloveniji v Ljubljani)	banske uprave

Prvostopno upravno oblastvo:	Drugostopno upravno oblastvo:
predstojništva mestne policije (v Sloveniji v Mariboru, Celju in Ptuju)	banske uprave
policijski komisariati (v Sloveniji železniški in obmejni komisariat v Mariboru, na Jesenicah in v Raketu, kopališki policijski komisariat na Bledu)	
komisije za likvidacijo agrarne reforme	
starešinstva mestnih četrti v Beogradu	
predstojništvo gradske policije v Pančevu	uprava grada Beograda
policijski komisariati	
za železniško policijo za parobrodsko policijo za zrakoplovno pristanišče	
komisarja za agrarne operacije v Ljubljani	komisija za agrarne operacije pri banski upravi v Ljubljani
banske uprave v banskih poslih obče uprave in v banovinskih poslih	pristojno resortno ministrstvo
uprava grada Beograda	
rudarsko glavarstvo pri banski upravi	ministrstvo za šume in rudnike

Samostalna pritožba je dopustna vobče le zoper glavne odloke. Postranski odloki se napadajo le s pritožbo zoper glavni odlok, razen če je postranski odlok (n. pr. odlok o stroških) naknadno izdan ali ako zakon izrecno dovoljuje samostalno pritožbo tudi zoper postranski odlok (n.

pr. glede pokrenitve postopka o predhodnem vprašanju pri pristojnem oblastvu itd.). Ti primeri so naštet v poglavju o upravnih odlokih.

Pritožbo je vložiti v petnajstih dneh po vročitvi odloka, izjemoma dopustno samostalno pritožbo zoper postranski odlok pa v petnajstih dneh po priobčitvi, v kolikor se tak postranski odlok ni tudi pismeno dostavil. Kako se ti roki štejejo, je razvidno iz občih odredb.

Pritožba se izjavlja onemu oblastvu, ki je glede dotičnega predmeta neposredno višje oblastvo. Vendar pogreška glede navedbe tega oblastva gotovo ni šteti med bistvene pogreške, glavno je, da se pritožba v predpisanem roku pravnemu oblastvu preda. Predati pa je pritožbo onemu oblastvu, ki je izdalo odlok prve stopnje in ne onemu oblastvu, ki naj odloči o pritožbi.

Ker veljajo za pritožbo tudi odredbe o vlogah, se sme pritožba predati pismeno, telegrafski ali ustno na zapisnik.

Odloku dodano navodilo o pravnem leku je včasih morda nepravilno ali ga pa sploh ni, vendar pa stranka zbog tega ne sme trpeti škode. Upravni postopnik določa glede tega vprašanja to-le:

1. Ako odlok nima nobenega navodila ali ako je navodilo nezadostno, sme stranka postopati po veljavnih predpisih ali pa v petih dneh zahtevati, da se odlok dopolni z navodilom. To pravno sredstvo je neka vrsta ugovorov in rok za redno pritožbo se računi od dne, ko prejme stranka dopolnjeni odlok.

2. Ako je navodilo pogrešno, sme stranka postopati ali po navodilu ali pa po veljavnih predpisih.

Stranka mora v pritožbi dovolj jasno označiti, v čem je nezadovoljna z izdanim odlokom. Pritožba mora torej vsebovati predlog, da se oспорavani prvostopni odlok razveljavi ali pa da se na izvesten način izpremeni. Ni pa neobhodno treba, da bi pritožba morala biti posebe obrazložena in zlasti pravna izvajanja bi bila nepotrebna, pač pa je želeli, da se navedejo one činjenice, radi katerih je smatrati odlok za neprimerne ali za

nezadostnega ali za nezakonitega. S tem se olajša delo pritožnemu oblastvu. Tudi se upravno sodišče pri reševanju tožb proti drugostopnim odlokom ne more ozirati na tožne točke, ki se kljub možnosti niso uveljavile že v pritožbi proti prvostopnemu odloku.

Iz treh razlogov je smatrati, da je oспорavani odlok nepravilen, ali radi nedostatnega postopka ali radi nezakonnosti, ali radi neprimernosti. Postopek je nedostaten:

1. kadar je konkretno stanje stvari nepopolno ugotovljeno ali

2. kadar so se kršile takšne oblike postopka, ki so izrečno predpisane. Vpoštevati je le bistveno nedostatnost postopka, t. j. tako nedostatnost, ki je mogla neugodno vplivati na materialni pravni položaj strank, ne da so jo zakrivila stranke same.

Nezakonit je upravni odlok:

1. kadar se ozira na nepravilno ugotovljeno stanje stvari t. j. dokazi so se nepravilno ocenili ter sploh obstoja protislovje med stanjem stvari, razvidnim iz razpravnih spisov in stanjem stvari, ki ga je smatralo upravno oblastvo za podano; dalje

2. kadar je abstraktna pravna norma, pod katero se je podvajalo stanje stvari, nepravilno tolmačena in vpliva to pomotno tolmačenje na izrek; potem

3. kadar se je stanje stvari podvajalo pod nepravilno abstraktno pravno normo.

O neprimernosti upravnih odlokov govorimo le glede stvari, v katerih in kolikor upravna oblastva odločajo po svobodni oceni. Neprimerno bi n. pr. bilo, ako se upravno oblastvo pri svobodni oceni nedoločne abstraktne pravne norme ni zadostno oziralo na občo blaginjo, ali ako ni zadostno skrbno uvaževalo interesov poedincev, ali ako se ni izogibalo neenakega ravnanja z njimi ob enakem stvarnem in pravnem položaju.

Vobče pritožba zadrži izvršbo prvostopnega odloka (tako zvani zadržni ali suspenzivni učinek). Izje-

moma pa sme upravno oblastvo prve stopnje kljub pritožbi ali ugovoru izvršiti odlok, ako je to neizogibno potrebno iz javnih interesov ali pa če kakšna stranka dokaže, da bi jej zavlačevanje izvršbe prizadelo nepovračljivo škodo in je ta stranka dala od oblastva zahtevano primerno varnost. O dopustnosti takojšnje izvršbe je odločati v glavnem odloku, razun če se potreba takojšnje izvršbe šele pozneje ugotovi.

Načeloma je pa le odlok poslednje upravne stopnje izvršen, torej prvostopen odlok, zoper katerega se ni vložila pritožba (ali ugovor) in ki je torej postal pravnomočen, dalje drugostopen odlok in končno prvostopen odlok ministrstev.

Pritožbo najprej prvostopno upravno oblastvo pregleda. Prepozno vloženo pritožbo ali pritožbo, ki je vobče nedopustna, ono oblastvo, ki je osporavan odlok izdalo, kar samo odbije. Ako tega prvostopno oblastvo ne stori, pa pač višje upravno oblastvo tako pritožbo zavrne. Proti odloku prvostopnega oblastva o zavrnitvi pritožbe je dovoljena posebna pritožba in ako spozna višje upravno oblastvo to pritožbo za umestno, ne izda le formalne rešitve o tem, nego obenem odloča tudi o glavnem predmetu.

Pa tudi druge pritožbe, ki ne trpe zbog takih nedostatkov, sme prvostopno oblastvo kar samo preizkusiti in svoj osporavani odlok kar samo izpremeniti, ako smatra pritožbo za umestno in se odlok tiče le pritožilca ter izprememba ne sega v pravice drugih oseb.

Še v dveh drugih primerih preizkuša prvostopno oblastvo kar samo svoj odlok, namreč takrat, kadar je

1. izdalo odlok brez ločenega ugotovitvenega postopka, ker so od stranke donešeni dokazi in oblastvu že znane činjenice zadostno pojasnile stanje stvari in ni bilo treba še posebej zasliševati strank radi zaščite njihovih pravic ali pravnih interesov, dalje takrat

2. kadar se je ustna razprava izvedla v odsotnosti kakšne stranke in se pozneje pokaže, da je bila stranka odsotna brez svoje krivde.

V teh dveh primerih mora prvostopno upravno oblastvo tudi samo preizkusiti pritožbo, ako pritožilec navede nove činjenice in dokaze, ki utegnejo dati povod drugačnemu odloku. Ako ostane pri prvotnem odloku, pošlje ves spis višjemu oblastvu, če pa po uspehu preizkušnje smatra pritožbo v polnem ali delnem obsegu za upravičeno, nadomesti prvotni odlok z novim prvostopnim odlokom.

Po ravnokar navedenem je jasno, da pritožba nima vedno prenosnega ali devolutivnega učinka, ker se rešitev pritožbe ne prenese vedno od prvostopnega oblastva na višje oblastvo. V večini slučajev pa bo oblastvo prve stopnje poslalo pritožbo z vsemi upravnimi spisi višjemu oblastvu. Vendar tudi v teh primerih sodelovanje prvostopnega oblastva nikakor ni povsem izključeno. Kadar namreč pritožilec v pritožbi navede nove činjenice ali dokaze in tako naknadno navajanje ni izključeno (n. pr. zbog opuščenega navajanja pri ustni razpravi), takrat mora prvostopno upravno oblastvo takoj obvestiti o tem eventualne pritožilčeve nasprotnike in jim odrediti rok, tekom katerega smejo podati svoje izjave o teh novih činjenicah ali dokazih. Zakasnele izjave se ne upoštevajo, razen, ako javni interes to zahteva. Včasih zopet prvovrstno oblastvo ni zadostno ugotovilo stanja stvari in ga je treba dopolniti. To dopolnitev odredi višje oblastvo po oblastvu prve stopnje, a sme jo izvesti tudi kar samo.

Višje upravno oblastvo (pritožno oblastvo) odloča o pritožbah na četvero načinov:

1. Pritožba se odbije, ker je vobče nedopustna ali po preteku roka vložena, a nižje upravno oblastvo ni že kar samo zavrnilo pritožbe, dalje ker pritožitelj ni legitimiran k pritožbi. Nedostaja taka legitimacija oni osebi, ki v dotični stvari ni neposredno prizadeta zbog kakšne materialne ali formalne pravice. V teh slučajih se osporavani prvostopni odlok sploh ne ocenja nego se pritožba kar kratkomalo (a limine) zavrne iz razlogov, ki se tičejo nedostatkov v pritožbi sami, dočim se v nadaljnjih treh slučajih ocenjuje pravilnost osporavanega odloka.

2. Pritožba se radi neosnovanosti zavrne. S tem se osporavani odlok iz stvarnih (meritornih) razlogov odobri, ker uveljavljena nezakonitost ali neprimernost odloka ali nedostatnost postopka ni osnovana.

3. Prvostopni odlok se razveljavi, ker je stanje stvari tako nezadostno ugotovljeno, da je treba nove razprave, in predmet se vrne nižjemu oblastvu v ponoven pretres in odločanje. Odlok pritožnega oblastva je tu zgolj kasatoren. Novega razpravljanja (z ustno razpravo ali brez nje) je zlasti treba tedaj, kadar se v poprejšnjem ugotovitvenem postopku bistvena vprašanja sploh niso pretresla ali na tako nepopoln način, da se mora ugotovitveni postopek v večjem obsegu ponoviti ali spopolniti. Iz drugostopnega odloka naj bo kolikor moči točno razvidno, v koliko so posledki prejšnjega ugotovitvenega postopka še uporabljivi in na katere točke se naj novo razpravljanje osnuje. Ali je ob tem ponovnem pretresu treba tudi ustne razprave, o tem odloča oblastvo vobče po lastni uvidevnosti, a vsekakor mora odrediti ponovno ustno razpravo, ako je pretresati taka vprašanja, za katere predpisuje kak poseben zakon ustno razpravo.

4. Odlok prve stopnje se izpremeni. Taka reformatorna rešitev pritožbe izpremeni osporavani odlok v vsakem oziru ali pa le delno. Izpremembra se nanaša le na vprašanje zakonitosti ali primernosti. V kolikor je bil postopek na prvi stopnji nedostaten, ga je moralo že drugostopno oblastvo samo ali pa po oblastvu prve stopnje spopolniti in nato bodisi pritožbo zavrniti (glej točko 2) ali pa odlok izpremeniti. Jasno je, da se pri dopolnitvi ugotovitvenega postopka ne sme kršiti načelo zasliševanja strank. Kadar pa je za to dopolnitev treba nove razprave, takrat je postopati po točki 3.

Pri tem četrtem načinu odločanja se drugostopno upravno oblastvo omeji včasih zgolj na pritožbo in ji popolnoma ali deloma ugodi. Uprava pa mora ščititi tudi javni interes. Zavaljo tega sme drugostopno upravno oblastvo ob priliki pravočasno vložene pritožbe osporavani od-

lok vnovič v vsakem oziru radi zaščite javnih interesov presoјati. To načelo neomeјene ocene osporavanih odlokov velja toreј le v toliko, v kolikor gre za javno korist. Višje upravno oblastvo bi zavoјjo tega moglo pritožbo zavrniti radi neosnovanosti in obenem iz javnih ozirov osporavani odlok tako izpremeniti, da bi se pritožiteljev položaj poslabšal (*reformatio in peius*). Možno je pa tudi, da se iz javnih interesov pritožiteljev položaj še bolj izboljša, nego je to zahteval v pritožbi (*reformatio in melius*).

Odlok višjega oblastva, ki rešuje pritožbo, naj obseza iste dele kakor prvostopni odlok. Sploh je treba smiselno uporabljati predpise, ki velјajo za prvostopni odlok. Zlasti mora višje oblastvo v svoјem odloku navedbe v pritožbi (pritožne točke) oceniti in obrazložiti ter se sme na razloge prvostopnega odloka sklicevati le tedaj, kadar so navedbe v pritožbi že v prvostopnem odloku pravilno ocenjene. Pritožnih točk pa seveda ni treba oceniti, kadar se pritožba kar kratkomalo zavrne radi nedopustnosti ali kadar pritožno oblastvo že iz drugih razlogov ugodi pritožnim predlogom. Ako oblastvo, ki na drugi stopnji odloča, ni ministrstvo, potem je treba tudi navesti, da zoper drugostopni odlok ni dopustna pritožba po redni upravni poti. Pri drugostopnih in prvostopnih odlokih, ki jih izdajajo ministrstva, pa ni treba takega navodila o pritožbah, ker je itak obče znano, da je ministrstvo vrhovno upravno oblastvo.

Višje oblastvo ne vroči svojega odloka neposredno strankam nego oblastvu prve stopnje, ki nato vse potrebno ukrene glede dostave drugostopnega odloka strankam.

Drugostopni odlok je načeloma izvršen. Po zakonu o državnem svetu in upravnih sodiščih tudi tožba na upravno sodišče (upravno sodišče v ožјem pomenu in državni svet) ne ovira izvršitve. Vendar pa sme upravno oblastvo, ki je na poslednji upravni stopnji odločilo, na prošnjo onega, ki je vložil tožbo na upravno sodišče, od-

goditi izvršitev upravnega akta do končne sodne odločbe, a le ako to dopušča javni interes ali ako bi prizadela izvršba prosilcu škodo, ki se ne bi več dala popraviti.

Odlok druge upravne stopnje in prvostopni odlok ministrstva pa je vobče moči osporavati še s tožbo na upravno sodišče, odnosno državni svet in torej še ni formalno pravomočna dotlej, dokler ni rok za upravnosodno tožbo potekel ali ni upravno sodišče, oziroma državni svet dokončno odločil. O formalni pravnomočnosti govorimo tedaj, kadar zoper odlok nobena izmed strank nima več pravice do rednega pravnega leka, torej do pritožbe na višje upravno instanco, do tožbe na upravno sodišče ali državni svet in do pritožbe na državni svet. Zakon o državnem svetu in upravnih sodiščih dovoljuje namreč poediní fizični ali juridični osebi, čigar pravica ali v zakonu osnovan neposrednji interes bi se bil prekršil, ako bi bil odlok poslednje dopustne upravne stopnje nezakonit, še tožbo na upravno sodišče, a proti kraljevemu, v izvrševanju upravne oblasti izdanemu ukazu in proti odloku ministra tožbo na državni svet. Zoper rešitev (sodbo ali odlok) upravnega sodišča je pod nekimi pogoji dopuščena še pritožba na državni svet, v kolikor specialni zakoni te pritožbe ne izključujejo. Tudi predvidevajo ustava in nekateri upravni zakoni proti izvestnim odlokom bana kar neposredno tožbo na državni svet.

Zna se pripetiti, da je stranka krivo napotena na pravni lek pritožbe n. pr. na tretjo instanco, dasi naš upravni postopek pozna le tek po dveh upravnih stopnjah. Ako stranka vloži pritožbo po tem pogrešnem navodilu, upravno oblastvo, ki mu je pritožba izjavljena, sicer pritožbo odbije, a rok za tožbo na upravno sodišče začne teči šele z dnem, ko prejme stranka ta odklonilni odlok. Seveda sme stranka tudi pred tem časom po veljavnih predpisih vložiti tožbo na upravno sodišče.

Novi upravni postopnik pozna poleg pritožbe še redni pravni lek **ugovora**. Tudi predpisno izjavljeni ugovor preprečuje pravnomočnost prvostopnega odloka. Dopuščen je

ugovor le proti odlokom, ki jih prvostopno upravno oblastvo iz javnih interesov izda kar na osnovi oblastvu znanih činjenic ali na osnovi strankinega predloga in njenih donesenih dokazov, dasi stanje stvari še ni dovolj ugotovljeno. Ugovor proti takemu odloku bi se moral tekom petnajstih dni vložiti pri oblastvu, ki je ta odlok izdalo. Ako se ugovor ne vloži, postane odlok pravnomočen. Ako se pa ugovor predpisno preda, mora prvostopno upravno oblastvo v petnajstih dneh po prejemu ugovora uvesti ugotovitveni postopek. Če tega v tem roku ne stori, izgubi napadeni odlok svojo veljavo, o čemer se izda stranki na njeno zahtevo potrdilo.

Poleg ugovora v gorenjem smislu pa pozna naše pravo še dvoje sličnih pravnih institucij, od katerih je ena reden pravni lek, drugi pa ne:

1. Po nekaterih zakonih ima ugovor namen, da se z odlokom nižjega samoupravnega organa bavi še višji organ iste samoupravne edinice, ali da zavoljo ugovora proti začasnemu odloku javnopravnega zavoda uvede pristojno nadzorno oblastvo redni upravni postopek. Ta ugovor z devolutivnim učinkom je vezan na krajši rok. Ako ni pravočasnega ugovora, postane začasni odlok pravnomočen. Po zakonu o občinah je proti odlokom predsednika ali občinske uprave v poslih samostalnega delokroga v 8 dneh dopusten ugovor, ki ga mora občinska uprava ali uvaževati ali pa, ako ga ne uvažuje, predložiti občinskemu odboru v odločanje. Zakon o mestnih občinah pa dopušča proti odlokom predsednika občine v teh poslih v roku osmih dni ugovor na mestni svet. Ker ima začasni odlok le pogojno veljavo, zavoljo tega tudi odloka, izdanega na ugovor, ni smatrati za drugostopen, marveč še vedno za prvostopen odlok, proti kateremu je možna pritožba.

2. Predstavka meri na to, da bi isto oblastvo, ki je odlok izdalo, ga izpremenilo ali razveljavilo. Ta izredni pravni lek ni vezan na nikakršen rok, a stranka tudi nima pravice do rešitve take predstavke. Ugoditi bi smelo upravnno oblastvo predstavki le pod pogojem, da pravice drugih

oseb ne bi zbog tega trpele ali da bi tudi te osebe pristale na izpremembo ali razveljavitev prvotnega odloka. Jasno je, da se z goditvijo predstavitve tudi ne smejo kršiti javni interesi.

Takozvana „nadzorstvena pritožba“ po svojem bistvu ni drugega nego predlog, da naj nadzorno oblastvo izven rednega pritožnega postopka zavoljo nepravilnega zadržanja upravnega oblastva vobče ali v konkretnem primeru izvršuje svojo nadzorno oblast (n. pr. z dajanjem službenih navodil, z disciplinskimi odredbami, z uporabo izrednih, nadzornemu oblastvu v raznih zakonih pripuščenih pravnih lekov). Stranka pa nima pravice zahtevati, da bi nadzorno oblastvo na njen predlog sploh kaj ukrenilo ali jo o svojih ukrepih obvestilo.

Poprave pisnih in računskih pogreškov in drugih očitnih netočnosti v odloku ali njegovih odpravkih (n. pr. odpravek se ne ujema z izvirnikom ali z dejansko razglašenim odlokom) ni šteti med pravne leke. Izvaja to popravo po službeni dolžnosti ali na strankin predlog ono oblastvo, ki je izdalo odlok. Pri tem ni vezano na nika-kršen rok, a mora o popravi obvestiti vse stranke.

VIII.

O izrednih pravnih lekih v upravnem postopku.

V upravnem postopku zadoščajo za zaščito strank in njih pravic vobče redni pravni leki ugovora in pritožbe. Radi nepričakovanih ali neuklonljivih dogodkov pa je stranka morda brez krivde zamudila kakšno pravdno dejanje ali brez svoje krivde prepozno doznala za pogoške v upravnem postopku. Za take izredne primere predvideva zakon o občem upravnem postopku izredne pravne leke, ki naj bi kljub formalni pravnomočnosti upravnega odloka ali navzlic zamudi pravdnega dejanja ščitili prizadete stranke pred kvarnimi posledicami. Na formalno pravnomočne upravne odloke pa niso le stranke vezane, nego tudi upravna oblastva jih ne morejo izpremeniti na škodo oseb, ki so si s takimi odloki pridobile materialne pravice. Včasih bi pa zbog take vezanosti upravnih oblastev na svoje odloke prav izdatno trpel javni interes ali sploh zaupanje v pravni red. Omočiti je torej treba tudi upravnim oblastvom samim, da brez predloga strank pod izvestnimi pogoji pravnomočne upravne odloke izpremene ali razveljavijo. Tudi tega vprašanja se je novi postopnik lotil in s tem odstranil mnogo nejasnosti v upravnem postopku. Ker pa naj stranke zaupajo upravnim odlokom in ker pravna varnost ne sme trpeti, zato so tudi izredni pravni leki po večini časovno omejeni.

Izredna pravna sredstva po občem upravnem postopniku so:

1. postavitev v prejšnje stanje na strankin predlog,

2. obnova postopka na strankin predlog ali po službeni dolžnosti in

3. razveljavitev ali izprememba pravnomočnega odloka
 a) radi ničnosti ali b) radi zaščite javnih interesov ali
 c) s pristankom prizadetih oseb, in sicer vse to po službeni dolžnosti.

Postavitev v prejšnje stanje naj odstrani škodljive pravne posledice, ki so stranki nastale vsled zamude kakšnega pravnega dejanja, ter se naj postopek vrne v ono stanje, v katerem je bil pred zamudo. Da pravni red preveč ne trpi in da bi se postavitev v prejšnje stanje ne zlorabila, zavoljo tega je ta izredni pravni lek dopuščen le v dveh slučajih:

1. Stranka radi nepričakovanega ali neuklonljivega dogodka nikakor ni mogla pravočasno priti na razpravo ali opraviti pravnega dejanja, ki je vezano na rok. Taka pravna dejanja so zlasti pritožbe in ugovori, dalje udeležba pri ustnih razpravah, katerih zamuda prekludira poznejše ugovore, kar velja n. pr. za razprave, ki jih radi ugotovitve stanja stvari odredi upravno oblastvo po določbah upravnega postopnika, in za razne razprave, predpisane v nekaterih zakonih o poedinih upravnih stvareh. Stranka mora zadržek verjetno izkazati in najkasneje v 15 dneh od dne ko je minul zadržek, a najdalje v 3 mesecih od dneva zamude predlagati postavitev v prejšnje stanje pri pristojnem oblastvu prve stopnje. Po preteku treh mesecev torej ni več moči predlagati postavitev v prejšnje stanje in najsi je zadržek tudi šele po preteku tega roka minul.

2. Stranka je zamudila rok za pritožbo ali ugovor le radi tega, ker je bilo dano v odloku pogrešno navodilo, da proti njemu ni pravnega leka po redni upravni poti. Stranka bi navzlic pogrešnemu navodilu seveda smela postopati po veljavnih predpisih. Ako pa tega ne stori, sme predlagati postavitev v prejšnje stanje v treh mesecih od dne, ko je zamudila pravni lek, ali v 15 dneh od prejema pravnomočnega odloka upravnega sodišča, ki je tožbo zavrnilo, ker vkljub pravočasnosti vložitve te upravnosodne tožbe redna

upravna pot še ni bila izčrpana in je bila tožba na upravno sodišče vložena le vsled pogrešnega navodila o pravnem sredstvu. Tudi ta predlog za postavitev v prejšnje stanje se poda pri upravnem oblastvu I. stopnje.

Vobče smemo trditi, da so odredbe upravnega postopnika povsem naravne, toda pod točko 2. navedeni razlog za postavitev v prejšnje stanje je vsekakor preveč izumetničen in bi bilo gotovo primerneje, da bi v takih slučajih upravno sodišče razveljavilo osporavani upravni akt radi nedostatnega postopka, nakar bi moralo upravno oblastvo izdati nov odlok s pravilnim navodilom o pravnih lekiih.

Stranka, ki predlaga postavitev v prejšnje stanje, mora obenem s predlogom opraviti tudi dotično pravdno dejanje, ki je bilo vezano na rok.

Ako se zamudi tudi oni rok, v katerem se sme predlagati postavitev v prejšnje stanje, ni več dopustna taka postavitev.

O predlogu za postavitev v prejšnje stanje odloča ono oblastvo, pri katerem je bilo treba opraviti zamujeno pravdno dejanje ali ki je odredilo zamujeno razpravo ali ki je dalo pogrešno navodilo o nedopustnosti rednega pravnega leka. Zoper ta odlok je dopustna pritožba na višje upravno oblastvo le takrat, kadar se predlog zavrne in je odločilo ono oblastvo, ki je v predmetu pristojno na prvi stopnji.

Oblastvo, ki odloča o predlogu za postavitev v prejšnje stanje, sme na poseben strankin predlog začasno tudi prekiniti postopek, ako bi se le s prekinitvijo utegnil zavarovati uspeh postavitve v prejšnje stanje, ki se bo verjetno dovolila.

Obnova postopka ima namen, da se take činjenice in taka dokazila, ki so že v prvotnem zaključenem upravnem postopku obstojala, a ki jih stranka brez svoje krivde takrat ni mogla, uveljavljati, sedaj v obnovljenem postopku uporabljajo, dasi proti prvotnemu upravnemu odloku ni več pritožbe ali ugovora. Ni pa potrebno, da bi bil odlok tudi že formalno pravnomočen, t. j. da bi zoper njega tudi ne

bil več dopusten upravnosodni postopek ali da je ta že dokončan. To je povsem umljivo, ker odloča upravno sodišče le na osnovi činjenic, ki jih je ugotovilo upravno oblastvo.

Obnova pred upravnim oblastvom samim je vobče možna tudi takrat, kadar je upravno sodišče odločalo. Stanja stvari upravnega predmeta nima upravno sodišče ugotavljati, nego upravno oblastvo, a upravno sodišče le presoja, ali je stanje stvari zadostno ugotovljeno ali ne. Obnova pravnomočne sodbe ali odloka upravnega sodišča, odnosno državnega sveta bo pač le v toliko dopustna, v kolikor se obnovitveni razlogi nanašajo neposredno na postopek upravnega sodišča ali pa na stvari, ki so se dogodile sicer še v upravnem postopku, toda šele po odločanju poslednje stopnje, tako da ne morejo biti razlog za obnovo pri upravnem oblastvu (n. pr. postopek pred upravnim sodiščem se obnavi, ker se je še le naknadno dognalo, da je bil dan dostave na dostavnici nepravilno napisan, tožba na upravno sodišče zbog tega vendar še pravočasno vložena in torej zavrnitev tožbe z odlokom neosnovana).

Razlogi za obnovo so nastopni:

1. odlok se opira na lažne listine ali na lažne izpovedbe prič, izvedencev in tolmačev ali je vobče bil izpovedan z dejanjem, ki je kaznivo po kazenskem zakonu;

2. stranka zve brez svoje krivde šele naknadno za nove činjenice ali dokazila, ki bi verjetno povzročila drugačen odlok, ako bi jih mogla preje uporabiti (tkzv. nova reperta);

3. upravno oblastvo je kakšno odločilno vprašanje kot predhodno vprašanje drugače rešilo nego pozneje pristojno sodišče ali drugo upravno oblastvo.

Obnova se dovoli ali na strankin predlog ali, ako gre za javni interes, po službeni dolžnosti. Stranka sme v 15 dneh od dne, ko je zvedela za razlog obnove, vložiti pri oblastvu prve stopnje predlog za obnovo. Kadar pa je stranka za obnovitveni razlog zvedela, preden je bil upravni postopek dokončan, a po izteku roka za pritožbo, takrat se šteje 15 dnevni rok od dneva, ko je bil postopek dokončan.

To se more tedaj pripetiti, ko zbog dostave upravnega odloka ob različnih dnevih tudi rok za pritožbo za poedine stranke ob različnih dnevih izteče.

Oblastvo, ki je izdalo dotični upravni odlok na poslednji stopnji, odloči o tem, ali se naj strankinemu predlogu ugodi, odnosno, ali se naj po službeni dolžnosti obnova odredi. Ker v obnovljenem postopku ni treba ponavljati prejšnjih poizvedb, na katere ne vpliva obnovitveni razlog, mora odlok o obnovi tudi izreči, pred katerim oblastvom in v kolikem obsegu se naj postopek obnovi. Odlok, s katerim se obnova dovoli, se imenuje iudicium rescindens; on ustavi izvršbo upravnega odloka, v kolikor je to pač še mogoče. Odloku, s katerim se nanovo odločuje o glavnem predmetu, pa pravimo iudicium rescissorium. V nekaterih slučajih se bodeta oba ta odloka tudi združila in bo oblastvo istočasno z dovolitvijo obnove izdalo nov odlok v glavnem predmetu. Le kadar oblastvo prve stopnje odloča o obnovi, je proti odloku o obnovi dopustna pritožba na višje upravno oblastvo. Po petih letih po izdaji prvotnega odloka se sme postopek obnoviti le iz razlogov, ki so zgoraj pod 1. navedeni.

Dasi se radi drugačnega pravnega naziranja ne obnovi postopek, pa upravno oblastvo v obnovljenem postopku ni vezano na svoje prejšnje pravno naziranje.

Pravni učinek obnove je raznoteren. Ako je prvotni odlok deklarativen akt, bo obnova veljala za nazaj (ex tunc), v ostalih primerih pa radi obče pravne varnosti, zlasti pri konstitutivnih odlokih, s katerimi si je kdo že pridobil kakšno pravico, za naprej (ex nunc).

Upravna odločba se zbog ničnosti razveljavlja le po službeni dolžnosti in ne na strankin predlog. Izreče ničnost vobče nadzorno oblastvo, le glede ministrskih odlokov ministrstvo samo. K nadzorim oblastvom ne štejemo zgolj prvo nadrejeno, za nadziranje upravičeno oblastvo, nego tudi višja oblastva. Dopustna pa je razveljavitev zbog ničnosti edino le zavoljo stvarne (ne tudi zaradi krajevne) inkompetence, dalje radi odločitve po organu, ki nikoli ni

mogel biti upravičen do takšnega odločevanja (n. pr. podrejen organ, ki sploh ne bi mogel odločati), potem radi tega, ker bi se z izvršbo upravnega odloka zagrešila zločinstvo ali prestop (torej dejanje, ki ga kaznuje redno sodišče), in končno radi takega pogoja, ki po kakšni izrečni zakoniti določbi povzroči ničnost. Nekateri pravniki tolmačijo ta poslednji razlog za izrekanje ničnosti tako ekstenzivno, da bi se smel odlok vselej proglasiti za ničnega, kadar se smejo neke pravice strankam dati le ob izpolnjenih, v zakonu izrečno navedenih pogojih, a se naknadno dožene, da prvotna domneva o izpolnjenih pogojih ne drži. Mišljenja sem, da tako tolmačenje ni umestno. V kolikor kakšen upravni zakon sam ne dovoljuje naknadne razveljavitve takih odlokov ali ne predpisuje izrečno njih ničnost, potem je pač le obnova po službeni dolžnosti za javen interes primerna. V nasprotju z obnovo postopka ta izredni pravni lek ni vezan na nikakršen najdaljši rok, kar radi pravne varnosti vsaj glede prvih dveh naštetih ničnostnih razlogov morda ni povsem primerno.

Odlok, s katerim izreče oblastvo ničnost, je deklarativnega značaja, in se z njim le avtoritativno ugotovi, da je bil prvotni, za ničnega spoznani odlok le navidezen odlok. Vobče bo torej učinkoval izrek ničnosti tudi za nazaj in ne šele zanaprej. Vendar to načelo ne more v polnem obsegu obveljati, ker dotlej, dokler se avtoritativno po pristojnem oblastvu ne izreče, da odloku nedostaja obvezne moči, se je ravnati po ničnem odloku, razna po tem odloku povzročena dejstva se ne dajo več odstraniti ali uničiti in nekatere vrzeli, ki bi nastale ob doslednem izvajanju gornjega načela, bi se sploh ne mogle več naknadno nadomestiti. Po mojem naziranju bo v teh poslednjih slučajih izrek ničnosti učinkoval le zanaprej.

Razveljavitev (ukinitve) ali izprememba pravnomočnega upravnega odloka radi zaščite javnih interesov, čeprav so stranke z odlokom pridobile pravice, je le pod posebno otežkočenimi pogoji dopustna. Razveljavitev ali izprememba radi zaščite javnih interesov je konstitutiven

akt, ki velja *ex nunc* in ki prejšnji veljavni odlok nadomesti z drugim. Ker zaupanje v pravni red ne sme trpeti, sme le najvišje za odločanje o dotičnem predmetu pristojno oblastvo (vobče je to oblastvo druge stopnje) razveljaviti ali izpremeniti pravnomočni odlok in le v toliko, kolikor je neizogibno potrebno, da se odvrne težka nevarnost za življenje in za zdravje ljudi, za varnost države, za javni red in mir, za javno varnost in nramnost ali za narodno gospodarstvo. Dasi je uporaba tega pravnega leka dokaj omejena, predvideva zakon o občem upravnem postopku v smislu zahtev moderne upravne vede in sploh pravnega čustva, povračilo škode, ki je nastala z uničenjem pridobljene pravice. O povračilu škode sodijo upravna sodišča na prvi stopnji, državni svet pa na drugi stopnji, a pravica do povračila zastara čez leto dni po pravnomočnosti odloka s katerim se je prvotni odlok razveljavil.

S priznanjem pravice do odškodnine je naša država jasno pripoznala vezanost uprave tudi na konstitutivne odloke, in jim priznala materialno pravno moč, t. j. vezanost oblastva na njen formalno pravnomočni odlok. Tako kakor abstraktne pravne norme imajo tudi konkretni upravni akti zavoljo svojega svojstva kot pravni predpisi vobče pač veljavo, ki časovno ni omejena. V mnogih slučajih pa je veljava upravnega odloka že po značaju njegovega predmeta (n. pr. prenehanje z izpolnitvijo obveznosti itd.) ali po izrečni odredbi abstraktne pravne norme časovno omejena. Zlasti je v abstraktnih pravnih normah predvideno, kdaj se sme veljavnost upravnega odloka omejiti z dodanimi mu roki in pogoji in kdaj se sme upravni odlok preklicati, t. j. z drugim upravnim aktom deloma ali popolnoma razveljaviti ali nadomestiti. Temu namenu služijo n. pr. zakonski predpisi o pravnih lekkih.

Umljivo je, da sme oblastvo, ki je izdalo pravnomočni odlok, ga **izpremeniti ali razveljaviti s pristankom oseb**, ki so si z odlokom pridobile pravico. Oblastvo seveda ne sme brez razloga uvesti postopek in si prizadevati, da si

izposluje pristanek teh oseb. Storiti sme to le iz ozirov na javni interes.

Drugačen je pravni položaj, kadar se s pravnomočnim odlokom nobena stranka ni pridobila pravic, nego so se stranki le obveznosti naložile. Stranka nima pravice zahtevati popoln ali delen preklic upravnega odloka, marveč postopa upravno oblastvo tudi v tem slučaju zgolj po službeni dolžnosti, akoravno je morda predlog prizadete stranke bil neposreden povod za novi pretres in za ukinitve ali omiljenje dotičnih obveznosti. Upravno oblastvo sme odlok razveljaviti ali izpremeniti le zavoljo obćih interesov ali vsaj le tedaj, kadar to zahtevajo interesi poedincev in s preklicem niso ogrožene javne koristi.

Tudi nosilec javne uprave (n. pr. država ali samouprava) more biti stranka, ki si je z odlokom svojega lastnega oblastva pridobila pravice, in ker tu ne gre zgolj za obći interes, je treba posebnega pristanka pristojnega oblastva dotičnega nosilca javne uprave. To oblastvo pa ni vedno isto kakor odločujoče oblastvo, ampak morda višje oblastvo ali oblastvo druge vrste, kar zavisi od upravne organizacije.

Odlok, s katerim se s pristankom strank ali zbog ničnosti ali radi zaščite javnih interesov razveljavi ali izpremeni kakšen odlok, je smatrati za nov predmet in ga je moči izpodbijati z istimi pravnimi leki kakor prvostopen odlok tega oblastva. Ker upravno oblastvo pri tu omenjenih treh izrednih pravnih lekih pokrene postopek le po službeni dolžnosti, stranke nimajo pravice zahtevati uvedbo upravnega postopka, pač pa imajo pravico pravnih lekov proti razveljavitvi ali izpremembi prvotnega odloka.

Kadar upravno oblastvo nižje ali srednje stopnje na strankino vlogo ne izda v primernem roku nobenega odloka, more stranka s tako zvano nadzorstveno pritožbo prositi pomoči pri nadrejenem oblastvu, da le-to v izvrševanju svoje nadzorne oblasti pozove zamudno oblastvo k hitrejšemu odločanju. Bolj učinkovito sredstvo proti odlašanju rešitve je zakonita domneva, da je bilo stran-

kinemu predlogu ugodeno ali da je bil odklonjen, V nekaterih specialnih zakonih je n. pr. odrejeno, da se po preteku določenega, v zakonu samem predpisanega roka smatra, kakor da je upravno oblastvo ugodilo stranki in velja ta domnevana ugoditev ali dokončno ali pa le dotlej, dokler oblastvo ne izda odloka. Zakon od državnem svetu in upravnih sodiščih pa pozna še drugo učinkovito sredstvo, da ono upravno oblastvo, ki na poslednji upravni stopnji odloča (večinoma je to oblastvo II. stopnje), pravočasno reši predmet in izda odlok. Stranka, ki tudi po treh mesecih od dne, ko je ponovno zahtevala rešitev, ni mogla dobiti nobenega odloka od tega oblastva, sme namreč vložiti tožbo na upravno sodišče, ki vzame tožbo v postopek, kakor da je pristojno upravno oblastvo odbilo tožiteljevo zahtevo.

IX.

O upravni izvršbi.

Izvršba je podobno kakor kazen posledica protipravnega zadržanja. Ako obvezanec krši kakšno pravno dolžnost, se z avtoritativno prinudo prisili, da v polni meri ali vsaj deloma izpolni vse one obveznosti, ki izvirajo iz pravne dolžnosti. Pravne obveznosti se nalagajo strankam tudi z upravnimi odloki (rešnji in naredbami) upravnih oblastev. Izvršitvi teh odlokov je namenjena upravna ali administrativna izvršba, ki jo ureja upravni postopnik. Ta izvršba pa ne velja le za upravne odloke, nego tudi za poravnave, ki so jih stranke glede nasprotnih zahtevkov sklenile pred upravnim oblastvom in ki se nanašajo na predmete, o katerih je dotično oblastvo kompetentno odločati.

Po upravnem postopniku je treba posebnega izreka, s katerim se odlok oziroma poravnava proglašaja za izvršno. Za ta izrek je pristojno ono upravno oblastvo, ki je na prvi stopnji odločilo. Kakor že preje omenjeno, ni potrebno, da bi bil upravni odlok, ki ga je izvršiti, tudi že pravnomočen. V nekaterih slučajih niti pravni lek ugovora ali pritožbe nima odločive moči, zlasti pa tožba na upravno sodišče ali državni svet vobče ne ovira izvršitve upravnih odlokov. Izjemoma pa vendar upravnosodna tožba zadržuje izvršbo. Po zakonu o državnem svetu in upravnih sodiščih sme namreč upravno oblastvo po tožiteljevi prošnji odgoditi izvršbo upravnega akta do konca sodne odločitve, ako to dopušča javni interes ali ako bi izvršba prizadela prosilcu nepopravljivo škodo. So tudi primeri, da se izvršnost odlokov in že uvedena izvršba ustavi. Na predlog za postavitev v prejšnje stanje se na strankino zahtevo začasno prekine postopek, če se bo postavitev v

prejšnje stanje verjetno dovolila in če je prekinitev očitno potrebna, da se zavaruje popoln uspeh postavitve v prejšnje stanje. Istotako ustavi odobrena obnova postopka izvršbo obstoječega odloka.

Oblastvo, ki je izdalo odlok na prvi stopnji, uvede izvršbo po službeni dolžnosti, ako je izvršba v javnem interesu, v ostalih primerih pa mora stranka sama predlagati izvršbo.

Oblastvo, ki izvaja izvršbo upravnega odloka ali njemu enake poravnave, je izvršilno oblastvo. Ni pa to vedno ono oblastvo, ki je izdalo upravni odlok na prvi stopnji in ki je izreklo izvršnost. V nekih primerih niti kakšno upravno oblastvo nego redno sodišče izvaja izvršbo upravnih odlokov. Izvršilna oblastva za izvršitev upravnih odlokov so predvsem občja upravna oblastva prve stopnje, državna krajevna policijska oblastva in občine.

Občja upravna oblastva prve stopnje (sreska načelstva, mestna poglavarstva, sreske izpostave, uprava grada Beograda) ne izvajajo le odlokov iz svojega stvarnega delokroga, nego vobče tudi odloke drugih upravnih oblastev in javnopravnih oseb, ako tem samim ne gre pravica izvršbe, a se smejo njihovi odloki administrativno izvrševati. Obče upravno oblastvo torej ne izvršuje le svojih lastnih odlokov nego tudi odloke drugih obćih upravnih oblastev prve stopnje, ki v konkretnem slučaju niso krajevno pristojna za izvršbo, dalje odloke nadrejenih upravnih oblastev (n. pr. banskih uprav in ministrstev), končno pa tudi odloke raznih drugih upravnih oblastev in javnopravnih oseb, kojih odloki uživajo prednost upravne izvršbe.

Prvostopno obće upravno oblastvo je torej obće izvršilno oblastvo za upravno izvršbo. Katero obće izvršilno oblastvo je krajevno kompetentno, to vprašanje je presojati po obćih odredbah upravnega postopnika.

Državna krajevna policijska oblastva (uprave policije, predstojništva mestne policije, policijski komisariati, starešinstva mestnih četrti) in občine izvajajo izvršbo le glede odlokov iz svojega delokroga.

Stranka, ki predlaga izvršbo, dalje upravno oblastvo (odnosno javnopravna oseba), ki po službeni dolžnosti uvede izvršbo, a sploh ni izvršilno oblastvo ali vsaj v konkretnem slučaju ni krajevno pristojno za izvršbo, mora s posebno vlogo pri pristojnem izvršilnem oblastvu pokreniti izvršbo.

V kolikor gre za izvršbo denarnih terjatev, zakon o občem upravnem postopku izrečno prizna izvršnim upravnim odlokom značaj izvršilnega naslova za sodno izvršbo. Vendar ne oblastvo, ki hoče pokreniti izvršbo v javnem interesu, ne upravičena stranka ne smeta izberoma zahtevati izvršbo ali pri pristojnem izvršilnem upravnem oblastvu ali pa pri rednem sodišču. Sodno izvršbo denarnih, z izvršnim upravnim odlokom nastalih ali ugotovljenih terjatev more pokreniti le pristojno izvršilno upravno oblastvo (torej ne upravno oblastvo, ki predlaga izvršbo, ne stranka) in sicer v dveh slučajih:

1. takrat, kadar izvršilno upravno oblastvo zve, da je proti isti osebi istočasno poseči s sodno in z administrativno izvršbo, dalje

2. takrat, kadar bi se izvršba nikakor ne mogla omejiti le na takšne premične telesne stvari, ki so dejanski tudi v zavezančevi posesti ali ki so sicer pri kom drugem, vendar je ta druga oseba voljna jih izročiti. To velja torej za primer, da je treba izvršbo raztegniti tudi na nepremičnine, na netelesne imovinske pravice ali na take telesne premične stvari, ki so pri kom drugem in jih ta ni voljan izročiti.

V teh dveh slučajih pa sodna izvršba ni le dovoljena, nego bi obenem bilo tudi nadaljevanje administrativne izvršbe nedopustno. V drugih primerih pristoji izvršba upravnih odlokov sodiščem le pod pogojem, da je za njih izvršbo po posebnih zakonskih predpisih pristojno redno sodišče. K taki restriktivni interpretaciji ne dovolj določnih predpisov novega upravnega postopnika o izvršbi silita predvsem obča vodilna misel našega prava, da bodi za en in isti predmet po možnosti le ena vrsta oblastev kompe-

tentna, in pa duh novega, že pred upravnim postopnikom izdanega zakona o izvršbi in zavarovanju, ki nikakor ne favorizira izvršitve upravnih odlokov po sodnih oblastvih.

Za sodno izvršbo upravnih odlokov veljajo seveda predpisi sodnega izvršilnega postopnika (zakona o izvršbi in zavarovanju), vendar ugovore proti izvršilnemu naslovu samemu je vložiti pri upravnem oblastvu, ki je izdalo izvršilni naslov, kajti le-to more oceniti, ali so nastopile take činjenice, ki razveljavljajo ali ovirajo zahtevek, radi katerega je izvršba dovoljena, in ki so nastale šele ob času, ko jih zavezanec ni več mogel uspešno uveljavljati v predhodnem upravnem postopku.

Administrativna (upravna) izvršba uporablja po možnosti ono po zakonu dopustno sredstvo, ki je za zavezanca najmilejše, ki pa vendar privede do smotra (nčelo sorazmernosti). Da se zavezancu ne delajo nepotrebne nepravilike, se smejo izvršilna dejanja opravljati ob nedeljah in praznikih, kakor tudi ponoči samo tedaj, ako je nevarno odlagati izvršbo in je izvršilno oblastvo izrečno s pismenim nalogom odredilo tak čas.

Po predmetu dolžne storitve razlikujemo izvršbo denarnih terjatev in nedenarnih dolžnosti. **Izvršba denarnih terjatev**, izvirajočih iz upravnih odlokov, se vrši kakor gori navedeno z administrativno izvršbo, izjemoma pa mora izvršilno upravno oblastvo pokreniti pri pristojnem sodišču izvršbo. Administrativna izvršba se izvaja z rubežnim popisom in s prodajo onih zavezančevih premičnih telesnih stvari, ki tudi po sodnih predpisih niso izvzete od sodne izvršbe. Posebnega opomina predpisi o izvršbi denarnih terjatev ne poznajo, pač pa se rubež ne sme pričeti pred potekom roka za izpolnitev dolžne dajatve. Izvzete so po zakonu o izvršbi in zavarovanju zlasti stvari, ki so neizogibno potrebne zavezancu in njegovi družini za preživljanje in za opravljanje poklica, dalje razne stvari za opravljanje verskih obredov, potem stvari samoupravnih teles in javnih občekorištnih ustanov, v kolikor bi s tem trpeli neposredni javni interesi.

Rubež odredi izvršilno oblastvo s posebnim pismenim odlokom, ki ga pa sme izvršilni organ zavezancu izročiti tudi šele ob začetku rubeža. Rubež je zaznamovanje in popis stvari v rubežnem zapisniku, s čimer upravičenec pridobi zastavno pravico na popisnih stvareh do višine denarne terjatve in izvršilnih stroškov. Izvršilni organ odloči, katere stvari bo zarubil, oziraje se prvenstveno na stvari, ki jih zavezanec sam označi in ki se lahko vnovčijo. Po možnosti se rubež opravlja vpričo zavezanca. Ako je odsoten, se sme rubiti le v prisotnosti polnoletnega člana njegove rodbine ali njegovega nameščenca, pooblaščenega zastopnika ali pa se morata pritegniti dve polnoletni osebi za priči in to prvenstveno izmed zavezančevih sorodnikov ali sosedov. V teh poslednjih slučajih mora izvršilno oblastvo vročiti zavezancu prepis rubežnega zapisnika.

Zarubljeni denar, zarubljene dragocenosti in vrednostne papirje preda izvršilni organ izvršilnemu oblastvu. Ostale premične telesne stvari čuva zavezanec sam, a jih ne sme odsvojiti. Po potrebi stavi izvršilni organ na te stvari posebno označbo. Ako je po pravici sumiti, da zavezanec ne bo varno čuval zarubljene stvari, sme izvršilni organ dotične predmete tudi zakleniti pri zavezancu v ločenem prostoru in dohod k temu zapečatiti ali pa jih predati na čuvanje občini ali imovinsko trdni osebi.

Kadar se pri zavezancu niso našle zarubne stvari ali ne v zadostni vrednosti, ugotovi to izvršilni organ v rubežnem zapisniku, ter po možnosti navede, ali ima zavezanec drugo premično ali nepremično imovino.

Zavezančeve stvari, ki so pri kom drugem, se smejo z administrativno izvršbo zarubiti le potem, ako jih ta druga oseba hoče izročiti. Če jih noče izročiti, je glede teh stvari možna le sodna izvršba.

Preprečiti se mora, da bi se zarubile stvari, ki so izvzete od izvršbe, ali da bi se zarubile stvari, ki niso v zavezančevi popolni lastnini ali do katerih imajo druge osebe izvestne pravice. V ta namen smejo prizadete osebe ugovarjati pri izvršilnem organu, a pri izvršilnem oblastvu

samem, ako se ugovor ni sprejel v rubežni zapisnik ali ako dotičnik ni bil prisoten pri rubežu. Izvršilno oblastvo ocenjuje te ugovore. Kadar nedvomno ugotovi, da gre komu drugemu na zarubljenih stvareh pravica, ki izključujejo izvršbo, in se ta pravica ne osporova, takrat razveljavi rubež dotičnih stvari. V ostalih primerih pa izvršilno oblastvo odloži izvršbo. Ako je bila pri sodišču vložena tožba glede spornega predmeta, počaka izvršilno oblastvo do pravnomočne rešitve, a ako še ni vložena tožba, se oni drugi pozove, da v odrejenem roku vloži pri pristojnem sodišču izločitveno tožbo. Izvršba se šele nadaljuje, ako tožba ni uspela ali ako se potrdilo o vložitvi tožbe ni v odrejenem roku predložila.

Druga faza izvršbenega postopka je prodaja zarubljenih stvari. Zakon predpisuje, kdaj in na kakšen način je prodajo izvesti.

Vobče odredi izvršilno oblastvo dan za prodajo tako, da je med rubežem in prodajo presledek enega meseca. Za primer ugovora proti rubežu je zarubljene stvari prodati šele potem, ko so bili ugovori pravnomočno odbiti. Vsekakor pa se sme prodaja tudi predčasno odrediti, ako na to pristanejo prizadete osebe, ali ako bi se zarubljene stvari lahko pokvarile ali v vrednosti znatno izgubile ali ako bi daljše čuvanje teh stvari povzročilo nerazmerno velike stroške.

Prodaja se vrši na dva načina, ali pod roko ali na dražbi. Pod roko se prodajajo vrednostni papirji in stvari z borzno ali tržno ceno. Izvršilno oblastvo odredi tudi najnižjo ceno in rok, v katerem je prodajo izvesti. Po potrebi posreduje prodajo borzni ali trgovinski posrednik in po zaslišanju zavezanca se smejo zarubljene stvari poslati v drug kraj, kjer se utegnejo bolje prodati.

Stvari, ki nimajo borzne ali tržne cene ali ki jih v odrejenem roku ni bilo moči pod roko prodati, je prodati na dražbi. Pri dražbi razlikujemo nje proglas (oklic) in izvedbo dražbe. V proglasu dražbe navaja izvršilno oblastvo kraj in čas dražbe, označbo in po potrebi

tudi cenilno vrednost zarubljenih stvari, potem kraj in čas, kje in kdaj jih je moči še pred dražbo ogledati. Proglas se nabije na razglasni deski izvršilnega oblastva in onih občin, v katerih se dražba vrši in so zarubljene stvari, a obvestiti je tudi prizadete stranke. Ako bi bilo primerno, se sme dražba proglasiti tudi še na drug bolj učinkovit način.

Dražba se izvede v kraju, kjer so zarubljene stvari, v kolikor izvršilno oblastvo ne smatra drug kraj za bolj ugodnega. Na dan dražbe se zarubljene stvari dopremijo praviloma na kraj, kjer se dražba vrši. Tudi se mora izvršilni organ uveriti, ali je bila dražba pravilno proglašena, ter nedostatke v tem pogledu naznaniti izvršilnemu oblastvu, da ono ukrene, kar je potrebno za odpravo nedostatkov. Zarubljene stvari se na dražbi posamezno ali v skupinah prodajajo s tem, da se dražba nadaljuje toliko časa, dokler ponudniki podajajo večje ponudbe. Ako se tudi po tretjem pozivu ne doseže večja ponudba in ni nihče zahteval krajši čas za premislek, tedaj priobči izvršilni organ še enkrat poslednjo ponudbo in preda stvar najboljšemu ponudniku. Kupec mora kupnino v gotovem novcu in vsaj do konca dražbe položiti. Ako bi tega ne storil, se mora stvar takoj iznova prodajati, a prvi kupec se ne sme udeležiti ponovne dražbe ter odgovarja za razliko zbog manj dosežene cene in za stroške ponovljene dražbe. Izvršilni organ in njegovi bližnji sorodniki ne smejo podajati ponudbe ne v lastnem, ne v tujem imenu.

Dražba se zaključí:

1. čim se doseže zadosten znesek za kritje denarne terjatve in vseh postranskih pristojbin ter izvršilnih stroškov;
2. ako položi zavezanec znesek, ki popolnoma pokriva navedene vsote;
3. ko so se vsi zarubljeni predmeti prodali;
4. ako se radi malega števila ponudnikov ali zavoljo drugih okoliščin ponudi le takšna najvišja cena, ki je očitno daleč pod pravo vrednostjo; v tem slučaju se mora s proglasom nova dražba objaviti in opraviti.

O izvedeni dražbi se sestavi dražbeni zapisnik, v katerega se zapišejo vse važne okoliščnosti pri dražbi, a zlasti tudi najboljši ponudniki in cene prodanih stvari, dalje vse odločitve med dražbo.

Izvršilno oblastvo konča administrativno izvršbo denarnih terjatev s porazdelitvijo gotovega novca, ki se je zarubil ali dosegel s prodajo zarubljenih stvari. Iz tega zneska se krijejo najprej izvršilni stroški, potem pa obvezna terjatev sama. Ako še kaj preostane, preda izvršilno oblastvo ostanek zavezanecu. Drugače je postopati, kadar se drži zarubljenih stvari več zastavnih pravic. Tedaj se mora ugotoviti, ali ima zastavna pravica, radi katere se je rubilo, neizpodbojno prvenstvo pred ostalimi zastavnimi pravicami ali ne. V prvem slučaju se ostanek položi pri sodišču, na čigar ozemlju se je rubilo, v drugem slučaju pa mora izvršilno oblastvo ves znesek in ne le ostanek položiti pri sodišču. Sodišče razdeli pri njem položeno vsoto po predpisih sodnega izvršilnega postopnika.

Izvršba nedenarnih dolžnosti naloženih z upravnimi odloki, se izvaja na troje načinov:

1. Ako je možno, da dolžno dejanje opravi tudi kdo drugi, sme izvršilno oblastvo odrediti izvršitev dolžnega dejanja po drugih osebah, a to po prejšnjem opominu. Izvrši se dejanje ob zavezančevih stroških, ter sme oblastvo zavezanecu s takoj izvršnim odlokom naložiti, da položi v naprej znesek za kritje teh stroškov.

2. Ako je treba kaj opustiti ali dopustiti, dalje ako je treba opraviti dejanje, ki ga ne more namesto njega opraviti kdo drugi, se uporablja posredna prinuda (posredna upravna sila). S pretnjo denarne kazni ali pripora se hoče vplivati na zavezanca, da izpolni svojo dolžnost. Po brezuspešnem preteku roka ali ob prvem protivnem dejanju se zapretno prisilno sredstvo izvrši in se zapretno strožje prisilno sredstvo, po potrebi tudi ponovitev najstrožjih ukrepov. V poedinem odloku se ne sme zapretiti več nego 4000 Din kazni (za primer neplačila zapor do 20 dni) ali pritvor daljši od 10 dni. Selska občina, t. j. občina, za ka-

tero ne velja zakon o mestnih občinah nego zakon o občinah, ne sme odlokov iz svojega delokroga izvršiti po posrednji prinudi, nego je za to pristojno le obče izvršilno oblastvo.

3. Ako se stanje, ki ustreza izvršnemu odloku, ne da na drug način ali pravočasno upostaviti, se sme uporabiti neposredna prinuda, v kolikor pravni predpisi kaj drugega ne določajo. K neposredni prinudi štejemo n. pr. odvzem ali odstranitev stvari, ki so razlaščene, ki jih je treba izročiti, ki se morajo radi opasnosti uničiti ali ki jih je treba podreti, dalje neposredno odstranitev odpora proti dejanjem, ki so bila z upravnim odlokom dopuščena in ki bi jih moral zavezanec trpeti, potem prisilno preprečitev dejanj, s katerim se kršijo v obliki upravnih odlokov izdane prepovedi itd.

Upravni izvršilni postopek pozna poleg upravne izvršbe v ožjem smislu še **začasne odredbe radi zavarovanja obveznosti**, ki so verjetne, a glede katerih sploh še ni bil izdan nikakšen upravni odlok ali odlok še ni izvršen. Zakon o občem upravnem postopku predvideva podobno kakor zakon o izvršbi in zavarovanju dvoje takih pravnih institutov, namreč izvršbo v zavarovanje in začasne odloke v zavarovanje.

1. Izvršba v zavarovanje se sme dovoliti le v zavarovanje denarnih terjatev in to takrat, kadar upravni odlok še ni izvršen ali kadar še ni iztekel rok izpolnitve, a je opasnost, da bi se brez take predčasne izvršbe izterjava denarne terjatve ovrla ali znatno otežila. Ako se obveznost izterja samo na strankin predlog, mora to opasnost predlagatelj verjetno izkazati, a oblastvo sme po potrebi zahtevati od predlagatelja primerno varščino. Kakor izvršba v ožjem pomenu, ki se uvede radi denarnih terjatev, se tudi izvršba v zavarovanje denarnih terjatev izvaja ali administrativno ali sodno. Sodno se izvaja izvršba v zavarovanje ob onih pogojih, ob katerih je tudi za izvršbo v ožjem pomenu potrebna sodna izvršba. Pri administrativni izvršbi v zavarovanje se odredi praviloma

le rubež, prodaja stvari pa je dovoljena le takrat, kadar bi se brez prodaje stvari pokvarile ali znatno izgubile na vrednosti. V tem poslednjem slučaju se mora izkupiček začasno hraniti v depozitu do izvršnosti odloka o obveznosti.

2. Začasnemu (provizornemu) odloku v zavarovanju denarnih terjatev kakor tudi denarnih zahtevkov, je namen, da obstoječe ali verjetne strankine obveznosti zavaruje, kadar upravno oblastvo še ni izdalo odloka o tej obveznosti ali morda postopek glede obveznosti se sploh še ni uvedel, dalje tudi potem, kadar je bil sicer izdan odlok o obveznosti, a še ni izvršen. Tak začasni odlok je dopusten le tedaj, kadar preti opasnost, da bi zavezana stranka preprečila ali znatno obtežila izvršbo dotične obveznosti z razpolaganjem z imovino ali kako drugače. Upravno oblastvo, ki je pristojno za izrek o obveznosti, izda začasni odlok. Ta začasni odlok vsebuje odredbo, s katero se na primeren način zavaruje dotično zatrjevano obveznost. Sredstev za zavarovanje je mnogo in pristojno oblastvo po svobodni oceni izbere ono sredstvo, ki se mu zdi primerno (n. pr. prepoved odsvojitve, prepoved drugačnega obratovanja v kakem podjetju itd.). Vsekakor pa mora dotična odredba ustrezati načelu sorazmernosti (uporaba milejšega, a vendar uspešnega sredstva). V odloku je navesti tudi razloge, zavljo katerih je tako zavarovanje sploh potrebno, ter je odrediti rok, do katerega naj traja začasni odlok. Le iz važnih razlogov se sme ta rok podaljšati. Tudi tak začasni odlok se izvaja administrativno, odnosno sodno.

Ako se izda začasni odlok na strankin predlog, ga sme oblastvo navezati na dejanje varščine za škodo, ki bi utegnila nastati nasprotniku, če se končno ugotovi, da pravno ne obstoji dotična terjatev ali dotični zahtevok. Sploh mora predlagatelj začasne odredbe svojemu nasprotniku povrniti škodo, ki mu je bila povzročena z začasnim odlokom, ako se pozneje pokaže, da je bil začasni odlok neopravičen. Tudi o tem povračilu škode odloča ono oblastvo, ki je pristojno za izdajo začasnega odloka. To oblastvo sme stranko tudi

kaznovati zavoljo objesti, če bi bilo vrhu tega očitvidno, da je bil začasni odlok izposlovan iz objesti.

V izvršilnem upravnem postopku in sicer tako pri upravni izvršbi v ožjem pomenu kakor tudi pri izvršbi v zavarovanje in začnih odlokih v zavarovanje je v omejenem obsegu dopustna tudi **pritožba**. Jasno je, da se s pritožbo zoper izvršitev nikakor ne sme več osporavati odlok, ki ga je izvršiti.

Po zakonu o občem upravnem postopku je ob izvršbi dopustna pritožba iz razloga, 1. da je izvršba nedopustna (n. pr. ker je proti odloku o obveznosti še dopustna pritožba z odloživo močjo ali ker rok za prostovoljno izpolnitev storitve še ni potekel) ali 2. da se odlok o izvršbi ne sklada z odlokom, ki ga je izvršiti, ali 3. da odrejena ali uporabljena prisilna sredstva niso v zakonu osnovana ali da se niso ona sredstva uporabljala, ki so za zavezanca najmilejša, ki pa vendar privedejo do smotra, ali 4. zoper odmero izvršilnih stroškov, ki jih izvršilno oblastvo naloži zavežancu ob priliki izvršitve dejanj po drugih osebah.

V vseh teh primerih pritožba nima odložive moči. Dalje je dopustna pritožba, in sicer z odloživo močjo takrat, kadar zavezanec ob rubežu uveljavlja, da so stvari izvzete od izvršbe ali da se je opravił rubež v prevelikem obsegu, potem kadar zavezanec ali drug upravičenec do zarubljenih stvari trdi, da zarubljene stvari niso v popolni zavezančevi lastnini in končno tudi zoper odmerjeno višino v razliki radi manj dosežene cene pri ponovni dražbi, ki jo je povzročil prvi kupec vsled prepozne položitve kupnine na prvi dražbi.

Tudi ob izvršbi v zavarovanje in ob začasnih odlokih v zavarovanje se je moči pritožiti in to 1. proti uvedbi izvršbe v zavarovanje, proti začasnemu odloku v zavarovanje in proti podaljšanju roka za trajanje takega začasnega odloka, dalje 2. proti zavrnitvi predloga, da se uvede izvršba v zavarovanje, ali da se izda začasni odlok v zavarovanje ali da se trajanje začasnega

odloka podaljša. V slučajih, navedenih pod točko 1., torej ob dajatvi, pritožba nima odložive moči.

Pritožbo zoper izvršitev je izjaviti ali nasloviti na neposredno višje upravno oblastvo, a predati pri izvršilnem oblastvu samem. Sploh velja za to pritožbo vse ono, kar je predpisano za pritožbo v upravnem postopku, dasi zakon takega izrečnega predpisa nima.

Ako je izvršba postala brezpredmetna (n. pr. radi izpolnitve obveznosti ali radi odstopitve od dovoljene izvršbe po upravičencu), dalje ako se naknadno ugotovi, da izvršba sploh ni bila dopustna, ali da je bila opravljena zoper nezavezano osebo, v takih slučajih je izvršbo ustaviti in vsa že opravljena dejanja razveljaviti. Isto velja seveda tudi za izvršilno zavarovanje.

Nekaj drugega od ustavitve izvršbe pa je njena odložitev. Odložitev se odredi, če je upravičena stranka dovolila glede obveznosti odložitev (odlog). Ako pa je upravno oblastvo ali javno-pravna oseba po službeni dolžnosti pokrenila izvršbo, mora to oblastvo ali ta oseba odobriti odložitev.

Predpisi upravnega postopnika o izvršitvi imajo v mislih le obveznosti, ki se odredijo ali ugotovijo z upravnim odlokom. Ne nanašajo se na slučaje, ko smejo organi javne varnosti na osnovi posebne zakonske pooblastitve brez predhodnega postopka odrediti nujne ukrepe za čuvanje javnega miru in reda kakor tudi za odvrčanje neposredne nevarnosti. V takih primerih oblastvo ali njej podrejen organ brez posrednega upravnega odloka kar neposredno izvaja prinudo.

X.

O stroških upravnega postopka.

Upravni postopek od uvedbe pa do izvršitve povzroča raznotere stroške. Novi upravni postopnik ureja vprašanje, koga ti stroški obremenjujejo. Razlikuje troje vrst stroškov upravnega postopka.

1. Obči stroški postopka, kakor n. pr. redni osebni prejemki uradnih organov in obči stvarni izdatki urada (za pisarniške potrebščine, za uradne prostore in njih opremo, kurjavo in razsvetljavo) obremenjajo oblastvo. To pa velja le v toliko, v kolikor kakšen poseben predpis česa drugega ne določa. Tako n. pr. morajo po zakonu o notranji upravi občine poskrbeti za prostore sreskega načelstva, a vzdrževanje zgradb, ki služijo banski upravi, obremenjuje po zakonu o banski upravi banovino. V še večji meri morajo občine prispevati k stroškom za državna policijska oblastva. Tudi stranke se deloma pritegnejo h kritju občnih stroškov ter se po zakonu o notranji upravi pobirajo posebne upravne takse za službene posle v občih upravnih in v občinskih stvareh, ki se započenjajo v privatnem interesu državljanov. Vrste in višino teh taks, način njih pobiranja, oprostitve od teh taks in njih uporablanje predpiše glede državnih oblastev obče uprave z uredbo ministrstvo, glede občin pa občina z odobritvijo bana in ministra za finance. Kar se pa tiče taks po zakonu o taksah, veljajo le določbe zakona o taksah, a zakon o upravnem postopku samo določa, da za zahtevanje in potrditev prejema vloge ni pobirati od stranke nobene takse.

2. K posebnim izdatkom oblastva je šteti stroške v gotovini, ki jih ima oblastvo neposredno ob pri-

liki postopka o kakšnem konkretnem predmetu. Taki stroški so potni stroški uradnih organov, pristojbine prič, izvedencev in tolmačev, stroški ogleda, pristojbine za razglase in podobno. Trpi te stroške:

a) praviloma stranka, ki je v lastno korist zahtevala uradni postopek, ali stranka, kateri v korist se postopa, ali stranka, radi katere oblastvo po službeni dolžnosti postopa (načelo povzročitve in interesa);

b) udeležena oseba, ki po svoji krivdi ali iz objesti povzroči ves postopek ali kakšno uradno dejanje, mora kriti te stroške (načelo zakrivljenja);

c) izvršilne stroške trpi zavezanec, a če so neizterljivi, ona stranka, ki je predlagala izvršbo.

Ako zadenejo upravni stroški več oseb, jih mora upravno oblastvo mednje v pravilnem razmerju porazdeliti.

Stranka, ki v lastnem interesu pokrene postopek ali poedino uradno poslovanje v tem postopku, je zavezana, da na zahtevo upravnega oblastva položi primeren predujem, ki se pozneje v glavnem odloku obračuni.

Uslužbencem obče uprave in ministrstva notranjih poslov pripade ob službenih potovanjih, izvršenih v korist in ob stroških privatne stranke, povračilo potnih stroškov po predpisih, ki veljajo za sodne uslužbence. Drugi potni stroški, ki so nastali zgolj v javnem interesu in ki jih za voljo tega ne trpe stranke, nego oblastvo, se računijo po občeveljavnih predpisih o potnih stroških državnih uslužbencev, v kolikor ni odrejena povprečnina.

3. Tretja vrsta stroškov so osebni stroški strank, kakršni so n. pr. stroški za prihod, za zamudo časa in za zastopnika, pooblaščenca ali pomočnika. Te stroške trpi vsaka stranka sama in se smejo naložiti drugim osebam le potem, ako izrečni predpis kakšnega posebnega zakona o poedini upravni stvari to določa.

Kakor gori omenjeno, ima upravno oblastvo včasih tudi izdatke v gotovini za priče in izvedence. Vsaka priča ima pravico do povračila stroškov, ki so

bili potrebni za potovanje v kraj in iz kraja zaslišanja in za bivanje v tem kraju, odškodnino za izgubo časa pa sme zahtevati le potem, če je občutno oškodovana v dnevnem zaslužku. Izvedenec, ki ne oddaja mnenja kot službena oseba, sme zahtevati povračilo stroškov, odškodnino za zamudo časa in nagrado za trud, dalje tudi primeren prejem. Za tolmača velja to, kar za izvedenca. Priče ali izvedenci morajo svoje zahteve staviti takoj ob zaslišanju ali oddaji izvedenškega mnenja, ker sicer izgube to pravico. O teh pristojbinah odloči upravno oblastvo ali v glavnem odloku ali pa s posebnim odlokom, in se smejo zoper odmero pritožiti priča, izvedenec in oseba, ki mora plačati.

XI.

O poslovnem redu upravnih oblastev.

Nekaj drugega nego upravni postopnik je poslovnik za upravna oblastva. Poslovnik ureja ravnanje z uradnimi spisi od trenutka njih prejema v uradu do ureditve rešenih spisov v arhivu, odnosno njih predaje naslovníkom ali pošti. Vse to poslovanje je pisarniška služba v širšem smislu, pri kateri razlikujemo konceptno službo in pisarniškomaniplacijsko službo.

K **konceptni službi** spada meritorno obdelavanje uradnih spisov. Semkaj prištevamo sestavljanje pripravljalnih zapisov, kakršni so zapisniki o ustnih izjavah strank in drugih pri uradnem oprasku sodelujočih oseb (prič, izvedencev itd.) pred oblastvom samim ali pa pri komisijskih razpravah in ogledih na licu mesta in pa zabeležbe v spisu o službenih opazkah, ustnih navodilih i. t. d.

Dalje obsega konceptna služba sestavljanje osnutkov (konceptov) za razpise, poročila in dopise. Razpisi so namenjeni podrejenim oblastvom, uradom in zavodom, kakor tudi strankam in ostalim v postopku udeleženiim osebam, poročila so naslovljena nadrejenim oblastvom, dopisi pa drugim uradom in poedincem, ki sploh niso, ali vsaj v dotični upravni stvari niso v odnosu podrejenosti proti upravnemu oblastvu. Po svoji vsebini so ti razpisi, poročila in dopisi na urade trojne vrste, ali obvestive, ali pozivi, ali prošnje. Obvestila se napišejo ali po službeni dolžnosti ali na poziv nadrejenega oblastva ali na prošnjo drugega urada. Z njimi obveščava upravno oblastvo o izvestnih družabnih in naravnih pojavih, potem o uradnih poslih, izvedenih na poziv ali prošnjo urada, kate-

remu je spis namenjen, dalje o drugih pravnih dogodkih, zlasti o takih, s katerimi upravni postopek n. pr. zbog pritožbe preide na višje oblastvo. Obvestilom je kajpada mnogokrat priložiti razne uradne spise in neredko je vsa obvestitev le odstop uradnih spisov drugemu uradu na vpogled ali radi nadaljnjega pristojnega postopka.

Sprošnja mi se nadrejena oblastva naprošajo za odobritev upravnih aktov, ki potrebujejo višje potrditve, in pa za navodila v konkretnem primeru ali za vrste slučajev. A tudi drugi uradi, ki niso ne nadrejeni, ne podrejeni, se naprošajo za pravno pomoč, n. pr. pri ugotavljanju stanja stvari ali pri dostavljanju upravnih odlokov.

S pozivom odredi nadrejeni urad podrejenemu, da poroča o dogodkih, da predloži neke uradne spise ali da opravi služben posel zase ali za nadrejen urad.

Razpisi strankam so predvsem v teku upravnega postopka izdani glavni in postranski odloki upravnega oblastva, nekateri razpisi pa stranko obvestijo zgolj o odlokih drugih oblastev.

Z uporabo tiskanih obrazcev in z narekovanjem v stegogram ali v pisalni stroj se sestava zapisov in osnutkov v dokajšnji meri olajša.

K meritornemu obdelovanju uradnih spisov moramo prištevati še pregledovanje ter odobravanje osnutkov in podpisovanje uradnih rešitev. Pregledovanje in odobravanje osnutkov vršita podobno nalogo kakor hierarhični ustroj upravnih oblastev, kjer višje oblastvo nižje nadzira, in pa kolegialna ureditev, kjer po skupnem pretresu večina odloča. Oni, ki koncept uradnih rešitev sestavi, večinoma ni pooblaščen, da podpiše rešitev, marveč mora višji uradnik istega oblastva osnutek pregledati in ga odobriti ali pregledan osnutek celo starešini oblastva predložiti v podpis. To večkratno pregledovanje pripomore, da se koncept čim skrbneje sestavi in ves predmet čim temeljiteje pretrse.

Pisarniškomaniplacijska služba se nanaša na prevzem in pregled došlih spisov, na njih vpisovanje v vlož-

ni in druge zapisnike, potem na dostavljanje spisov po edinim referentom, dalje na prepisavanje in odpravljanje spisov in končno na izpisovanje spisov in njih urejanje v arhivu.

Prevzem s pošto došlih spisov se potrdi po veljavnih poštnih predpisih, prevzem osebno predanih vlog pa na zahtevo s posebnim potrdilom. Pošiljke odpira ali oni uradnik, ki je za prevzem določen, ali pa poseben vobče ali glede izvestnih, n. pr. poverljivih spisov določen uradnik ali starešina sam, nakar se koliki (taksne marke) na prošnjah uničijo in na vloge pritisne vložna štampljka urada. Po pregledu pošte po pristojnem konceptnem uradniku se vloge vpisujejo večjidel pod posebnimi vložnimi številkami v vložni zapisnik, kjer se tudi na kratko označi vsebina predmeta. Poleg vložnega zapisnika se vodijo tudi indeksi (kazala) spisov po imenih in vsebini, a po potrebi celo po tujih vložnih številkah raznih uradov. Po vpisu v vložni zapisnik se spisi izročijo uradnikom v reševanje.

Rešeni in odobreni uradni spisi se nato, v kolikor niso v izvirniku rešeni ali v kolikor ni bil hkratu z osnutkom izdelan tudi izvirnik, izročijo v prepisovanje pisarni. Od pristojnega upravnega funkcionarja podpisani izvirniki ali od pisarne glede skladnosti z izvirnikom potrjeni prepisi rešitev se odpravljajo kuvertirani ali tudi nezaviti z odpravnimi knjigami po lastnih organih ali po pošti, navadno ali priporočeno, ter z dostavnico ali brez nje.

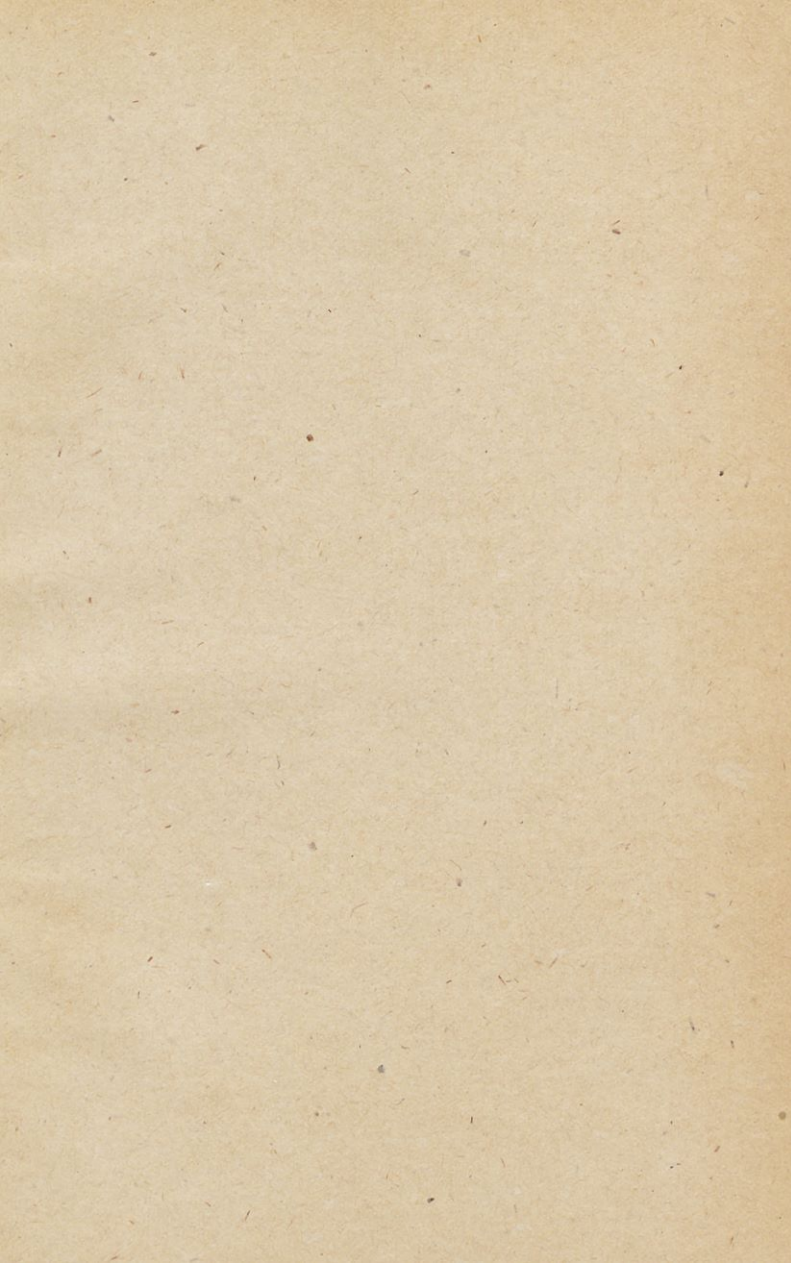
Rešeni spisi se v vložnem zapisniku izpišejo, po izvršeni odpravi in dostavi pa se preostali uradni spisi vložijo v arhiv. Spisi, ki se po preteku določenih evidenčnih rokov morajo konceptnemu uradniku vnovič izročiti (n. pr. radi pospešnic onim, ki niso v odrejenem roku ustregli uradnemu pozivu), se vložijo v posebne predale.

Za poverljive spise veljajo deloma drugačni predpisi, zlasti se pa vpisujejo v poseben vložni zapisnik in hranijo v posebnem arhivu.

Iz umljivih razlogov ne more biti povsem enotnega poslovnika za vsa upravna oblastva, ker je notranji ustroj

večjih uradov dokaj različen od onega manjših. Imamo pa v naši državi vsaj enoten poslovnik za obče upravnna oblastva, ki ga je 29. oktobra 1931. izdal predsednik ministrskega sveta na predlog ministra notranjih poslov. Ta poslovnik ne velja le za vsa obča upravna oblastva nego tudi za ostala državna oblastva notranje uprave in sploh za vsa druga državna oblastva, za katera ni posebnih predpisov glede poslovanja in ravnanja z uradnimi spisi. Ne v vsem obsegu, temveč le ustrezno morajo tudi občine, ki niso obča upravna oblastva prve stopnje, uporabljati ta poslovnik.





NARODNA IN UNIVERZITETNA
KNJIŽNICA



00000512958

