

Pokrajine v Sloveniji

BORUT HOLCMAN

Povzetek Avtor v razpravi skozi zgodovinsko izkustvo ugotavlja, da pravnozgodovinska dejstva kažejo na nujnost pokrajinske razdelitve. Brez pokrajin ni mogoče učinkovito zagotavljati tistega segmenta z ustavo zagotovljene pristojnosti države pri načrtovanju in aktivni podpori prostorskih, urbanističnih, kmetijskih, gozdarskih, hidroloških, meteoroloških, kulturnih, demografskih, narodnostnih, gospodarskih, infrastrukturnih, socialnih in ekoloških načrtovanj. Zgodovinske dežele so nastajale skozi stoletja. Izkušnja razvoja priča o tem, da ni pomembno v kakšni korelaciji so posamezni nivoji oblasti med seboj, nujno se je zavedati, da je vse v korist uporabnika – državljana.

Ključne besede: • zgodovinske dežele • fevdalizem • ustavnost • uprava • lastnina • dehabsburgizacija • nosilci oblasti • Slovenija

NASLOV AVTORJEV: dr. Borut Holcman, izredni profesor, Univrza v Mariboru, Pravna fakulteta, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: borut.holcman@um.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.10> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

Regions in Slovenia

BORUT HOLCMAN

Abstract Author through historical experience discusses, that the legal-historical facts indicate the necessity of the provinces. Without provinces, it is not possible to effectively ensure that segment of the constitutionally guaranteed state competence in planning and active support of spatial, urban, agricultural, forestry, hydrological, meteorological, cultural, demographic, ethnic, economic, infrastructural, social and ecological planning. Historical lands have emerged over the centuries. The experience of development testifies to the fact that it does not matter what correlation the individual levels of government are with each other, it is necessary to be aware that everything is for the benefit of the user - the citizen.

Keywords: • historical lands • feudalism • constitutionality • administration • property • dehabsburgization • holders of power • Slovenia

CORRESPONDENCE ADDRESS: Borut Holcman, Ph.D., Associate Professor, University of Maribor, Faculty of Law, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenia, email: borut.holcman@um.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.10> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

1 Uvod

Tri desetletja ustavne ureditve Republike Slovenije, 143. člen, ki še ni bil uveljavljen in vsaj enkrat spremenjen in kot tak sodi v stoletje regionalne praznine, stoletje načrtne dehabzburgizacije, tako z vidika reprezentativne vloge dinastije Habsburg, kakor tudi s stihijskim spreminjanjem ali vsaj z zelo nedomišljenim poseganjem v upravo, kar mremo reči, da gre za stoletje upravnega eksperimentiranja (samo za zadnjih trideset let pomembni komentarji 143. člena Ustave RS: Senčur M. 2019: 352-356; Vlaj S. 2002: 967-970; Vlaj S. 2010: 1326-1332).

Slovenski upravni prostor je prostor, ki ima za seboj sto let upravnega eksperimentiranja, zadnji upravnopravni eksperiment, ki se dogaja prav sedaj, je eksperiment ponovnega poskusa uresničitve določbe 143. člena Ustave Republike Slovenije. V zadnjem komentarju Ustave, Senčur govori o "lahkotnosti obravnave" vprašanja pokrajin, ki postaja problem (Senčur, M. 2019: 354). In običajno so eksperimenti končali pri predvidevanju mogočih nasprotij med občino in regijo navzgor in državo in regijo navzdol, nihče pa ni prestopil Rubikona v korist uporabnika storitev, ki temelji na domnevi, "da ima vsaka vzpostavitev nove ravni upravljanja z javnimi zadevami ugoden učinek na to upravljanje, zlasti z vidika uporabnika javnih storitev" (Senčur, M. 2019: 356, prim. še Vlaj, S. 2010: 1327).

Zagotovo se bo postavilo vprašanje razmejitve pristojnosti med državo in pokrajino kot lokalno skupnostjo, kar pa ne bi smelo biti problem, če bi sledili doktrini, ki so jo razvili na univerzi v Heidelbergu (Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg), v kateri kot izhodišče postavljajo razmejitev med državljanom, kot uporabnikom upravnih storitev in upravo, kot državnim servisom (upravnim mehanizmom) za državljane in ne med stopnjami upravljanja. Država je dolžna preko vseh stopenj upravljanja državljanu aktivno zagotavljati varstvo njegovih pravic (tudi Ustava Republike Slovenije v svojem 5. členu to predvideva), hkrati pa vse stopnje uprave opremiti z normativnim aparatom, da bo kos nalogi in hkrati ne bo možnosti zlorabe. Schmidt-Aßmann: "gre za dvojno nalogo (državljan-država), ki jo je država dolžna zagotavljati državljanu skozi raznoterost pravnih institutov in predpisov, oblik upravljanja in organiziranja, ki je nedvoumno izražena z/v prevzemanju odgovornosti" (Schmidt-Aßmann, E. 2006: VII).

Uporabniku storitev (državljanu) na nivoju regionalnega upravljanja države pripada vsa aktivna podpora na področju prostorskih, urbanističnih, kmetijskih, gozdarskih, hidroloških, meteoroloških, kulturnih, demografskih, narodnostnih, gospodarskih, infrastrukturnih, socialnih in ekoloških načrtovanj in te je država dolžna zagotavljati, kar pa glede na izkušnje, ne prihaja do realizacije. Regije so, tako kaže zgodovinska izkušnja, bile garant razvoja zgoraj naštetega in to še vedno so v državi, ki je sicer dehabzburgizirala točno določene funkcije dinastije Habsburg, ohranila pa mehanizem upravljanja na regionalni stopnji, nihče po sto sedemdesetletni uveljavitvi sodobne upravne doktrine, katere provenienca je bil tudi slovenski regionalni prostor, v

Republiki Avstriji ne razmišlja o ukinitvi, so pa regije že nekajkrat, v korist državljanov – zadnje v obdobju 2007– 2013 – tudi reformirali (glej spletno stran: https://web.archive.org/web/20130312012515/http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11683880_74836278/24ae2b1a/201210-Broschüre_Organisationsreform_BHs_web.pdf (stanje 19.06.2020) - izhodišča reforme so bila: uprava prijazna državljanu, učinkovita uprava, varčna uprava) pristopile k reformam.

Raznolikost slovenskega prostora je mogoče vrednotiti z različnimi vatli, vsak nov vatel pri regionalnem upravljanju, četudi še tako inovativen, ni mogel mimo habsburške tradicije (npr.: še vedno veljajo meje katastrskih občin, ki jih je vzpostavil kataster cesarja Franca I.), čeprav se je v zadnji sto letih dogajala načrtna ali nenačrtno spontana dehabsburgizacija. Pojem dehabsburgizacije je umetna skovanka in se navezuje na konec prve svetovne vojne, ko je v Evropi konec z dinastijo Habsburgov. Ta se je zgodila tudi v Republiki Avstriji, vendar le na nivoju reprezentativnosti, sistem delovanja uprave je ostal v veljavi in še danes deluje. Habsburško-alpski svet, s svojo obmorsko lego, je rezultat stoletnega razvoja širšega prostora in, kakor ugotavlja Melik, posledica tega razvoja je šest dežel, ki so leta 1910 šteje tri milijone ljudi od katerih je 40-odstotni delež predstavljalo prebivalstvo slovenskega občevalnega jezika. Četudi je po prvi svetovni vojni prišlo do cezure in upravne dehabsburgizacije, dežele (Koroška, Goriška, Trst in Istra, Štajerska, Kranjska) "živijo v našem spominu kot avstrijske zgodovinske dežele s slovenskim prebivalstvom" (Melik, V. 2003: 19).

Upravni razvoj slovenskega ozemlja je potekal v več fazah. Mejniki regionalizacije predstavlja leto 1848, leto ustavnosti, leto, ko s pozitivnopravnim dokumentom obeležujemo konec dobe fevdalizma (7. september 1848 – Patent o odpravi fevdalizma – Grundentlastungspatent), ko fevdalne dedne dežele dobijo lastne ustave, ki posodobljene veljajo še danes v okviru Republike Avstrije. Drugi mejnik predstavlja konec prve svetovne vojne, ko v slovenskem prostoru nastopi dehabsburgizacija z upravno reformo, ki jo najprej s provizoričnimi akti, nato pa z reformo uprave, oblast uredi z Uredbo o razdelitvi države na oblasti in Zakonom o občni upravi, oboje z dne 26. aprila 1922. Tretje obdobje je obdobje, ki sledi po drugi svetovni vojni in zadnje z osamosvojitvijo Republike Slovenije.

Razprava o Pokrajinski razdelitvi Republike Slovenije sledi mejnim obdobjem, ki so bodisi trajala oziroma iz predpostavke sprememb, ki so se zgodile po zaključeni cezuri. Izhodišče vsega predstavljajo določila zakonov in uredb, oziroma ustavnopravna izhodišča.

Na temo upravljanja je bilo na slovenskem raziskovalnem področju prelitega veliko črnih in že veliko napisanega, ni pa zaslediti poskusa nabora vseh tistih ustavnopravnih in zakonskih določil, ki so kot mehanizmi družbenega urejanja posegali v upravnoopravno urejanje. Zavedati se je treba, da upravne storitve državljanji neprimerno bolj potrebujemo kot storitve pravosodja.

2 Mejniki sodobnega upravljanja in predhodnice tega mejnika

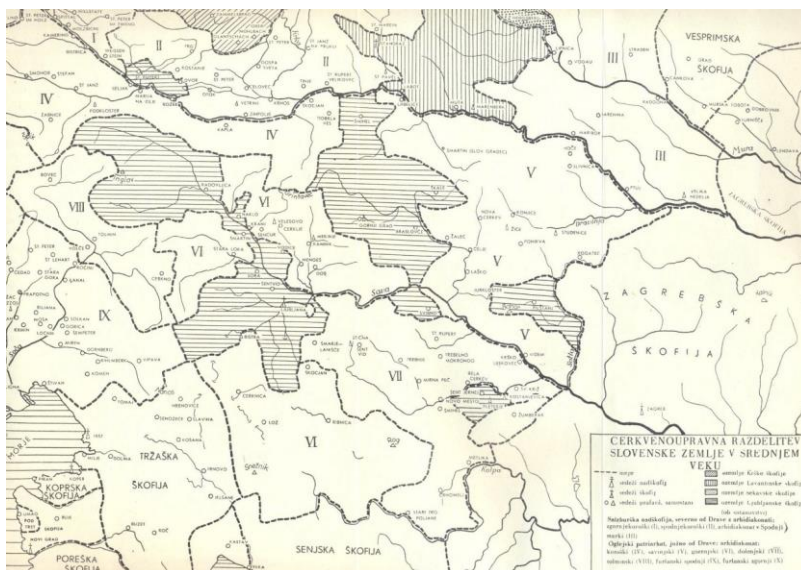
Pokrajinska upravna ureditev slovenske krajine je bila odvisna od dveh dejavnikov, katoliške cerkve in svetnih gospodov Habsburške dinastije, ki so si svoj upravni položaj krepili na različne načine. Največkrat so to bile dedne pogodbe (npr. Celjski in Habsburžani so 16. avgusta 1443 podpisali pogodbo o dedovanju, če katera od rodbin prej izumre, pred tem so Celjani marca 1437 sklenili podobno pogodbo z Goriškimi (Mlinar J. 2005: 159) v primeru izumrtja katere od rodbin in privilegiji posameznim ali skupinam plemičev.

2.1 Obdobje pred ustavnimi spremembami v Avstrijskem cesarstvu

2.1.1 Cerkvena delitev – izhodišče za upravno delitev

Meje župnij, pražupnij, je začrtala delitev Karla Velikega leta 811, ko je bila začrtana meja med Salzburško nadškofijo in Oglejskim patriarhatom. Škofije, ki so bile na tem območju ustanovljene po letu 1218, so izhodišče za svojo ustanovitev uporabile meje pražupnij, kar je na primeru Štajerske, na osnovi arhivskega gradiva, dognal Pirchegger. Cerkvena upravna ureditev je bila izhodišče za oblikovanje upravne in sodne uprave do leta 1782 v času cesarja Jožefa II., ki je za upravno reformo in z uvedbo števnih oddelkov, davčnih občin, kasnejših katastrskih občin, kot izhodišče uporabil župnije (Straka, M. 1978: 9; Pirchegger, H. 1920: 101).

Ilustracija 1: Fr. Kos, Gradivo za zgodovino v srednjem veku. Dodatek. Karte.



2.1.2 Uprava dednih dežel pred letom 1848

Upravna ureditev dežel pred letom 1848 se največkrat veže na odnos med deželnim knezom in deželnim plemstvom. Odnos med deželnimi knezi in plemstvom so običajno določali privilegiji, izstavljeni največkrat zaradi interesa deželnega kneza, saj so ti zagotavljali enotnost dežele in utrjevali fevdalni režim na podeželju.

Deželni ročini (izvor besede je latinski manifestum, to je z roko potrjena listina – zato ročin, gl. ilustracija št. 2 – manufirmatio), ki veljajo za stanovske ustave posameznih dežel, so tako zbirke privilegijev, ki so jih prejeli plemiči kot skupina in zanje zasledimo v Mayrhoferjevem priročniku za upravo, da gre za pravne osebe, ki so bile zadolžene za sodelovanje pri upravljanju dežele (Mayrhofer, E. 1896: II/227). To so bili upravičenci (Berechtigte), ki jim je deželni knez podelil privilegije in "od začetka 15. stoletja dalje je prišlo v navado, da je deželno plemstvo predložilo vsakemu novemu vladarju (deželnemu knezu) prepis svojih dotedanjih privilegijev skupaj z uvodno in končno potrditveno klavzulo" (Vilfan, S. 1996: 201).

Ilustracija 2: Ilustracija prisega Trojanskega kralja Priama, Pesnitev Roman de Troie, avtor Benoit de Sainte-Maure.



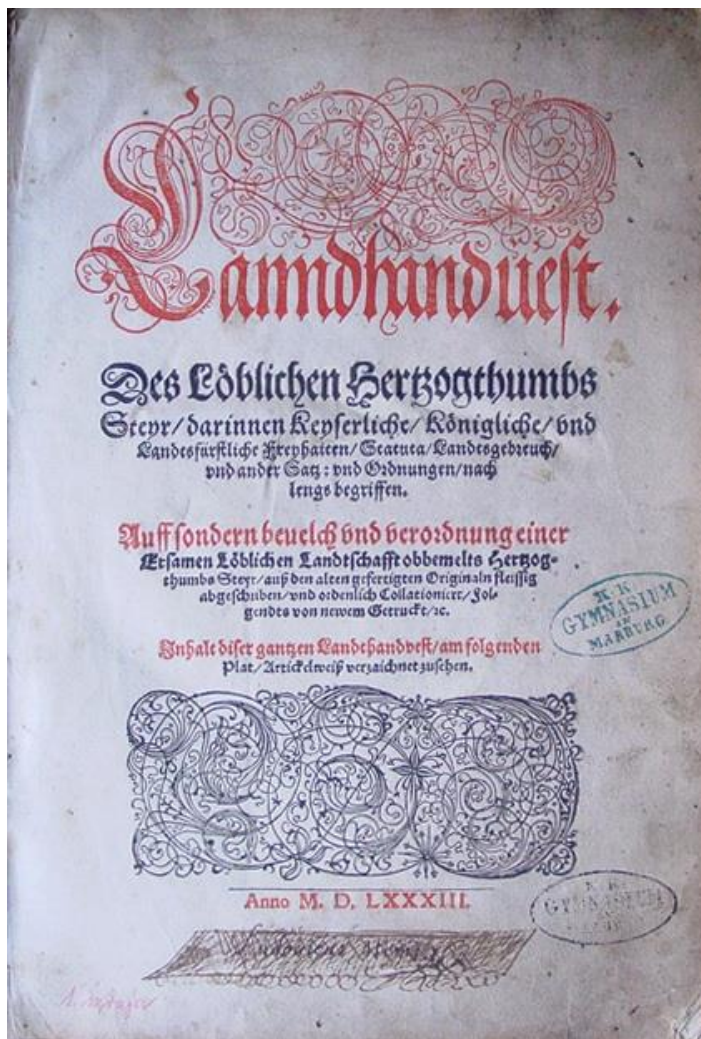
Ilustracija nastala med 1155 in 1160. Kralj na desni, v modrem oblačilu in krono na glavi, prisega, tako da polaga roko na knjigo (manufirmatio).¹

Deželni ročini, kot stanovske ustave, so od uveljavitve, za Štajersko (prvi privilegij 1186) in Koroško (prvi privilegij 1430) veljali vse do leta 1848, za Kranjsko (prvi privilegij 1564) le do začetka Ilirskih provinc, privilegije je cesar Franc I. obnovil s patentom z dne 29. avgusta 1818 (Holcman, B. 2019: 152).

Deželni ročini, tako Mayrhofer, so bile pogodbe med deželnimi stanovi (deželnim plemstvom) in deželnim knezom in so vsebovali pravice in dolžnosti prvih, ki so bili sklenjeni in potrjeni ob nastopu novega deželnega kneza. Dežela Štajerska je tako s prvim privilegijem (Georgenberški privilegij) iz leta 1186 in s potrditvami 10. aprila 1237, 1255, 4. novembra 1276, 19. februarja 1277, 6. decembra (Am Sanct Niclastag) 1313, 18. januarja 1414, 26. decembra 1443, 20. decembra 1493, 20. novembra 1566, 1583, 1622, 1635, 1697, 8. oktobra (cesar Karel VI.) 1731 idr.; zbirka stanovskih svoboščin je bila s cesarskim sklepom z dne 14. maj 1842 potrjena in objavljena s sklepom Štajerskega stanovskega odbora z dne 21. junij 1842, št. 4743. Dežela Kranjska je dobila prvi deželni red in stanovsko ustavo 1564 (tako Mayrhofer, E. 1898: 228), 1580, 1598, 1687 in 1739 in bila obnovljena s Patentom z dne 29. avgust 1819 (Politische Gesetzessammlung 46, Bd. S. 215, št. 86) in z Instrukcijo za ustanovitev Kolegija poslancev deželnega zbora z dne 11. decembra 1823 (več gl. Holcman, B. 2019: 157 sl.). Dežela Koroška je svoje deželne ročine dobila 1430, 1510, 1515 in 1610. Trst je bil statutarno mesto od 1550 dalje. Goriška in Gradiška sta imeli povsem drugačen status, po vzoru Tirolske, njuna stanovska ureditev po času Ilirskih provinc ni bila obnovljena. Istra oziroma Primorje nista imeli stanovske ustave (Mayrhofer, E. 1898: 227 sl.).

Iz obnovljene Stanovske ustave za Kranjsko, ki velja za vzorčno in moremo po njej vrednotiti vse ostale starejše deželne ročine, izhaja, da je to bila oktroirana ustava, kjer se nedvoumno loči "plenitudo potestatis" od "potestas subsidiaria", ki je pripadla deželnim stanovom in je bila definirana v 5. paragrafu Patenta (Holcman, B. 2019: 155 sl.).

Ilustracija 3: Štajerski deželni ročin iz leta 1583. PAM, Knjižnica. Landhandfeste, manuconfirmatio. Notranja naslovnica.²



2.1.3 Aprilska (25. april 1848) in ustava iz Kromeriža (4. marec 1849)1848 in Deželne ustave iz leta 1849 ter naslednje

Pri preoblikovanju cesarstva v ustavno monarhijo so deželne stanovske ustave služile kot izhodišče za preoblikovanje uprave na srednji stopnji. V 3. § aprilske ustave iz leta 1848 (25. april 1848) je izrecno zapisano, da teritorij posameznih dežel ostane znotraj obstoječih meja nespremenjen.³ Ustavna listina (§ 2) je veljala za naslednje dežele cesarstva: Češko kraljestvo, Galicijo, Lodomerijo, Ilirijo (Koroška, Kranjska in Primorska), Dalmacijo, Nadvojvodstvo Gornjo in Spodnjo Avstrijo, vojvodstvo Salzburg, Štajersko, Gornjo in Dolnjo Šlezijo, Slovaško, Tirolsko in Prednjo Avstrijo. Ustavno listino – aprilsko – je 4. marca 1849 zamenjala t. i. marčevska, ki je definirala samostojnost dežel (§ 4), spreminjanje deželnih meja je dopuščeno samo z zakonom (§ 6), v § 35 določila pristojnosti dežel in v § 70 vse zadeve, ki so v cesarski ustavi definirane kot deželne zastopane v deželnih zborih posameznih dežel. Na osnovi §§ 77 – 83 cesarske ustave z dne 4. marca 1849, objavljen v cesarskem uradnem listu, št. 150, so bile razglašene ustave in volilni redi posameznih dežel: s cesarskim patentom z dne 30. decembra za Štajersko (št. 12), za Kranjsko (št. 9), za Koroško (št. 8), za Primorsko (Gradiško, Goriški in Istro) s cesarskim patentom z dne 25. januarja 1850 (št. 26) in mesto Trst s cesarskim patentom z dne 12. aprila 1850 (št. 139). S Silvestrskim patentom, 31. december 1851, je bila marčevska ustava sicer odpravljena, vendar s priložilo 4, v 35. točkah določila temeljna izhodišča delovanja dežel in deželnoknežjih okrajnih uradov.⁴

Ilustracija 4: Upravna ureditev Avstro-Ogrske (3. Koroška; 4. Kranjska; 7. Primorje (Gradiška, Goriška, Istra in Trst); 12. Štajerska (Vir: <https://sl.wikipedia.org/wiki/Avstro-Ogrska>) stanje 20.6.2020.



Dokončno obliko so dežele dobile z oktobrsko diplomo z dne 20. oktobra 1860, ki je določila izhodišča za dežele in v njih definirala pravice, dolžnosti in zastopanje in so bila vsem skupna ter s februariskim patentom (26. februar 1861) dokončno določila ustavnopravna izhodišča za dežele, ustavno ureditev in vililne rede, ki so z določenimi spremembami veljale do konca prve svetovne vojne.

Z zakonom z dne 12. novembra 1918 o obliki države in državne uprave (Uradni list države nemške Avstrije, št. 5) je v 3. členu določeno, da vse cesarske pravice, ki so jih imele dežele zastopane v cesarskem zboru, preidejo na državni zbor. Na osnovi 3. člena je državni zbor 3. januarja 1919 izdal izvršno navodilo, s katero je določil obseg dežel, sodnih okrajev in občin. Za dežele, ki so ostale v celoti v Avstriji, našteva samo imena, za dežele, katerih deli so ostali izven meja, tako npr. deli Štajerske, Koroške in Kranjske, pa imenuje kraje, ki so ostali znotraj meja države nemške Avstrije.

3 Med obema vojnama

Slovenski upravni prostor, po razpadu habsburške monarhije, sta oblikovala dva datumski mejnika, prvi je bil 26. april 1922: na ta dan sta izšli Uredba o razdelitvi države na oblasti (Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 134, Zakoni in kraljevske uredbe kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev) in Zakon o občni upravi, št. 135 in drugi datum je bil 4. marec 1933 s katerim je stopil v veljavo Zakon o občinah.

Skladno z ugotovitvami Šuligojeve, se "uprvanopolitične spremembe v novo ustanovljeni jugoslovanski državi ostale vse do l. 1933/34 vezane na avstroogrsko upravno-teritorialno ureditev (Šuligoj, L. 1993: 243).

Z Uredbo o razdelitvi države na oblasti z dne 26. april 1922, je bila Slovenija razdeljena na dve oblasti in sicer na Ljubljansko s sedežem v Ljubljani in na Mariborsko s sedežem v Mariboru. Skladno z določili 1. člena so v Ljubljansko oblast sestavljali: mesto Ljubljana, politični okraji (upravni okraji op. a.) Črnomelj, Kamnik (razen občin Motnik, Trojane in Špitalič), Kočevje, Kranj s Koroško občino Jezerskim; Krško, Litija, Ljubljana okolica, Logatec, Novo mesto, Radovljica; sodna okraja Brežice in Sevnica; občini Veliki Kamen in Mrčna sela kozjanskega sodnega okraja; sodni okraj Laško razen občine sv. Rupert; in Kastav. Mariborsko oblast s sedežem v Mariboru so sestavljala mesta: Celje, Maribor in Ptuj; politični (upravni o. a.) okraji: Ljutomer, Maribor; Prevalje; Ptuj; Slovenjgradec; sodni okraji Kozje razen občin Veliki Kamen in Mrčna sela; sodni okraji Celje, Vrnsko, Gornji Grad, Šmarje in iz Laškega sodnega okraja občina sv. Rupert; iz kamniškega političnega okraja občine Motnik, Trojane in Špitalič; Prekmurje in Medjimurje.

Z Uredbo je bilo določeno tudi število prebivalcev, ki ni smelo presegati več kot 800.000 prebivalcev.

Kakor ugotavlja Stiplovšek v svojih zapisih Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1918-1929 in 1929 do 1941, je imela Slovenija v času od 1918 do

1929 na začetku, ko je izvršilne in zakonodajne funkcije izvajala Narodna vlada za Slovenijo deloma konfederativen položaj, po prvodecemberski združitvi omejene avtonomne pristojnosti, z Vidovdansko ustavo je bila nastopil centralizem. Kljub Uredbi in Zakonu o upravi iz leta 1922, je bila Slovenija razdeljena na oblasti šele leta 1924. Z uveljavitvijo Uredbe je bila leta 1924 ukinjena Pokrajinska uprava za Slovenijo, Slovenija pa razdeljena na ljubljansko in mariborsko oblast z velikima županoma na čelu (Stiplovšek, M. 1995: 18 sl.). Po letu 1929, s preimenovanjem države v Kraljevino, z oktroirano ustavo, je država bila razdeljena na banovine. Za območje Slovenije je bila oblikovana Dravska banovina, znotraj nje pa obsežna komasacija občin, skladno z Zakonom o občinah iz leta 1933. Stiplovšek ugotavlja, da določila o banovinski samoupravi nikoli niso bila izvedena, organi banovine so bili zgolj posvetovalni organi (Stiplovšek, M. 1996: str. 39 sl.)

4 Sklep

Iz zapsanega, morda celo smelega razmišljanja, je mogoče zaključiti, da je stoleten razvoj upravljanja, kakor ga moremo spremljati do konca prve svetovne vojne, upravno razdelitev na pokrajine, četrti in okraje (naborne in šteвне oddelke) temeljil na varovanju lastnine. Sama delitev na četrti, ki se je zgodila v oktobru 1462 leta v Lipnici na Štajerskem, kaže, da delitev na četrti ni imela drugega razloga, kakor varovati premoženje pred turškimi vpadi. Varovanje premoženja, kot glavni razlog, potrjujejo vpisi v imenjsko knjigo, ki je bila nastavljena 1495 za premoženje stanov in iz davčnih knjig ter vizitacijskih zapisnikov iz 16. stoletja, ki izkazujejo delitev dežele na četrti (Straka M. 1978: 12).

Premoženje in varovanje premoženja, kot temeljni razlog za nastanek pokrajinske delitve, izhaja iz fevdalnega pojmovanja lastnine, kjer gospod lastnino označuje s pojmom *res sua*, ki predstavlja predvsem pojmovanje, da gospodu stvar pravno pripada, ima s stvarjo pravni odnos. Iz tega je bila izvedena lastninska tožba.

V pojmu *feuda in territorio* se skriva, tako Goez, prizadevanje deželnih knezov pri zgodnjem oblikovanju dežel s katero so običajno, v zgodnji fazi oblikovanja dežel, sovpadale, poleg upravnih, še sodne in vojaške pravice deželnega kneza in so imele svojo osnovo v alodu – vrhovni lastnini (Goez W. 1971: 1118).

Upravnopравни razvoj, predstavljen v razpravi, zasleduje razvoj pokrajine in njeno izzvenevanje po prvi svetovni vojni v srednjeevropskem prostoru. Kolikor moremo iz normativnih virov razbirati prizadevanja za pokrajinsko ureditev, le-ta v slovenskem prostoru dokončno neha po drugi svetovni vojni. Upravne enote so lahko le ekvivalent Okrajnim uradom oziroma Okrajnim gosposkam.

Če je bil slovensko govoreči prostor do konca prve svetovne vojne del prostora, ki se je razvijal več stoletij, po drugi svetovni vojni, razen katastrskih občin, ki so ostanek fevdalne izmere, ni ostalo nič. Tako ni mogoče govoriti o pokrajinski upravni razdelitvi,

ker te, skladno z razumevanjem pokrajinske pravnozgodovinske proveniencije, ni. Obstaja in še naprej deluje tam, kjer je tudi nastala – na območju Republike Avstrije, ki je naslednica habsburške monarhije.

Z vso pravico moremo trditi, da se je zgodil proces dehabsburgizacije, ki pa ni ponudil nobenega ekvivalenta. Člen v ustavi Republike Slovenije, dvakrat spremenjen, ostaja člen zapisan v ustavi in kot tak, v upravnem pomenu, ne koristi nič. Četudi obstajajo regije, ki so bile oblikovane za določene namene, te nimajo nobene izvršilne funkcije, kakor se je skozi zgodovinski razvoj v praksi pokazalo in dokazalo.

Ne zadostuje razmejevanje, potrebno bo, kakor že uvodoma ugotovljeno, razdelitev države ciljno oblikovati, pri čemer ne more biti v ospredju geografski ali demografski moment, izključno mora pokrajinska delitev slediti standardom upravljanja. Geografski more slediti danostim terena, demografski sposobnostim preživetja, vendar oba momenta ne moreta odločati in prevzemati odgovornosti, to more samo uprava, ki deluje skladno z upravno pravno doktrino, z natančno določenimi standardi upravljanja, ki pa so znani. Zaradi tega sta geografski in demografski moment pokrajinskega urejanja drugotnega pomena. Izkušnja kaže, da upoštevanje slednjih ne omogoča odgovornega odločanja.

Odgovorno odločanje je tisto, ki omogoča učinkovito in aktivno podporo prostorskim, urbanističnim, kmetijskim, gozdarskim, hidrološkim, meteorološkim, kulturnim, demografskim, narodnostnim, gospodarskim, infrastrukturnim, socialnim in ekološkim načrtovanjem.

Pokrajina mora imeti poleg upravnega še ustavnopravni status, kar ne bi smelo biti sporno, saj je za parlamentarno proceduro potrebna navadna ustavna večina, se pravi dvotretjinska večina prisotnih poslancev. Zgodovinske dežele pred 1848, kjer so imeli deželni plemiči kot korporacija stanov ustavnopravni status, po letu 1848 pa je vsaka dežela dobila svojo ustavo in s tem avtonomijo, bi moralo biti s pravnozgodovinskega stališča jasno, da je prava avtonomija šele takrat, ko jo zagotavlja z ustavo in ustavnim standardom utemeljena avtonomija in ne zadostuje (ne bi smel zadostovati) samo člen v ustavi. Seveda so s tem povezane povsem drugačne stopnje odgovornosti.

Opombe:

¹ Iz ikonografske zbirke, Gernot Kocher, št. 09599, ÖNB, Cod. 2571, C AUFN 9/83.

² V Pravni zgodovini Slovencev ob deželnih ročinih Vilfan za Štajersko ugotavlja, da Štajerska prednjači "prvič zato, ker je prva dosegla večjo kompaktnost, drugič pa zato, ker je plemstvo imelo najboljše priložnosti izkoristiti menjavo dinastij." (str. 200).

³ Aprilverfassung (25.april 1848), § 3: "Die Gebietseintheilung des einzelnen Provinzen bleibt in ihrer gegenwärtigen Ausdehnung Unberührt..."

⁴ RGBI (<http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=1852&page=114&size=45>) stanje 20. junij 2020, Beilage zu Nr. 4: Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates (str. 28-32).

Literatura / References:

- Goez, W. (1971) *Feudum extra curtem. HRG. 1. zv.* Berlin. Stolpec 1117-1118.
- Holcman, B. (2019) Jubilej ponovnega sklica Deželnega zbora Kranjske 1819-2019, v: Kambič, M. & Škrubej, K. (ur.) *Odsev dejstev v pravu. Da mihi facta, dabo tibi ius. Liber amicorum Janez Kranjc* (Ljubljana: Pravna fakulteta), str. 151-160.
- Mayrhofer, E. (1896) *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrathe vertretenen königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen. 2. zv.* Grof Anton Pace, ur. Wien/Dunaj.
- Melik, V. (2003) Vprašanje regij v naši preteklosti. Referat na 31. zborovanju slovenskih zgodovinarjev "Regionalni vidiki slovenske zgodovine". Maribor, 10.-12. oktober 2002, *Zgodovinski časopis*. 57(1-2) (127), str. 19-21.
- Mlinar J. (2005) *Podoba Celjskih grofov v narativnih virih* (Ljubljana: Oddelek za zgodovino Filozofske fakultete. Historia).
- Pirchegger, H. (1920) *Geschichte der Steiermark. 1. zv.* (Graz: Gotha).
- Schmidt-Aßmann, E. (2006) *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungrechtlichen Systembildung. 2., predelana in dopolnjena izdaja* (Heidelberg: Springer).
- Senčur, M. (2019) 143. člen (pokrajina), v: Avbelj, M. (ur.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Nova Univerza. Evropska Pravna fakulteta. Ljubljana), str. 352-356.
- Stiplovšek, M. (1995) Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1918-1929. *Arhivi*, 18(1-2), str. 18-29.
- Stiplovšek, M. (1996) Državne ureditve na jugoslovanskem ozemlju Slovenije 1929-1941, *Arhivi*, 19(1-2), str. 39-51.
- Straka, M. (1978) Verwaltungsgrenzen und Bevölkerungsentwicklung in der Steiermark 1770-1850. Erläuterungen zur ersten Lieferung des Historischen Atlases der Steiermark. Graz.
- Šuligoj, L. (1993) Upravne in demografske razmere v ptujskem okraju med svetovnjima vojnama, *Časopis za zgodovino in narodopisje*. 2, str. 241-253.
- Vilfan, S. (1996) *Pravna zgodovina Slovencev* (Ljubljana: Slovenska matica).
- Vlaj, S. (2002) 143. člen (širše samoupravne lokalne skupnosti), v: Šturm, L. (ur.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske in državne študije), str. 967-970.
- Vlaj, S. (2010) 143. člen (pokrajina), v: Šturm, L. (ur.) *Komentar Ustave Republike Slovenije* (Ljubljana: Fakulteta za podiplomske in državne študije), str. 1326-1332.

Viri / Sources:

- Uredba o razdelitvi države na oblasti, Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, dne 15. maj 1922, Letnik IV., št. 134.
- Verfassungsurkunde des österreichischen Kaiserstaates. Patent z dne 25. aprila 1848. Cesar Ferdinand I., Zbirka Politische Gesetze und Verordnungen 1848. Št. 49. <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=pgs&datum=1848&page=187&size=45> (stanje 20.06.2020).

Verwaltungsreform. (2012) Kurz und Bündig. Organisationsreform: Zusammenführung von Bezirkshauptmannschaften. Das Land Steiermark, Ing. Mag. Thomas Hofer, Oktorber. https://web.archive.org/web/20130312012515/http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11683880_74836278/24ae2b1a/201210-Broschüre_Organisationsreform_BHs_web.pdf (stanje 19.06.2020).

Zakon o občni upravi, Uradni list pokrajinske uprave za Slovenije, dne 15. maj 1922, Letnik IV., št. 135.