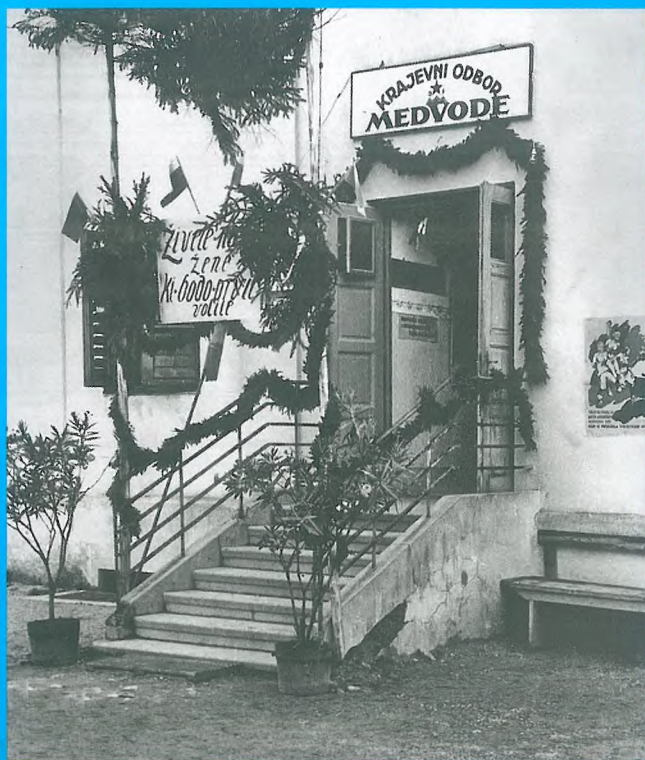


Janez Kopač

LOKALNA OBLAST NA SLOVENSKEM V LETIH 1945-1955



Zgodovinski arhiv Ljubljana
Gradivo in razprave 29

Janez Kopač

LOKALNA OBLAST NA SLOVENSKEM V LETIH 1945–1955

Ljubljana – Kranj 2006

Janez Kopač

LOKALNA OBLAST NA SLOVENSKEM V LETIH 1945–1955

Gradivo in razprave 29

Izdal in založil: **Zgodovinski arhiv Ljubljana**

Nataša Budna Kodrič (odgovorna urednica)

Tatjana Šenk (glavna urednica)

Barbara Pešak Mikec (tehnična urednica)

Mija Mravlja (lektorica)

Tatjana Rodošek (priprava fotografij)

Franc Čuden, Medit d.o.o. (grafično oblikovanje)

Grafika-M s.p. (tisk)

Naklada: **1000 izvodov**

Finančna sredstva je zagotovilo Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije.

Slika na naslovnici: Volišče v Medvodah, avgust 1945, *Gorenjski muzej, fototeka*

6522/29



Z 16 -04- 2007/270

CIP – Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342.25(497.4)"1945/1955"

KOPAČ, Janez, 1948-

Lokalna oblast na Slovenskem v letih 1945-1955 / Janez Kopač. - Ljubljana :
Zgodovinski arhiv, 2006. - (Gradivo in razprave / Zgodovinski arhiv Ljubljana ; 29)

ISBN-10 961-6247-20-4

ISBN-13 978-961-6247-20-7

230038528

KAZALO

I. UVOD	11
1. Ljudski odbori kot lokalni organi oblasti	11
2. Periodizacija razvoja Federativne ljudske republike Jugoslavije, 1945–1955	15
3. Osnovna ustavnopravna načela v obdobju ljudske demokracije, 1945/46–1953	15
II. ODBORI OSVOBODILNE FRONTE IN NARODNOOSVOBODILNI ODBORI MED DRUGO SVETOVNO VOJNO	19
1. Uvod	19
2. Odbori Osvobodilne fronte, 1941–1942	20
3. Narodnoosvobodilni odbori v Ljubljanski pokrajini, od spomladi 1942 do kapitulacije Italije septembra 1943	23
a) Od spomladi do poletja 1942	23
b) Od poznega poletja 1942 do jeseni 1943	26
c) Gospodarske komisije pri odborih Osvobodilne fronte	28
4. Odbori Osvobodilne fronte in narodnoosvobodilni odbori v drugih slovenskih pokrajinah, do jeseni 1943	29
a) Slovensko primorje	30
b) Gorenjska	30
c) Štajerska	31
č) Koroška in Prekmurje	31
5. Od kapitulacije Italije do zasedanja Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS) v Črnomlju, od septembra 1943 do februarja 1944	32
a) Upravna komisija	33
b) Slovensko primorje	34
6. Od prvega zasedanja Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS) v Črnomlju do konca druge svetovne vojne, od februarja 1944 do maja 1945	36
a) Slovenski narodnoosvobodilni svet, Črnomelj 19. in 20. februarja 1944	36
b) Volitve v krajevne narodnoosvobodilne odbore ter okrajne in okrožne skupščine	37
c) Volitve v narodnoosvobodilne odbore na Dolenjskem, v Beli krajini in na Notranjskem	41
č) Volitve v narodnoosvobodilne odbore v Slovenskem primorju	41
d) Volitve v narodnoosvobodilne odbore na Gorenjskem	42

e) Volitve v narodnoosvobodilne odbore na Štajerskem	43
f) Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih z dne 21. maja 1944	45
Območja narodnoosvobodilnih odborov	46
Pristojnosti narodnoosvobodilnih odborov	47
 III. UPRAVNOTERITORIALNI RAZVOJ	51
A) SLOVENSKO PRIMORJE	51
1. Jugoslovanska zasedbena uprava, od 1. maja do 12. junija 1945	51
2. Razdelitev Julijske krajine na cono A in cono B, od 12. junija 1945 do 15. septembra 1947	53
a) Cona A Julijske krajine	54
b) Cona B Julijske krajine	55
3. Slovensko primorje in pariška mirovna konferenca, 15. septembra 1947	57
4. Svobodno tržaško ozemlje (STO), od februarja 1947 do oktobra 1954	58
5. Slovensko primorje in Londonski sporazum, 5. oktobra 1954	59
B) LJUDSKA REPUBLIKA SLOVENIJA	61
1. Ljubljana, Maribor in Celje, od osvoboditve do septembra 1945	61
2. Zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije z dne 6. septembra 1945	63
3. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946	65
4. Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946	67
5. Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947	69
6. Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946 (z dne 23. januarja 1947)	70
7. Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 17. februarja 1948	71
8. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 16. februarja 1949	76
9. Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji z dne 6. maja 1949	77
10. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949	79
11. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 21. oktobra 1949	79
12. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 7. novembra 1949	81

13. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 13. junija 1950	81
14. Upravnoteritorialne spremembe od novembra 1950 do aprila 1952	83
15. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952	85
16. Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine z dne 12. aprila 1952	86
17. Zakoni o ljudskih odborih v Ljudski republiki Sloveniji z dne 30. junija 1952	90
18. Upravnoteritorialna razdelitev Ljudske republike Slovenije od zakonov o ljudskih odborih sredi leta 1952 do uvedbe komunalnega sistema sredi leta 1955	93
19. Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev z dne 16. junija 1955 in Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji z dne 28. junija 1955	94

IV. ORGANIZACIJA NARODNOOSVOBODILNIH

IN LJUDSKIH ODBOROV	101
A) ORGANIZACIJA NARODNOOSVOBODILNIH ODBOROV OB KONCU DRUGE SVETOVNE VOJNE	101
B) SLOVENSKO PRIMORJE	103
1. Jugoslovanska zasedbena uprava, od 1. maja 1945 do 12. junija 1945	103
2. Cona A Julijske krajine, od 12. junija 1945 do 15. septembra 1947	105
3. Cona B Julijske krajine, od 12. junija 1945 do 15. septembra 1947	107
4. Slovensko primorje in pariška mirovna konferenca, 15. septembra 1947	110
a) Območje, priključeno k Federativni ljudski republiki Jugoslaviji oziroma Ljudski republiki Sloveniji	110
b) Svobodno tržaško ozemlje (STO)	111
C) LJUDSKA REPUBLIKA SLOVENIJA	112
1. Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946	112
2. Kmetijski odbori pri ljudskih odborih, od marca do novembra 1946 ...	115
3. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946	116
4. Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947	124
5. Okrajne, mestne in rajonske kontrolne komisije in organi ljudske inšpekcije, 27. septembra 1948	124
6. Uredba o organizaciji izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov in njihovih poverjeništev ter upravnega aparata ljudskih odborov z dne 14. oktobra 1948	125
7. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949	129
8. Sveti in komisije državljanov, decembra 1950	135

9. Zakon o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev, in mestnih rajonov z dne 14. decembra 1950	137
10. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952	140
11. Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov z dne 12. aprila 1952	145
12. Zakoni Ljudske republike Slovenije o ljudskih odborih z dne 30. junija 1952	148
a) Občinski ljudski odbori občin, ljudski odbori občin v sestavi mesta in mestni ljudski odbori mest v sestavi okrajev, ki niso imela posebnih pravic	149
b) Ljudski odbori mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami	151
c) Ljudski odbori mest, v zakonu imenovani tudi mestni ljudski odbori	154
č) Okrajni ljudski odbori	156
d) Skupne naloge vseh ljudskih odborov	158
13. Ustavni zakon o temeljnih družbene in politične ureditve in organih oblasti Ljudske republike Slovenije z dne 30. januarja 1953	160
14. Uvedba komunalne ureditve, 16. junija 1955	160
V. VOLITVE V NARODNOOSVOBODILNE IN LJUDSKE ODBORE	163
1. Uvod	163
2. Volitve v narodnoosvobodilne odbore	164
a) Volitve v narodnoosvobodilne odbore v Slovenskem primorju, 1945–1947	164
b) Volitve v narodnoosvobodilne odbore v Federalni Sloveniji, od julija do avgusta 1945	166
3. Zakon o volilnih imenikih z dne 10. avgusta 1945	171
4. Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946, Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946 in Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947	174
5. Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov z dne 23. aprila 1947	176
6. Volitve v krajevne ljudske odbore, mestne ljudske odbore mest, ki niso izvzeta iz okrajev, in rajonske ljudske odbore, od jeseni do zime 1947	183
a) Volitve v Slovenskem primorju, novembra 1947	183
b) Volitve na ostalem območju Ljudske republike Slovenije, od novembra do decembra 1947	184
7. Zakon o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije z dne 17. februarja 1948	186

8. Volitve v okrajne ljudske odbore, mestne ljudske odbore mest, izvezitih iz okrajev, in v Mestni ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana, januarja 1948	187
9. Volitve v oblastne ljudske odbore, pomladi 1949	188
10. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949	191
11. Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov z dne 21. oktobra 1949	191
12. Volitve v krajevne in mestne ljudske odbore mest, ki niso izločena iz okrajev, decembra 1949	194
13. Volitve v okrajne ljudske odbore, mestne ljudske odbore mest, ki so izveta iz okrajev, Mestnega ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana in v rajonske ljudske odbore Glavnega mesta Ljubljana in mesta Maribor, decembra 1950 do januarja 1951	196
14. Spremembe in dopolnitve volilne zakonodaje, 1950–1951	197
15. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952	200
16. Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov z dne 12. aprila 1952	203
17. Zakoni o ljudskih odborih v Ljudski republiki Sloveniji z dne 30. junija 1952	206
18. Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov z dne 30. junija 1952	208
19. Volitve v enodomne občinske ljudske odbore in ljudske odbore mestnih občin ter dvodomne mestne in okrajne ljudske odbore, novembra do decembra 1952	214
20. Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije z dne 30. januarja 1953	216
21. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov in Zakon o pravicah in dolžnostih ter o volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije z dne 16. septembra 1953	216
22. Odlok o dodatnih volitvah odbornikov v Občinski ljudski odbor Koper okolica in Okrajni ljudski odbor Koper z dne 11. januarja 1955	220
23. Uvedba komunalnega sistema in odborniki ljudskih odborov, junija 1955	221
SLIKOVNA PRILOGA	225

VI. PRISTOJNOSTI NARODNOOSVOBODILNIH IN LJUDSKIH	
ODBOROV	243
1. Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih z dne 21. maja 1944	243
2. Pristojnosti ljudskih odborov, od osvoboditve do Ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946	244
3. Pregled (razvid) osebnih stanj prebivalstva	245
4. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946	265
5. Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947	276
6. Zvezni in republiški petletni gospodarski načrt z dne 28. aprila in 8. julija 1947	277
7. Oblastni ljudski odbori, 1949–1951	280
8. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949	286
9. Zakon o delu ljudskih odborov okrajev in mest, ki so izločena iz okrajev, in mestnih rajonov z dne 14. decembra 1950	299
10. Odprava oblasti kot upravnoteritorialnih enot in njihovih ljudskih odborov, januar 1951	301
11. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952	302
12. Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov z dne 12. aprila 1952	306
13. Zakoni Ljudske republike Slovenije o ljudskih odborih z dne 30. junija 1952	307
14. Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve Federativne ljudske republike Jugoslavije in o zveznih organih oblasti z dne 13. januarja 1953 in Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije z dne 30. januarja 1953	324
15. Zakon o pravicah in dolžnostih ter o volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev Ljudske republike Slovenije z dne 16. septembra 1953	329
16. Mestne in okrajne gozdne uprave, aprila 1954	329
17. Zvezna in republiška zakonodaja o uvedbi komunalnega sistema, od junija do julija 1955	330
18. Pravosodje in ljudski odbori	333
a) Sodišča	333
b) Javna tožilstva	336
19. Upravnokazenski postopki in ljudski odbori	337

VII. ZBORI VOLIVCEV	343
1. Uvod	343
2. Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih z dne 21. maja 1944	344
3. Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946	345
4. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946	345
5. Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947	346
6. Zbori volivcev, od začetka leta 1947 do Splošnega zakona o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949	347
7. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949	349
8. Zakon o zbora volivcev z dne 14. decembra 1950	349
9. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952 in zakoni Ljudske republike Slovenije o ljudskih odborih z dne 30. junija 1952	353
10. Zbori volivcev in volilna zakonodaja	354
VIII. SKLEP	361
IX. VIRI	365
A) ARHIVSKO GRADIVO	365
1. Arhiv Republike Slovenije	365
2. Državni regionalni arhivi v Sloveniji	367
a) Pokrajinski arhiv Koper	368
b) Pokrajinski arhiv Maribor	368
c) Pokrajinski arhiv Nova Gorica	368
č) Zgodovinski arhiv Celje	368
d) Zgodovinski arhiv Ljubljana	368
B) TISKI	369
C) PRAVNI PREDPISI	369
1. Pomembni predpisi, sprejeti še v času druge svetovne vojne	369
a) Izbor pomembnejših sistemskih predpisov Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS)	369
2. Predpisi, sprejeti po končani drugi svetovni vojni	370
a) Izbor sistemskih predpisov, sprejetih samo v Ljudski skupščini Federativne ljudske republike Jugoslavije in so neposredno veljali za vso državo	370
b) Izbor sistemskih predpisov, ki jih je najprej sprejela Ljudska skupščina Federativne ljudske republike Jugoslavije, in istovrstnih konkretnejših predpisov, sprejetih v Ljudski skupščini Ljudske republike Slovenije	371

c) Izbor sistemskih predpisov, ki jih je sprejela Ljudska skupščina Federativne ljudske republike Jugoslavije; sprejeti bi jih morale tudi ljudske skupščine ljudskih republik, pa jih niso	373
č) Izbor predpisov, pomembnih za proučevanje upravnoteritorialnega razvoja Ljudske republike Slovenije ter organizacije in delovanja ljudskih odborov kot lokalnih organov oblasti, ki jih je sprejela Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije	373
Upravnoteritorialna razdelitev	373
Označevanje naselij, trgov, ulic in hiš	374
Organizacija ljudskih odborov	375
Volitve odbornikov ljudskih odborov	375
Pregledi osebnih stanj prebivalstva	376
Ljudski odbori in sodišča	376
Ljudski odbori in upravnokazenski postopek	376
Zbori volivcev	376
Ostalo	376

X. LITERATURA	377
---------------------	-----

I. UVOD

1. Ljudski odbori kot lokalni organi oblasti

Jugoslovanska in slovenska oblast sta v novi državi, nastali po koncu druge svetovne vojne, odpravili občine kot najmanjše upravnoteritorialne enote na lokalni ravni. Pri vzpostavitvi novih organov sta se naslonili na pridobitve narodnoosvobodilne vojne. To je bila mreža krajev, okrajev in okrožij kot upravnoteritorialnih enot, ki so jih upravno in oblastno vodili odbori Osvobodilne fronte, kjer so bile izpeljane volitve, pa narodnoosvobodilni odbori.

Teoretiki ustavnega prava menijo, da se je med drugim »... z ustanavljanjem narodnoosvobodilnih odborov ...« in izdajanjem predpisov o narodnoosvobodilnih odborih začela rušiti notranjepolitična kontinuiteta Kraljevine Jugoslavije, ki je bila dokončno pretrgana 29. novembra 1945 z aktom Ustavodajne skupščine, s katerim je razglasila Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo (FLRJ).¹ Makso Šnuderl meni: »... glede na to, da je narodnoosvobodilno gibanje rušilo vse temelje stare oblasti, gradilo v NOV (narodnoosvobodilni vojni, op. J. K.) in NOO (narodnoosvobodilnih odborih, op. J. K.) nove, in sicer svoje, ljudske organe državne oblasti, dajalo tem organom tudi novo vsebino, ne priznavajoč staro pravo, ter da se je zamenjal razred na oblasti ...« To je pomenilo, »... da ni pravne kontinuitete med Kraljevino Jugoslavijo in novo Jugoslavijo ...« Ugotavlja, »... da se je v narodni osvobodilni vojni gradila nova pravna država ...«, v Sloveniji marsikdaj tudi drugače kot na ostalem delu kasnejše FLRJ, saj je »... /v/rsta slovenskih specifičnosti ... povzročila večkrat samostojno reševanje problemov razvoja ljudske oblasti, tako da je slovensko pravo iz narodne osvobodilne vojne res vidno udeleženo pri graditvi skupnih in enotnih temeljev novega pravnega reda FLRJ ...«²

Tudi Janez Šmidovnik meni, da so prvi zametki nove lokalne samouprave nastali med drugo svetovno vojno, saj je »... nova država ... rasla na temeljih, ki so bili obenem temelji nove lokalne samouprave, na narodnoosvobodilnih odborih. /N/ narodnoosvobodilni odbori /so/ že v času osvobodilne vojne ... na velikem delu jugoslovanske države ... opravljali vso oblast ... Bili pa so tudi pravno sankcionirani ... kot temeljni organi oblasti nove države, ki se je porajala ...« Avtor poudarja, da »... niso bili ozki razredni organi kot npr. lokalni sovjeti v času oktobrske revolucije, v narodnoosvobodilnih odborih so bile zastopane vse plasti ljudstva ...« Kljub temu so imeli izrazit revolucionarni zna-

¹ Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo SFR Jugoslavije, četrta, spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana 1986, str. 46, 50 (v nadaljevanju: Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo).

² Makso Šnuderl: Zgodovina ljudske oblasti, Ljubljana 1950 (v nadaljevanju: Makso Šnuderl: Zgodovina); Makso Šnuderl: Dokumenti o razvoju ljudske oblasti v Sloveniji, Ljubljana 1949, str. 9–10 (v nadaljevanju: Makso Šnuderl: Dokumenti).

čaj, »... kajti vodilna sila ... pri formiranju narodnoosvobodilnih odborov je bila ... Komunistična partija ... s svojim revolucionarnim programom ...« Po končani vojni so »... ljudski odbori postali ... najvažnejši organizator in nosilec naporov za obnovo in izgradnjo nove države ...«³

Narodnoosvobodilni oziroma ljudski odbori so kot lokalni organi oblasti v povojni jugoslovanski državi do sredine leta 1955 delovali v upravnoteritorialnih enotah, na katere je bila razdeljena Federalna Slovenija oziroma Ljudska republika Slovenija.⁴ Lokalne upravnoteritorialne enote in njim pripadajoči narodnoosvobodilni oziroma ljudski odbori so bili: *kraj*⁵ s krajevnimi narodnoosvobodilnimi oziroma krajevnimi ljudskimi odbori (KNOO oziroma KLO) in mestnimi narodnoosvobodilnimi oziroma mestnimi ljudskimi odbori (MNOO oziroma MLO), ki so bili po pristojnostih izenačeni s krajevnimi narodnoosvobodilnimi oziroma ljudskimi odbori; *okraj*⁶ z okrajnimi ljudskimi odbori (OLO);⁶ *okrožja* z okrožnimi ljudskimi odbori (OkLO)⁷ in *oblasti* z oblastnimi ljudskimi odbori.⁸ Prva leta po končani drugi svetovni vojni je kot

³ Janez Šmidovnik: Konceptija jugoslovanske občine, Ljubljana 1970, str. 89, 92, 276–277 (v nadaljevanju: Janez Šmidovnik: Konceptija).

⁴ Na podlagi zvezne ustave z dne 31. januarja 1946, ki je spremenila naziv Demokratična federativna Jugoslavija (DFJ) v Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo (FLRJ), se je 20. februarja 1946 z zakonom Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta spremenil tudi naziv Federalna Slovenija v Ljudsko republiko Slovenijo (LRS), dotedanja Narodna vlada Slovenije pa v Vlado Ljudske republike Slovenije. Isti zakon je tudi določil, da se na območju LRS dotedanji narodnoosvobodilni odbori na vseh ravneh preimenujejo v ljudske odbore, kar se je na območju ostalega dela FLRJ zgodilo že sredi leta 1945. Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. Federativne ljudske republike Jugoslavije, št. 10-54/1946 (v nadaljevanju: Ur. l. FLRJ); Zakon Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o nazivu Ljudske republike Slovenije ter organov državne uprave in državne oblasti v Ljudski republici Sloveniji, Ur. l. Ljudske republike Slovenije, št. 15-62/1946 (v nadaljevanju: Ur. l. LRS); Josip Globevnik: Ljudski odbori, organi ljudske samouprave, pregled razvoja in njihova ureditev, Ljubljana 1952, str. 29 (v nadaljevanju: Josip Globevnik: Ljudski odbori).

⁵ Z Zakonom o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine z dne 12. aprila 1952 so bili kraji kot upravnoteritorialne enote odpravljeni, namesto njih so nastale večje upravnoteritorialne enote, občine. Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952.

⁶ Število okrajev se je od konca 2. svetovne vojne zmanjševalo, dokončno so bili odpravljeni 31. marca 1965 z ustavnim zakonom. Ustavni zakon o odpravi okrajev v SR Sloveniji, Ur. l. Socialistične republike Slovenije, št. 10-80/1965 (v nadaljevanju: Ur. l. SRS).

⁷ Ustava Ljudske republike Slovenije, ki je bila sprejeta 16. januarja 1947, v poglavju IX, v katerem so opredeljeni organi državne oblasti v upravnoteritorialnih enotah, okrožij kot upravnoteritorialnih enot ne navaja. To je upoštevano v Zakonu o spremembah upravne razdelitve LRS, ki je bil sprejet 23. januarja 1947. Ustava Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4.A-20/1947; Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946, Ur. l. LRS, št. 5-21/1947.

⁸ Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republici Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 16-86/1949. Na ozemlju Ljudske republike Slovenije so bile 6. maja 1949, ko je bil sprejet omenjeni zakon, ustanovljene naslednje oblasti: Goriška, Ljubljanska in Mariborska. Glavno mesto Ljubljana je bilo samostojna upravnoteritorialna enota in ni bilo vključeno v nobeno oblast. Ljubljanska in Mariborska oblast sta bili kot upravnoteritorialni enoti odpravljeni 13. januarja, Goriška pa 1. marca 1951. Zakon o odpravi oblasti kot upravnoteritorialnih enot v Ljudski republici Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 25-21/1951; Ukaz o določitvi dneva, ko preneha Goriška oblast, Ur. l. LRS, št. 9-42/1951.

upravnoteritorialna enota zelo nejasno opredeljeno *mesto*. Tudi prva upravnoteritorialna razdelitev iz prvih dni septembra 1945 mestu ne namenja velike pozornosti. Le območji Celja in Maribora sta dobili status okraja, in sicer kot okraj Celje mesto in okraj Maribor mesto. Do 6. septembra 1945, ko je bila sprejeta prva upravnoteritorialna razdelitev,⁹ sta bila oba okraja razdeljena na *četrti* s četrtnimi narodnoosvobodilnimi odbori oziroma četrtnimi ljudskimi odbori (ČNOO oz. ČKLO). Na četrti je bil razdeljen tudi Kranj. Četrti, imenovane tudi kvarti, so se okraju Maribor mesto spet pojavile konec februarja 1947. Konec februarja 1949 so jih zamenjali rajoni.¹⁰

Okraja Celje mesto in Maribor mesto sta se oktobra 1949 spremenila v *mesti, izločeni iz okrajev*, ki sta se jima junija 1950 za dve leti z enakim statusom pridružili še mesti Jesenice in Kranj, junija 1951 pa še Bled. Vodili so jih mestni ljudski odbori, ki jih zakonodaja opredeljuje tudi kot ljudske odbore mest.¹¹

Samostojna upravnoteritorialna enota je bilo *Glavno mesto Ljubljana* z Mestnim ljudskim odborom glavnega mesta Ljubljana. Ljubljana je bila kot glavno mesto opredeljena v razglasu Mestnega narodnoosvobodilnega odbora glavnega mesta Ljubljana z dne 20. avgusta 1945.¹² Glavno mesto je bilo razdeljeno na *rajone*, ti pa na četrti z rajonskimi in četrtnimi narodnoosvobodilnimi oziroma ljudskimi odbori. V začetku septembra 1945 se je Glavno mesto Ljubljana preimenovalo v *Okrožno mesto Ljubljana* z okrožnim narodnoosvobodilnim oziroma ljudskim odborom okrožnega mesta Ljubljana,¹³ septembra 1946 v *Okrožje Ljubljana mesto* z Okrožnim ljudskim odborom

⁹ Zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije, Ur. l. Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije, št. 33-231/1945 (v nadaljevanju: Ur. l. SNOS in NVS).

¹⁰ Milko Mikola: Razvoj oblasti na območju Celja v obdobju 1945–1954, Celjski zbornik 1985, Celje 1985, str. 7–28 (v nadaljevanju: Milko Mikola: Razvoj oblasti); Milko Mikola: Mestni ljudski odbor Celje 1945–1954, Inventarji I, Publikacije Zgodovinskega arhiva Celje, Celje 1987, str. 3–5, (v nadaljevanju: Milko Mikola: Mestni ljudski odbor); Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih četrti v letu 1945 s poudarkom na upravnih spremembah in značilnostih prvih volitev, Arhivi, Glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, XIX/1–2, Ljubljana 1996, str. 60–76 (v nadaljevanju: Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih, Arhivi); Janez Kopač: Upravni in teritorialni razvoj Kranja od 9. maja 1945 do sredi leta 1950 in prizadevanja za izpolnitev prvega petletnega plana, Kranj v svobodi in obnovi 1945–1950, Kranj 1986, str. 23–59; Zakon Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o delni spremembi zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 6. septembra 1945, Ur. l. LRS, št. 18-79/1946; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 8-34/1949. Glavno mesto Ljubljana in mesta so bila kot upravnoteritorialne enote odpravljena konec junija 1955. Hkrati je bilo odpravljeno tudi večje število okrajev. Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 24-119/1955.

¹¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 8-34/1949; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 33-206/1949; Zakon o posebni pristojnosti ljudskega odbora mesta Bled, Ur. l. LRS, št. 21-107/1951.

¹² Razglas o obsegu in upravni razdelitvi glavnega mesta Ljubljane, Ur. l. SNOS in NVS, št. 29-215/1945.

¹³ Zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije, Ur. l. SNOS in NVS, št. 33-23/1945.

Ljubljana mesto,¹⁴ januarja 1947 pa ponovno v *Glavno mesto Ljubljana* z Mestnim ljudskim odborom glavnega mesta Ljubljana,¹⁵ ki je bilo od februarja 1948 do aprila 1952 spet razdeljeno na *rajone* z rajonskimi ljudskimi odbori.¹⁶

Od aprila 1952 so imeli status mesta kot upravnoteritorialne enote Ljubljana, Maribor in Celje¹⁷ z mestnimi ljudskimi odbori oziroma ljudskimi odbori mest. Mesto Ljubljana je bilo od aprila 1952 do srede leta 1955 upravnoteritorialno razdeljeno na *občine v okviru (sestavi) mesta*. Eno občino v sestavi mesta je imelo od konca junija 1952 tudi mesto Maribor. Mesto Celje je bilo razdeljeno na tri občine v sestavi mesta šele jeseni 1953.¹⁸ Ljudski odbori takih občin so se imenovali ljudski odbori občin v sestavi mest.

Od aprila 1952 dalje so bile kot najnižje upravnoteritorialne enote *občine* z občinskimi ljudskimi odbori (ObLO) in *mestne občine v sestavi okraja s posebnimi pravicami* z ljudskimi odbori mestnih občin (LOMO). Občine so se povezovale v večje upravnoteritorialne enote, ki so bile še vedno okrajji z okrajnimi ljudskimi odbori.¹⁹

Sredi leta 1955 so bile odpravljene vse dotedanje upravnoteritorialne enote. Ustanovljene so bile velike *občine*, imenovane tudi *komune*, z občinskimi ljudskimi odbori. Povezane so bile v okraje z okrajnimi ljudskimi odbori.²⁰

V dejavnosti ljudskih odborov na vseh ravneh je bil vse do začetka petdesetih let zaradi tedanjih družbenih razmer »... poudarek na splošnih vprašanjih vsedržavnega pomena; lokalni interesi ožjih družbenih skupnosti se še niso mogli v večji meri uveljavljati ...« V procesu deetatzacije, ki se je formalno začel z drugim Splošnim zakonom o ljudskih odborih iz konca maja 1949, končal pa s sprejetjem zveznega in republiških ustavnih zakonov v začetku leta 1953 (jugoslovanska ureditev je zapuščala sovjetske vzore), so ljudski odbori okrepili svoj »... samoupravni položaj ... oziroma samoupravnost lokalnih teritorialnih skupnosti ...«²¹

¹⁴ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 62-242/1946.

¹⁵ Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946, Ur. l. LRS, št. 5-21/1947.

¹⁶ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 9-55/1948; Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952; Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 24-119/1955.

¹⁷ Mesto Celje je 26. marca 1954 izgubilo status mesta (pridobilo je status mestne občine s posebnimi pravicami v sestavi okraja), ko je Ljudska skupščina LRS sprejela Zakon o spremembi zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 13-40/1954.

¹⁸ Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 19-92/1952; Zakon o spremembah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 31-101/1953.

¹⁹ Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952; Zakon o občinskih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-88/1952; Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952.

²⁰ Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 24-119/1955.

²¹ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 89, 92, 276–277.

Moša Pijade je poudaril pomen narodnoosvobodilnih oziroma ljudskih odborov tudi s pozivom, naj v vsej državi začnejo zbirati gradivo o njihovem delovanju kot organih oblasti. Poziv je objavljen v uvodu obrazložitve osnutka Splošnega zakona o ljudskih odborih predsednika ministrskega sveta in ministra za ljudsko obrambo maršala Josipa Broza Tita in njegovega govora o ljudskih odborih kot organih ljudske oblasti, ki ga je imel na skupni seji obeh domov Ljudske skupščine FLRJ 18. maja 1946, na kateri so sprejemali prvi Splošni zakon o ljudskih odborih.²²

2. Periodizacija razvoja Federativne ljudske republike Jugoslavije, 1945–1955

Ustavnopravna teorija deli obdobje od konca druge svetovne vojne do leta 1955 na dva dela.

Prvi del se je začel med vojno in je trajal do sprejetja Ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije 31. januarja 1946. To je bil čas, »... ko so bili postavljeni temelji nove ljudske oblasti ...« in je bila izvršena revolucija.

Drugi del zajema čas od sprejetja Ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije konec januarja 1946 do sprejetja Ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije 21. februarja 1974. To obdobje se deli na dve podobdobji, in sicer:

1. Podobdobje ljudske demokracije od konca januarja 1946 do sprejetja Ustavnega zakona Federativne ljudske republike Jugoslavije 13. januarja 1953. Imenuje se tudi čas revolucionarnega etatizma pa tudi administrativnega socializma.

2. Podobdobje socialistične demokracije oziroma samoupravljanja od srede januarja 1953 dalje. Začetek samoupravljanja pomeni sprejem Temelnjega zakona o gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih. Ljudska skupščina Federativne ljudske republike Jugoslavije ga je sprejela 27. junija 1950, ustavno pa ga je slaba tri leta kasneje opredelil ustavni zakon.²³

3. Osnovna ustavnopravna načela v obdobju ljudske demokracije, 1945/46–1953

Ustava FLRJ je formulirala načela, ki so oblikovala vse »... temeljne odnose, ki so bili uresničeni v preteklem narodnoosvobodilnem boju in v izvedbi ljud-

²² O narodnim odborima, predgovor, Beograd 1946, str. 5.

²³ Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo, str. 51; Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 10-54/1946; Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve Federativne ljudske republike Jugoslavije in o zveznih organih oblasti, Ur. l. FLRJ, št. 3-19/1953; Temeljni zakon o gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih, Ur. l. FLRJ, št. 43-391/1950.

ske revolucije ...» in so odločilno vplivala tudi na delovanje lokalnih organov oblasti. To so bila načela razrednosti ljudske oblasti, to je suverenosti ljudstva, volilnosti in odpoklicljivosti, zakonitosti dela vseh organov oblasti, enotnosti oblasti, demokratičnega centralizma in državne lastnine.

Načelo razrednosti ljudske oblasti ali suverenosti ljudstva pomeni, da je to »... demokracija za delovno ljudstvo, ni pa to demokracija za ostanke kapitalizma in za tiste, ki rovarijo zoper novo ljudsko oblast ...« To je pomenilo, da je »... za ostanke kapitalizma ... ljudska oblast nepopustljiva diktatura ...« Ostanki kapitalizma »... se prostovoljno odrečejo preteklosti in se potrudijo, da najdejo v socialistični družbi pogoje za osebni obstoj ... ali pa bo nanje padla roka naše ljudske oblasti ...« Gre za diktaturo proletariata.

Načelo volilnosti in odpoklicljivosti predstavniških in izvršilnih organov predstavlja »... obrambno sredstvo zoper birokratizem ...« ter omogoča povezanost nosilcev javnih funkcij s svojimi volivci. To načelo je »... najmočnejše sredstvo, s katerim množice stalno in neposredno vplivajo na oblast ...«

Načelo zakonitosti dela organov oblasti pomeni, da organi oblasti izvršujejo oblast na temelju zvezne in republiških ustav, zakonov in drugih predpisov. Vsi akti državnih organov morajo temeljiti na zakonih.

Načelo enotnosti oblasti pomeni, da ljudstvo samo ali prek svojih predstavniških organov izvršuje celotno oblast. Pomeni enotnost zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter hkrati tudi enotnost lokalne in centralne oblasti. Ljudski odbori na vseh stopnjah za svoja območja za lokalne zadeve izdajajo splošne obvezne predpise (zakonodajna funkcija), izvršujejo jih sami ali prek svojih izvoljenih izvršilnih odborov (izvršilna funkcija), volijo predsednike, sodnike in sodnike porotnike okrajnih in okrožnih sodišč (sodna funkcija). To je horizontalna smer učinkovanja tega načela. Vertikalna smer učinkovanja pa pomeni, »... da imamo istovrstno ... oblast v vseh teritorialnih enotah ..., naloge vseh teritorialnih enot so istovrstne javne naloge in vse te naloge opravljajo istovrstni predstavniški organi, ki jih izvoli ljudstvo na ustreznem območju ...«

Načelo demokratičnega centralizma pomeni, da »... organi oblasti in posamezni nosilci državnih funkcij niso odgovorni samo tistim, ki so jih izvolili, oziroma so jim poverili določeno funkcijo, ampak so odgovorni tudi višjim organom oblasti ...« (dvojna odgovornost). Vsebuje demokratične in centralistične sestavine. Demokratične sestavine so neposredne, splošne, tajne in enake volitve predstavniških organov in njihov morebitni odpoklic ter samostojno izvrševanje oblasti v lokalnih zadevah. Centralistični elementi pa so obveznost predpisov višjih organov, pravica nadziranja nižjih organov oblasti s strani višjih organov in usklajenost predpisov nižjih organov oblasti s predpisi višjih organov. Janez Šmidovnik ugotavlja, da je bilo načelo demokratičnega centralizma povzeto po sovjetski ureditvi. Zanj je značilno, da vsebuje »... še zelo malo samoupravnosti, mnogo več je elementov centralizma ...«

Načelo državne lastnine proizvajalnih sredstev pomeni, da so vsa rudna in druga naravna bogastva, sredstva železniškega in zračnega prometa, pošta, brzjav in telefon ter radio z ustavo postala državna lastnina. Z revolucionarnimi ukrepi (zaplemba, nacionalizacija, agrarna reforma itd.) je država glede na svoje cilje obsežno omejevala oziroma krčila privatno lastnino. Lastninski subjekt je država. Na področju kmetijstva je prevladovala zadružna lastnina, pri kateri je bil lastninski subjekt zadružni kolektiv.²⁴

²⁴ Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo, str. 53–59; Janez Šmidovnik: Konceptcija, str. 93–95, 276–279; Jože Juhart: Glavne značilnosti novega Splošnega zakona o ljudskih odborih, Ljudska uprava, II/7, Ljubljana 1949, str. 301–321.

II. ODBORI OSVOBODILNE FRONTE IN NARODNOOSVOBODILNI ODBORI MED DRUGO SVETOVNO VOJNO

1. Uvod

Zametki organov lokalnih oblasti in uprave na območju bodoče Jugoslavije so začeli nastajati med drugo svetovno vojno. Janez Šmidovnik ugotavlja, da je nova država »... rasla na temeljih, ki so bili obenem temelji nove lokalne samouprave, na narodnoosvobodilnih odborih ..., kajti osvobodilna vojna, ki je bila obenem tudi socialistična revolucija, je sproti odpravljala vse prejšnje organe oblasti ...« Po direktivah Komunistične partije Jugoslavije so narodnoosvobodilni odbori postali »... temeljni začasni organi oblasti, in sicer oblika revolucionarne oblasti, podobne sovjetom ...«²⁵

Prvi narodnoosvobodilni odbori so se na območju Jugoslavije pojavili jeseni 1941 na osvobojenih ozemljih Srbije, Črne gore, Hrvaške pa tudi Bosne in Makedonije.²⁶ Svojo formalizacijo so dobili februarja 1942 v Fočanskih predpisih, ki jih je sestavil Moša Pijade. Tvorila sta jih dva predpisa: Naloge in sestav narodnoosvobodilnih odborov ter Pojasnila in navodila za delo narodnoosvobodilnih odborov v osvobojenih krajih. Po prvem predpisu so bili narodnoosvobodilni odbori na osvobojenih območjih, na katerih je partizanska vojska »... sproti odpravljala vse prejšnje organe oblasti ...« opredeljeni kot »... začasni organi ljudske oblasti ...« Narodnoosvobodilni odbori, ki so jih ustanavljali po vaseh, občinah in okrajih, so opravljali vse funkcije oblasti, razen tistih, ki so pripadale vojaškim oblastem. Njihova naloga je bila skrbeti za partizanske odrede pa tudi za zaledje. Skrbeli so zlasti za preskrbo fronte, utrjevanje zveze med fronto in zaledjem, red in mir v zaledju in za preskrbo prebivalstva. Kot poudarja Makso Šnuderl, se v Fočanskih predpisih ».. vidi že izgrajen sistem NOO kot najnižjih in temeljnih lokalnih organov ljudske oblasti ...«²⁷ V Bihaških (Krajinskih, tudi Drinskih predpisih), ki so nastali septembra 1942, so določila o volitvah narodnoosvobodilnih odborov in postavljanju zalednih vojaških oblasti. V njih narodnoosvobodilni odbori niso več opredeljeni kot začasni organi oblasti, ker »... so postali že stalni, normalni organi ljudske oblasti ...«, ki so se že uveljavili »... in jih je ljudstvo že sprejelo ...« Poslej so narodnoosvobodilne odbore označevali kot stalne organe nove oblasti. Zlasti je bila njihova stalnost poudarjena v spremnem, t. i. direktivnem pismu Josipa Broza Tita septembra 1942, s katerim so nekaterim glavnim štabom poslali brošure z Bihaškimi predpisi. V pismu je naročal, »...

²⁵ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 89.

²⁶ Makso Šnuderl: *Zgodovina*, str. 99–123.

²⁷ Makso Šnuderl: *Zgodovina*, str. 10, 168–172; Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 89–90.

naj /se/ več ne naglaša začasni značaj oblasti NOO, temveč naj se označujejo kot temelj bodoče ljudske oblasti ...» Tone Ferenc povzema mnenje Maksa Šnuderla, da v Sloveniji najverjetneje niso poznali vsebine obeh predpisov.

Bihaški predpisi so bili do sprejetja Ustave FLRJ 31. januarja 1946 in prvega Splošnega zakona o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946 »... zadnji splošni predpisi o narodnoosvobodilnih odborih, ki so jih izdali vrhovni organi ...« Posamezne federalne enote pa so že med narodnoosvobodilnim bojem v svojih predpisih o narodnoosvobodilnih odborih razčlenjevale centralne predpise in jih prilagajale krajevnim značilnostim.

Leta 1942 so na celotnem območju Jugoslavije razpredli mrežo narodnoosvobodilnih odborov, zato je bil oktobra 1942 pri Vrhovnem štabu ustanovljen začasni upravni odsek, »... v katerega pristojnost je spadala tudi pravica dajati narodnoosvobodilnim odborom enotna navodila in dolžnost, dajati jim pomoč ...« Zaradi velikega števila narodnoosvobodilnih odborov na osvobojenih ozemljih Vrhovni štab ni mogel več neposredno voditi in nadzirati njihovega dela. Pojavila se je potreba po posebnem telesu, »... ki naj ... ima vodilno vlogo pri organizaciji ljudske oblasti ...« Nalogo je prevzel Antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije (AVNOJ), ustanovljen 26. novembra 1942 v Bihaću, ki je v razmerju do narodnoosvobodilnih odborov tvoril njihov organizacijski vrh. Začasni upravni odsek pri Vrhovnem štabu je bil 16. decembra 1942 odpravljen, saj so njegove naloge prešle na AVNOJ. Vrhovni štab je postal vrhovno vojaško vodstvo.²⁸

2. Odbori Osvobodilne fronte, 1941–1942

Razvoj partizanske oblasti v Sloveniji kaže nekatere organizacijske posebnosti.²⁹ Že v začetni fazi partizanskega odpora proti okupacijskim oblastem se je razvijala iz Osvobodilne fronte slovenskega naroda (OF). Do srede septembra 1941 je OF vodil Vrhovni plenum, sestavljen iz predstavnikov skupin, ki so se združevale v njej, njegov izvršilni organ pa je bil Izvršni odbor Osvobodilne fronte, sestavljen iz predstavnikov ustanovnih skupin.³⁰ Njeni organi na terenu so bili odbori OF. Ustanovljeni so bili na vseh ravneh. Temeljni odbori OF so bili terenski odbori po vaseh in zaselkih, višji so bili rajonski (okrajni), okrožni in pokrajinski odbori. Medtem ko so terenski odbori nastajali brez poprej predvidene organizacijske sheme, so jo za druge odbore določali od njih višji odbori, tako okrožni odbori za rajonske odbore, pokrajinski za

²⁸ Makso Šnuderl: *Zgodovina*, str. 173–179; Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 17–22; Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 89–90; Tone Ferenc: *Ljudska oblast na Slovenskem 1941–1945*, 1. knjiga: *Država v državi*, Ljubljana 1987, str. 243–244 (v nadaljevanju: Tone Ferenc: *Ljudska oblast I*).

²⁹ Makso Šnuderl: *Zgodovina*. Razvoj ljudske oblasti na območju Slovenije je prikazan na straneh: 123–151, 181–202, 240–254, 282–298, 308–324, 349–364.

³⁰ *Geslo: Osvobodilna fronta slovenskega naroda*, Enciklopedija Slovenije 8, Ljubljana 1994, str. 199–202 (v nadaljevanju: ES); *geslo: Vrhovni plenum OF*, ES 14, Ljubljana 2000, str. 386; *geslo: Izvršni odbor OF*, ES 4, Ljubljana 1990, str. 238.

okrožne in Izvršni odbor OF za pokrajinske. »... Pri graditvi svoje organizacijske mreže pa se je Osvobodilna fronta le malo ... ozirala na okupatorjeve meje in na njihovo upravno teritorialno razdelitev zasedenih slovenskih pokrajin ...« Širila jo je tudi prek državne meje, ki je po koncu prve svetovne vojne delila slovensko etnično ozemlje.

Pokrajinski odbori OF so bili ustanovljeni na Štajerskem, Gorenjskem, Primorskem in Koroškem. Za območje Ljubljanske pokrajine je funkcijo pokrajinskega odbora opravljal kar Izvršilni odbor OF. Število okrožnih, okrajnih in rajonskih odborov ter terenskih odborov OF se je v vojnem obdobju zelo spreminjalo. Število okrožij in njihovih okrožnih odborov se je proti koncu vojne zmanjševalo.

Za članstvo odborov OF je vse do jeseni 1944 veljalo načelo, da višji odbori imenujejo člane nižjih; večja izjema je bila le pri terenskih odborih, ki so nastajali brez posebnih imenovanj. Za osnovno članstvo odborov OF ni bila pomembna strankarska pripadnost, medtem ko je bil sestav izvršilnih odborov OF v načelu sestavljen paritetno glede na politične skupine, ki so bile združene v odborih, vodili pa so jih člani Komunistične partije Slovenije.³¹

Za Slovenijo je bilo značilno, da so imeli odbori OF hkrati politično in oblastno funkcijo. Kot oblastni organi »... so imeli tudi vlogo, ki so jo imeli na drugih območjih Jugoslavije narodnoosvobodilni odbori ...«³²

Makso Šnuderl ugotavlja, da začetki vojaške vstaje in upora proti okupatorju pomenijo tudi začetek ljudske oblasti v Sloveniji. Za razliko od drugih federalnih enot Jugoslavije, kjer je nova oblast nastajala na osvobojenem ozemlju, je nova oblast »... v Sloveniji najpoprej nastajala na okupiranem ozemlju, kar spada med specifičnosti slovenskega razvoja ljudske oblasti ...« Na okupiranem območju Slovenije so nastajali terenski odbori OF, ki so kot politični organi izvajali tudi oblastne funkcije. To so bile naloge, ki so izhajale iz odlokov Vrhovnega plenuma OF oziroma Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta. Zato je bila vojna oblast prvi realni temelj te oblasti. Slovenska posebnost pa je bila, da je vodstvo OF že kmalu dobilo »... toliko dejanske avtoritete, da je moglo kmalu izvajati že prve elemente take oblasti, ki sicer pripada samo državi. Tako imamo paralelni razvoj vojne oblasti in začetke civilne oblasti v dobi, ko še ni bilo osvobojenega ozemlja, ko terenski odbori OF še niso mogli razviti enake javne dejavnosti, kakor NOO v Srbiji v istem času ...« Ker pa zaradi vojnih razmer ni bilo mogoče izpeljati volitev, se niso imenovali narodnoosvobodilni odbori.³³ Tone Ferenc ugotavlja, da je »... osvobodilna fronta kot politična organizacija in množično gibanje ... na terenu začela dobivati tudi oblastni značaj in so njeni odbori začeli poleg političnih funkcij opravljati tudi oblastne funkcije. Ta dvojni – politični in ob-

³¹ Tone Ferenc: *Ljudska oblast I*, str. 7–8, 15–16, op. 15.

³² Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 91.

³³ Makso Šnuderl: *Zgodovina*, str. 130–144.

lastni – značaj so imeli ves čas narodnoosvobodilnega boja, razen takrat, ko je ljudstvo, organizirano v OF, izvolilo posebne organe oblasti – narodnoosvobodilne odbore ... Čim bolj je bilo neko območje svobodno, tem bolj so odbori OF lahko opravljali oblastno funkcijo ... Medtem ko se je pri vrhovnem organu Osvobodilne fronte in ljudske oblasti ena in druga funkcija izražala tudi v imenu, tj. v imenu vrhovni plenum OF (politična funkcija) ali Slovenski narodnoosvobodilni odbor (predstavniška in oblastna funkcija), so nižji organi Osvobodilne fronte tudi pri izvajanju oblastne funkcije obdržali ime odborov Osvobodilne fronte (terenski, rajonski, okrožni, pokrajinski). Narodnoosvobodilni odbori so bili kot posebni organi ljudske oblasti na Slovenskem vedno le izvoljeni in so opravljali vedno le oblastno funkcijo in ne obeh funkcij ...³⁴

Proti koncu leta 1941 je bila na slovenskem ozemlju, razen na Koroškem, dobro razpredena mreža odborov OF. Skoraj 400 jih je delovalo samo v Ljubljani, na Gorenjskem jih je bilo več kot 100, na Štajerskem so jih že močno prizadeli okupatorjevi vdori vanjo, v Prekmurju je mrežo odborov OF že jeseni uničil madžarski okupator, na Primorskem pa se je šele vzpostavljala.³⁵

Navodila za delo odborov OF so poleg političnih nalog poudarjala tudi oblastne, prva leta zlasti pobiranje davka in posojila svobode, zbiranje zimskih potrebščin in prostovoljcev za vstop v partizanske vrste ter bojkotiranje okupatorjevih odredb in pozivov, saj se morajo »... terenski, rajonski, krajevni in okrožni odbori OF ... čutiti kot elementi suverene narodne oblasti ...«³⁶ Zlasti odbori v Ljubljani so bili zelo dejavni, zato je bilo njihovo delovanje v glavnem mestu označeno kot delovanje države v državi.³⁷ Tudi navodila Centralnega komiteja KPJ iz začetka januarja 1942 so poudarjala pomen terenskih odborov OF, ki morajo »... postati jutrišnja oblast ...« in jo je »... že danes treba osvajati delež za deležem ...« Zato je bilo potrebno Slovence poučiti, naj »... iščejo zaščite ne pri italijanskih in nemških oblasteh, marveč pri odborih OF ...«, ki »... niso več samo odbor, ki združuje pripadnike raznih političnih strank v skupni osvobodilni borbi, marveč so v prvi vrsti že predstavniki ljudskih množic, ki ... korak za korakom vzpostavljajo svojo oblast ...«³⁸

Oblastna moč Osvobodilne fronte se je konec leta 1941 in v začetku 1942 izražala skozi manifestacije Slovencev, ki so spoštovali in izvajali njena navodila, sabotirali pa odredbe okupatorjev.³⁹ Med drugimi je bil 28. marca

³⁴ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 30–31; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 138–139; geslo: Narodnoosvobodilni odbor, ES 7, Ljubljana 1993, str. 332.

³⁵ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 33–34.

³⁶ Kratko navodilo terenskim, krajevnim, rajonskim in okrožnim odborom OF, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 12, str. 27–28.

³⁷ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 31–32.

³⁸ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 36–38.

³⁹ K manifestiranju moči Osvobodilne fronte so vabili proglasil: V Slovenskem poročevalcu z dne 24. oktobra 1941 je bil objavljen proglas, ki je 29. oktober razglašal kot »... narodni praznik, slovenski dan našega borbenega protesta proti sužnosti ...«, 22. in 29. novembra 1941 je bil objavljen proglas, ki je 1. december proglasil za državni praznik Jugoslavije, 30. decembra 1941 je bil

sprejet odlok o razlastitvi tujih veleposestnikov brez odškodnine, ki je začel veljati takoj. Nanašal se je na veleposestnike okupatorske narodnosti in na slovenske veleposestnike, ki so pomagali okupatorjem »pri zatiranju slovenskega naroda«. Odlok je pooblašчал terenske odbore OF, da škodo, ki jo je ali jo bo povzročil okupator, poravnajo »... z odvzemom potrebnih predmetov, kakor stavbnega materiala, živine, plodov za prehrano, setev itd. ...« Terenski odbori so predloge za razlastitve in zaplembe morali pošiljati v odločitev Izvršnemu odboru OF.⁴⁰ Prva veleposestva so spomladi 1942 razlastili na osvobojenem ozemlju. Razlastitve so zajele tudi zemljo italijanske družbe Emona in Kočevarjev. Njihovo zemljo so gospodarske komisije, ki jih je ustanovil Izvršni odbor OF, dodeljevale brezplačno, z nerazdeljeno zemljo pa so razpolagale same.⁴¹ Ustanavljali so razlastitvene odbore in odbore agrarnih interesentov. Razlastitveni odbori – kjer teh ni bilo, pa narodnoosvobodilni odbori – so v soglasju s partizanskimi poveljstvi izdajali tudi dovolilnice za pripravljanje stelje, drv, sekanje stavbnega lesa in nabiranje gozdnih sadežev v razlaščenih gozdovih.⁴²

3. Narodnoosvobodilni odbori v Ljubljanski pokrajini, od spomladi 1942 do kapitulacije Italije septembra 1943

Oblastne odloke Izvršnega odbora OF je bilo mogoče izvajati na osvobojenem ozemlju in delno na območjih, ki so jih nadzirale partizanske enote. Večje osvobojeno ozemlje so partizani izbojevali spomladi 1942 na Dolenjskem in Notranjskem, to je v Ljubljanski pokrajini, in je obstajajo kar tri mesece. Tu je tedaj delovalo 8 okrožnih odborov in večje število rajonskih odborov OF. Okrožja so bila razmeroma velika in zato težko obvladljiva, zato so ponekod med rajoni in njimi ustanavljali vmesna podokrožja, ki so jih vodili podokrožni odbori OF.⁴³

a) Od spomladi do poletja 1942

Spomladi 1942 je slovenska partizanska vojska osvojila obsežno ozemlje na

objavljen proglas, ki je za 3. januar 1942 odredil »... za dan spomina na žrtve, ki so tekom leta 1941 padle v borbi za svobodo slovenskega naroda ...«, 31. januarja 1942 pa proglas, ki je 7. februar proglašal »... za slovenski narodni praznik vseslovenske enotnosti ...«, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokumenti št. 13, 14, 15, 16, 17, 22, str. 28–31, 35; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 140–141; Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 30.

⁴⁰ Odlok o razlastitvi tujih veleposestnikov v povračilo škode, povzročene po okupatorjih, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 26, str. 41.

⁴¹ Odlok o dodeljevanju in upravljanju zemlje izseljenih Kočevarjev na osvobojenem slovenskem ozemlju, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 40, str. 51–52. O razlaščenju veleposestev in družbe Emona glej Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 314–334.

⁴² Uredba o izkoriščanju razlaščenih veleposestniških gozdov, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 33, str. 46–47; Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 39–48.

⁴³ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 244–245, 533–534.

Kočevskem, v Suhi krajini, velikem delu Notranjske in skoraj po vsej Dolenjski. Na osvobojenem ozemlju so se pojavili novi problemi »... tako glede uprave tega ozemlja, kakor tudi glede razmerja do fronte ... Nastali so objektivni pogoji za prehod v naslednjo kvaliteto stopnjo ...«⁴⁴

Izvršni odbor OF je 17. maja 1942, na zadnji seji, ki je še bila v Ljubljani (nato je odšel na osvobojeno ozemlje), izdal odlok o postavitvi narodne oblasti na slovenskem osvobojenem ozemlju. Določal je, »... da na slovenskem ozemlju, ki ga osvobode slovenske partizanske čete, prevzame oblast Osvobodilna fronta slovenskega naroda ...« Kot organi civilne oblasti »... se za prvi čas postavijo terenski odbori OF na njihovem dosedanjem območju ...« in so podrejeni višjim organom OF. Določeno je bilo, da »... terenski odbori OF kot oblastni organi izvajajo navodila Izvršnega odbora OF, ukrepajo samostojno v vseh primerih, ki zahtevajo neposredno ureditev ...« S tem je bila odpravljena dvojnost civilne in partizanske vojaške oblasti, ki je bila ponekod uvedena ob osvoboditvi ozemelj. Odlok je »... predvideval nastanek rednih organov oblasti, tj. narodnoosvobodilnih odborov ...«, saj je bilo določeno, »... da terenski odbori OF, brž ko bo to mogoče, izvedejo volitve v narodnoosvobodilni odbor, ki ga tvori 5 do 15 članov ...« Volilna procedura, prav tako določena v odloku, je zahtevala, da člane narodnoosvobodilnih odborov »... na ljudskem zborovanju po demokratičnem večinskem načelu izvolijo volivci z območja terenskega odbora OF od dopolnjenega 18. leta starosti naprej ne glede na spol ...« Odlok je uzakonil aktivno in pasivno volilno pravico tudi za ženske, česar na Slovenskem pri volitvah v oblastne organe do tedaj ni bilo. Volilno pravico so imeli tudi vojaki. Glasovanje je bilo javno, ker za »... tajno glasovanje praktični pogoji niso bili dani, ker ni bilo volilnih imenikov, ne volilne aparature, komisij itd. ...« Makso Šnuderl označuje določila o volitvah narodnoosvobodilnih odborov kot prvo slovensko volilno pravo.⁴⁵ Za razliko od Fočanskih predpisov iz februarja 1942 odlok Izvršnega odbora OF o postavitvi narodne oblasti na osvobojenem ozemlju narodnoosvobodilnih odborov ne označuje kot začasne, ampak kot stalne organe lokalne oblasti. Začasni značaj organov oblasti so do volitev narodnoosvobodilnih odborov imeli terenski odbori OF. Razlika je tudi, da v Sloveniji ta čas tudi še ni bilo zborov volivcev.⁴⁶

Razmejitev dejavnosti med odbori OF in izvoljenimi narodnoosvobodilnimi odbori je bila naslednja: »... Rajonski in terenski odbori Osvobodilne fronte so politični forumi, tj. politični organi Osvobodilne fronte, ki se morajo brigati za politično organizacijo naroda, paziti, da narodnoosvobodilni odbori delajo v duhu in po direktivah Osvobodilne fronte. Rajonski odbori odklanjajo nepravilnosti narodnoosvobodilnih odborov, če take zapazijo in poročajo okrož-

⁴⁴ Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 181–182.

⁴⁵ Odlok o postavitvi narodne oblasti na osvobojenem slovenskem ozemlju, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 30, str. 43–44; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 186–188; Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 242–243.

⁴⁶ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 244; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 183–186.

nemu odboru. V izvrševanje narodne oblasti, tj. v delo narodnoosvobodilnih odborov se terenski odbori ne mešajo, ker so narodnoosvobodilni odbori kot narodna oblast samostojni v izvrševanju svoje oblasti ... Narodnoosvobodilni odbori se za sporna vprašanja obračajo na rajonske odbore OF, od katerih zdaj začasno dobivajo instrukcije za svoje delo ...» Okrožni odbori OF pa so vzpostavljali stike z narodnoosvobodilnimi odbori posredno prek rajonskih odborov OF. Razlike med odbori OF in narodnoosvobodilnimi odbori ljudem marsikje niso bile jasne, še zlasti, ker se je dogajalo, da so v obeh organih delovali isti ljudje.⁴⁷

Na osvobojenem ozemlju je Izvršni odbor OF 27. maja 1942 sprejel proglas, ki ni ohranjen. Pozival je prebivalstvo osvobojenega ozemlja »... na prve volitve, ki naj vzpostavijo novo ljudsko oblast ...« Po ukazu Izvršnega odbora OF so ga 31. maja 1942 brali v cerkvah.⁴⁸ Izdelana so bila tudi navodila za njegovo izvedbo. Določala so, naj na območjih, kjer terenski odbori OF še niso delovali, le-te postavijo višji organi OF ali politični komisarji partizanskih čet. Na ljudskih zborovanjih je bilo potrebno predstaviti značaj nove ljudske oblasti, hkrati pa so morali člani odborov OF z agitacijo doseči, da so volivci na zborovanjih predlagali in izvolili v narodnoosvobodilne odbore kot organe oblasti »... zavedne, zanesljive, sposobne, poštene osebe, predvsem preizkušene borce za osvoboditev slovenskega naroda, za njegovo združitev in samoodločbo ...« Navodila so določala, da dotedanje občinske uprave takoj prenehajo obstajati in jih prevzamejo terenski odbori OF. Spomladi so terenski odbori na osvobojenem ozemlju postopno tudi dejansko prevzemali oblast od dotedanjih občinskih uprav. Pri njih so ustanavljali referate (npr. za upravo, prehrano, propagando, Narodno zaščito itd.).

Volitve narodnoosvobodilnih odborov so začele razmeroma počasi potekati od srede junija 1942 dalje. Tudi pri izvoljenih narodnoosvobodilnih odborih so postopno oblikovali referate za gospodarstvo, prehrano, socialno skrbstvo, kmetijstvo, finance, sodstvo in tudi druge, če je bilo potrebno. Sicer pa so se številni narodnoosvobodilni odbori ukvarjali s prehrano evakuiranega prebivalstva, zlasti ko so se ljudje skupaj z organi OF in narodnoosvobodilnimi odbori pred italijanskimi napadi umikali v gozdove in odmaknjene kraje. Tam so ustanavljali t. i. civilna taborišča, ki si jih vodili od ljudske oblasti imenovani starešine z namestniki. Zaradi reda in discipline so poveljstvo taborišč prevzeli vojaški poveljniki in politični komisarji, ki pa se v oblastno delo starešin formalno niso smeli vmešavati.⁴⁹

Ena najpomembnejših nalog izvoljenih organov oblasti na osvobojenem ozemlju je bila skrb za prehrano partizanske vojske in prebivalstva. Največje breme izvajanja te naloge so nosili okrožni, rajonski in terenski narodno-

⁴⁷ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 255–256, 262, 268–273.

⁴⁸ Odlok, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 35, str. 48; Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 247.

⁴⁹ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 238–255, 260, 270–271.

osvobodilni odbori, kjer teh še ni bilo, pa odbori OF. Za prvo osvobojeno ozemlje leta 1942 je veljalo načelo, da morajo »... narodnoosvobodilni odbori ... v okviru celotnega aprovizacijskega načrta za osvobojeno ozemlje sami od sebe skrbeti za zadostno sedanje in bodočo prehrano civilnega prebivalstva svojega okrožja ...« To naj bi se doseglo s strogim nadzorom zalog in potrošnje hrane v okrožjih in z varnim uskladiščenjem prehrablenih viškov ter z lastnim pridelkom novega žita, obdelovanjem čim več neobdelane zemlje, s spravljanjem sadja in nabiranjem gob. Glede tega je Izvršni odbor OF 27. junija 1942 sprejel odlok o obvezni prijavi zalog, ki je zavezoval trgovce, mesarje in osebe, katerih zaloge živeža in drugega blaga so presegale njihove lastne potrebe. Zaloge svojega blaga so morali do 15. julija prijaviti narodnoosvobodilnim odborom, ki so jih morali tudi preverjati, včasih tudi s preiskavami. Kazen za lažno prijavo zalog je bila njihova zaplemba, zaplemba celotnega premoženja, lahko tudi smrt.⁵⁰ Dne 22. julija 1942 je bil sprejet še odlok, po katerem je morala biti partizanski vojski za njeno preživetje na razpolago vsa zaloga življenjskih potrebščin, ki je presegala nujne potrebe prebivalstva. Presežke zalog so morali ugotavljati narodnoosvobodilni odbori.

Na osvobojenem ozemlju se je leta 1942 kot zaščita pred okupatorjem in začetnimi dejavnostmi bele garde razmahnila Narodna zaščita, ki je postajala nekakšna policijska oblast. Zavarovanju prebivalstva in osvobojenega ozemlja je bila namenjena tudi omejitev gibanja prebivalstva, zlasti čez meje osvobojenega ozemlja. Le v izjemnih primerih so dovolilnice za prosto gibanje ljudi izdajali narodnoosvobodilni odbori in partizanska poveljstva.⁵¹

V narodnoosvobodilnih odborih na osvobojenem ozemlju se je začela postopno razvijati tudi sodna oblast, ki so jo sicer imele in izvajale partizanske enote. Pri nekaterih narodnoosvobodilnih odborih so bili postavljeni referenti za sodstvo.⁵²

b) Od poznega poletja 1942 do jeseni 1943

Velika italijanska ofenziva in razmeroma hiter razvoj belogardizma na Dolenjskem in Notranjskem v drugi polovici leta 1942 sta močno prizadela civilno prebivalstvo, narodnoosvobodilne odbore kot lokalne organe oblasti in organizacijo OF, zlasti na nižjih ravneh. Po navodilih poverjenišтва za občo upravo pri Narodnoosvobodilnem svetu z dne 29. julija 1942 so v primerih, če so zaradi ofenzive izgubili osvobojeno ozemlje, morali »... funkcionarji in akti-

⁵⁰ Odlok o obvezni prijavi zalog, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 44, str. 54–55; Odlok o zagotovitvi prehrane slovenski narodnoosvobodilni vojski, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 46, str. 56–57.

⁵¹ Naredba Glavnega poveljstva slovenskih partizanskih čet o gibanju civilnega prebivalstva, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 42, str. 53.

⁵² Odredba o sodni pristojnosti odrednih in bataljonskih štabov, Odlok Izvršnega odbora OF o postavitvi izredne sodne komisije pri izvršnem odboru Osvobodilne fronte, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokumenta št. 49, 50, str. 58; Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 337–352.

visti OF ostati na zasedem ozemlju in nadaljevati delo na ilegalni način ...» Zaradi nasilja so bili marsikje »... terenski odbori OF in narodnoosvobodilni odbori po vaseh razbiti in prejšnje enotnosti slovenskih ljudi ni bilo več ...» Italijanska ofenziva je »... razbila mrežo izvoljenih narodnoosvobodilnih odborov ... Funkcije ljudske oblasti so se vrnile na terenske odbore Osvobodilne fronte, kolikor so jih ti spričo ponovne okupatorjeve zasedbe in njegovega ter belogardističnega nasilja sploh še lahko izvajali ...» V delovanju in razvoju ljudske oblasti je nastala nekajmesečna oseka.⁵³ Boris Kidrič je zapisal, »... da je po veliki italijanski ofenzivi na Dolenjskem in Notranjskem OF trenutno izgubila svoj značaj narodne oblasti ...» Ponekod so šele »... konec septembra obnovili delo ... po vaseh s sistemom zaupnikov, ki so obnavljali mrežo pristavev OF ..., zbirali narodni davek in druge prispevke itd. ...»⁵⁴

Proti koncu leta 1942 so Osvobodilno fronto ponovno začeli vzpostavljati tudi na nižjih ravneh. Tone Ferenc ugotavlja, da na novo postavljeni sistem terenskih odborov OF ob koncu leta 1942 in začetku leta 1943 v splošnem še ni mogel izvajati oblastnih funkcij. To so dovolile šele razmere, ki so nastale proti koncu pomladi 1943.⁵⁵

Spomladi 1943 je na območju Ljubljanske pokrajine partizanska upravno-politična razdelitev ostala enaka kot pred italijansko ofenzivo. Še naprej je bilo 8 okrožij (3 so bila razdeljena še na podokrožja), rajoni so pokrivali območja tedanjih okupatorjevih občin, njihovi aktivisti pa so bili zaradi italijanske in belogardistične nevarnosti v glavnem v ilegali. Mednarodni dogodki so napeljali, da je Izvršni odbor OF 14. junija 1943 izdal okrožnico, v kateri je zapisano, da je »... bistvene važnosti, da razvijemo odbore OF – od terenskih do okrožnih – znova v organe narodne oblasti, ne glede ... ali gre za osvobodjeno ali pa za okupirano ozemlje ...» To je bilo po navodilih okrožnice potrebno narediti tako, da odbori OF sistematično in dosledno razvijajo elemente oblasti »... od začetnih oblik (npr. ljudstvo sprašuje za nasvete) prek najrazličnejših odlokov (npr. prepoved sečnje lesa) pa vse do organizacije celotnega javnega življenja (pereča gospodarska vprašanja, borba proti peti koloni, zaščita pred okupatorjem, saniteta itd.) ... Intenziteta razvoja elementov oblasti je morala biti prilagojena stopnji konkretnega stanja osvobodilnega gibanja na posameznih območjih. Nujno je bilo, »... da se snovanja nove narodne oblasti in sodelovanja v tej oblasti udeležujejo najširše ljudske plasti ...»⁵⁶ Zaradi številnih nalog, ki so se nakazovale ob skorajšnji kapitulaciji Italije, je Izvršni odbor OF 2. avgusta 1943 sklenil, »... da je treba politično organizacijo na terenu pospešiti in jo usposobiti za prevzem oblasti ...»⁵⁷

Ob informaciji, da se italijanska vojska umika z nekaterih območij, je Iz-

⁵³ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 518–519, 523–537.

⁵⁴ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 609.

⁵⁵ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 565–605.

⁵⁶ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 608.

⁵⁷ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 612.

vršni odbor OF 18. avgusta 1943 izdal okrožnico, s katero je naročal »... okrožnim odborom in aktivistom OF naj na takih območjih takoj vzpostavijo oblast Osvobodilne fronte in ustanovijo Narodno zaščito ...«⁵⁸

Avgusta in septembra 1943 je bilo na podlagi odloka Izvršnega odbora OF urejeno področje sodstva. Tudi za civilno prebivalstvo je veljalo, da so za težja kazniva dejanja sodila vojaška sodišča, odbori OF pa so jim morali posredovati dokazno gradivo. Terenskim odborom OF kot predstavnikom slovenske narodne oblasti je bila dana pristojnost reševati »... vse manjše spore in kazniva dejanja ...«, kot so bili civilni spori (npr. posestni), manjše tatvine, žaljenja časti itd.⁵⁹

c) Gospodarske komisije pri odborih Osvobodilne fronte

Nova oblast se je poleti 1943 najbolj uveljavila na gospodarskem področju. Tedanji dogodki »... so zahtevali tudi ustrezno organizacijo gospodarskega delovanja narodnoosvobodilnega gibanja na terenu ...«⁶⁰ Za pravilno reševanje številnih gospodarskih problemov (smotrna organizacija gospodarske pomoči narodnoosvobodilni vojski in civilnemu prebivalstvu) je Izvršni odbor OF poleti 1943 ustanovil Osrednjo gospodarsko komisijo. Ustanovljena je bila za območje celotne Slovenije. Njena naloga je bila organizirati »... mrežo gospodarskih organizacij pri odborih OF ...« in da »... nakupuje in preskrblja hrano, obleko in tehnični material za potrebe vojske ...« pa tudi civilnega prebivalstva. Pri vseh rajonskih in okrožnih odborih OF je morala Osrednja gospodarska komisija ustanoviti okrožne in rajonske pa tudi vaške gospodarske komisije, kar je bilo odvisno od vojaškega stanja na posameznih območjih. Precej težav je bilo pri organizaciji in delu vaških gospodarskih komisij.⁶¹ Gospodarske komisije so bile »... strokovni tehnični aparat ...« frontnih odborov, za delo pa so odgovarjali njihovi sekretarji, ki so morali biti »... istočasno tudi gospodarski referenti pristojnega odbora OF, to je člani odbora ...«⁶²

⁵⁸ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 621.

⁵⁹ Odlok o postavitvi brigadnih in odrednih vojaških sodišč, Navodilo šte. 1 vsem brigadnim in odrednim vojaškim sodiščem, Navodilo šte. 2 vsem brigadnim, odrednim in področnim sodiščem, Odlok Glavnega štaba NOV in POS z dne 15. septembra 1943 o postavitvi Višjega vojaškega sodišča, Odlok Glavnega štaba NOV in PO Slovenije 15. septembra 1943 o postavitvi stalnih vojaških sodišč, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokumenti št. 60, str. 73, dokument št. 64, str. 76–77, dokument št. 70, str. 81–82, dokument št. 76, str. 85–87, dokument št. 71, str. 82.

⁶⁰ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 629.

⁶¹ Odlok o ustanovitvi Osrednje gospodarske komisije, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 62, str. 75. Makso Šnuderl na isti strani navaja, da »besedila odloka ni najti« in da je vsebina znana (»iz študijskega gradiva upravno-politične šole v Črnomlju 1944«). Dokument, ki ga objavlja Makso Šnuderl, je datiran (»začetek avgusta 1943«), Tone Ferenc pa na str. 633 navaja, da je Izvršni odbor OF Osrednjo gospodarsko komisijo ustanovil 10. julija 1943. Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 633–634, 636.

⁶² Okrožnica, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 63, str. 76. Okrožnica je datirana 20. avgusta 1943, sicer pa tudi njenega »besedila ... ni najti«, vsebina pa je prav tako poznana iz študijskega gradiva upravno-politične šole v Črnomlju 1944.

Navodilo Osrednje gospodarske komisije za organizacijo vaških gospodarskih komisij, ki je bilo izdano 10. julija 1943, je določalo, da je treba »... popisati vse odvišne pridelke in vso živino, preprečiti oddajanje ali prodajanje pridelkov okupatorju, beli gardi in prekupčevalcem, shranjevati odkupljeni in zbrani živež, organizirati zbiranje zdravilnih rastlin in gozdnih sadežev, zbirati tudi drugo blago za partizansko vojsko itd. ...« Nakupovanje presežnih pridelkov je bilo v pristojnosti vaških gospodarskih komisij ali od njih določenih članov. Najrevnejšim prebivalcem so gospodarske komisije odkupljeno blago plačale z denarjem, drugim pa z obveznicami in boni. O tem so vaške gospodarske komisije odločale same, morale pa so tudi prijavljati kmete, »... ki bi se upirali oddaji odvišnih pridelkov ...« Nered pri odkupih naj bi preprečili obvezni maksimirani ceniki živil. Vaške gospodarske komisije so smele tako zbrano blago izročiti partizanskim enotam le tedaj, če se je »vojaški funkcionar« izkazal z izkaznico Osrednje gospodarske komisije ali Ekonomskega odseka glavnega poveljstva NOV in PO Slovenije. Partizanske enote se posledaj niso več same neposredno oskrbovale s hrano, kar je bilo včasih povezano s hudimi neprijetnostmi.

Tone Ferenc ugotavlja, da so bile gospodarske komisije, ki so jih na Dolenjskem in Notranjskem ustanavljali poleti 1943, drugod pa šele naslednje leto, »... poleg agitacijsko propagandnih komisij edine komisije odborov OF ...«⁶³

4. Odbori Osvobodilne fronte in narodnoosvobodilni odbori v drugih slovenskih pokrajinah, do jeseni 1943

V zapisu Borisa Kidriča Dve leti OF iz leta 1943 je zapisano, da se je po vsesplošni defenzivi fašizma spomladi 1943 začela »... perioda vsesplošnega poleta osvobodilnega gibanja ...«, ki je povezovalo Primorsko, Gorenjsko, Štajersko in Ljubljansko pokrajino. Ena od najpomembnejših nalog je bila tudi »... razvijati in utrjevati narodno oblast OF ...«⁶⁴ Makso Šnuderl ugotavlja, da se je pozimi 1942/43 in spomladi 1943 »... na Gorenjskem in na Primorskem razvijalo množično gibanje OF. Štajerska je začela razvijati začetke poleta, Koroška prve politične in vojaške postojanke ...« Odbori OF so nastajali na vsem okupiranem območju.⁶⁵

Zaradi različnih pogojev so se odbori OF in narodnoosvobodilni odbori na Primorskem razvijali drugače kot v Ljubljanski pokrajini. Tudi Primorska je bila tako kot Ljubljanska pokrajina pod fašističnim okupacijskim sistemom, a »... ni bilo organizacij KPS in druge organizirane protifašistične sile, ... zato so tam prve postojanke narodnoosvobodilnega gibanja z zamudo vzpostavljali ljudje, ... ki jih je vodstvo narodnoosvobodilnega gibanja pošiljalo tja organi-

⁶³ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 633–634, 636, 652.

⁶⁴ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 606.

⁶⁵ Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 240, 242.

zirat Osvobodilno fronto ...» Zaradi nemškega okupacijskega sistema se je proces ustanavljanja in delovanja odborov OF (v manjši meri tudi narodno-osvobodilnih odborov) na svoj način odvijal na Gorenjskem, Štajerskem in Koroškem. Velike težave so bile v Prekmurju pod madžarsko zasedbo.⁶⁶

a) Slovensko primorje

Delovanje Osvobodilne fronte na Primorskem je bilo že leta 1942 precej živahno, sistematično pa se je mreža OF začela razvijati od novembra 1942 dalje. Spomladi 1943 je delovalo že 13 okrožnih odborov OF. Na nekaterih območjih so jih že volili in so jih »... imenovali narodnoosvobodilne odbore. Ker pa partijski odbor ni soglašal s takšnim imenom, so odbore preimenovali v terenske odbore OF ...» Odbori OF so imeli tudi nekatere oblastne naloge. Obsežna izdaja je njihovo delovanje začasno zavrla. Kljub temu je bil 14. februarja 1943 ustanovljen Pokrajinski plenum OF za Primorsko in izvoljen Izvršni pokrajinski odbor OF, »... odbori OF pa so bolj kot prej izvajali funkcije ljudske oblasti ...» Za jesen 1943 je bil predviden sklic pokrajinskega plenuma, vendar zaradi kapitulacije Italije zasedanja ni bilo. Kapitulacija Italije je omogočila nov razmah razvoja ljudske oblasti na Primorskem.⁶⁷

b) Gorenjska

Tone Ferenc meni, da je bila Osvobodilna fronta do spomladi 1942 razen v Ljubljanski pokrajini najbolj razširjena na Gorenjskem. Meni, »... da so tam odbori OF izvajali funkcije ljudske oblasti ...»⁶⁸ To je bilo mogoče zato, ker je bila na Gorenjskem ob začetku vojne partijska organizacija zelo dobro razvita. Ker je bila »... iniciator aktivnosti na terenu, se je delovanje drugih političnih organizacij in organov narodnoosvobodilnega gibanja ujemalo z njeno aktivnostjo ...»⁶⁹ Osvobojeno ozemlje na Gorenjskem, ki je nastalo leta 1941 s t. i. decembrsko vstajo, je obstajalo prekratko obdobje, »... da bi mogla Osvobodilna fronta storiti kaj posebnega za širjenje oblastnih funkcij v delu svojih odborov ...»⁷⁰ Okupatorjevo nasilje nad civilnim prebivalstvom po zadušitvi decembrske vstaje ter aretaciji nekaterih partijskih delavcev in aktivistov, ki ji je sledila velika izdaja, so povzročili, da je partijsko in frontno gibanje na kranjskem območju kakor tudi na območju cele Gorenjske do pozne jeseni 1942 skoraj v celoti zamrlo.⁷¹ Šele poleti 1943 je frontna dejavnost spet

⁶⁶ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 653–654.

⁶⁷ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 659–662.

⁶⁸ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 654.

⁶⁹ Marija Oblak - Čarni: Okrožje Kranj v NOB, Kranjski zbornik 1970, Kranj 1970, str. 24–31 (v nadaljevanju: Marija Oblak - Čarni: Okrožje Kranj).

⁷⁰ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 655.

⁷¹ Janez Kopač: Razvoj partije in Osvobodilne fronte v okrožju Kranj 1945–1945, Kranjski zbornik 1980, Kranj 1980, str. 48–50 (v nadaljevanju: Janez Kopač: Razvoj partije); Jože Dežman: Prispe-

postopno zaživela. Okrepila se je partizanska dejavnost, mobilizacija pa je bila tudi ena od glavnih nalog počasi nastajajočih odborov OF. Vse do sredine leta 1943 je veljalo, da so bili sekretarji partijskih komitejev tudi sekretarji odborov OF, po tem času pa so funkciji ločili. Za vse partijske komiteje je veljalo, da so bili njihovi člani zadolženi za ustanavljanje in razvoj odborov in množičnih organizacij OF. Za Gorenjsko je tudi značilno, da so odbore OF imenovali narodnoosvobodilne odbore, ki pa niso primerljivi z izvoljenimi narodnoosvobodilnimi odbori v Ljubljanski pokrajini. Gorenjski narodnoosvobodilni odbori, ki niso bili izvoljeni, ampak so bili »... sestavljeni iz predstavnikov posameznih organizacij narodnoosvobodilnega gibanja, ki jih je v NOO povezoval poseben sekretar; ta je predstavljal in simboliziral enotnost vseh teh organizacij in NOO kot celoto ...« Obdržali so se še del leta 1944.⁷² Tone Ferenc ugotavlja, da so bili »... gorenjska posebnost, skoraj izključno politični organi OF in ne organi ljudske oblasti ...« Gorenjsko območje je bilo tedaj razdeljeno na štiri okrožja, v katerih so bili dejavni okrožni komiteji partije, okrožnih odborov OF pa do spomladi 1944 niso ustanovili.⁷³

c) Štajerska

Na Štajerskem je spomladanski zagon narodnoosvobodilnega gibanja leta 1942 pospešil razvoj Osvobodilne fronte, ki je bila organizirana v devetih okrožjih »... in je krepila tudi svoje oblastne funkcije ...« Nemški okupacijski sistem je v naslednjih mesecih zatrl tako partizansko gibanje, kakor tudi gibanje Osvobodilne fronte, tako da je organizacija OF delovala le s sistemom zaupnikov, brez organiziranih odborov. Delovanje OF na Štajerskem je postopno zaživelo šele v drugi polovici leta 1943, vendar v »... takšnih razmerah Osvobodilna fronta še ni mogla bistveno razviti oblastnih funkcij ...«⁷⁴

č) Koroška in Prekmurje

Zaradi množičnega izгона Slovencev s Koroške po priključitvi Avstrije k Nemčiji so prve odbore OF na tem območju organizirali šele leta 1942, v Prekmurju pa so po začetnem snovanju Osvobodilne fronte madžarski okupatorji kar za dve leti onemogočili njen razvoj.⁷⁵

vek k zgodovini kranjskega okrožja, Kranjski zbornik 1985, Kranj 1985, str. 28–38. Gestapo je izvedel za sestav skoraj celotne partijske in frontne organizacije na Gorenjskem, zlasti na območju Kranja, zato so sledile številne aretacije, ki so zajele okoli 200 gorenjskih aktivistov.

⁷² Tone Ferenc: Ljudska oblast na Slovenskem 1941–1945, 3. knjiga, Mi volimo, Ljubljana 1991, str. 344 (v nadaljevanju: Tone Ferenc: Ljudska oblast III).

⁷³ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 657; Marija Oblak - Čarni: Okrožje Kranj, str. 25–27; Janez Kopač: Razvoj partije, str. 50–57.

⁷⁴ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 658–659.

⁷⁵ Tone Ferenc: Ljudska oblast I, str. 653–654.

5. Od kapitulacije Italije do zasedanja Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS) v Črnomlju, od septembra 1943 do februarja 1944

S kapitulacijo Italije 8. septembra 1943 se je na dveh tretjinah slovenskega nacionalnega ozemlja pojavilo obsežno in dalj časa trajajoče osvobojeno ozemlje, na katerem je prišlo do enega »... najvišjih vrhov v razvoju ljudske oblasti na Slovenskem ...«, saj je OF »... na velikem delu slovenskega ozemlja prevzela popolno oblast ...« Z italijansko kapitulacijo je prenehala delovati zasedbena civilna uprava.

Najvišji vojaški in politični organi slovenskega narodnoosvobodilnega gibanja so prvi dan po kapitulaciji Italije izdali nekaj pomembnih navodil tudi za delovanje organov OF kot organov oblasti. Sklenjeno je bilo, da Izvršni odbor OF v vsa osvobojena okrožja pošlje posebne inštruktorje z natančnimi navodili narodnoosvobodilnim odborem za prevzem oblasti in njihovo delovanje.⁷⁶

Izvršni odbor OF je 11. in 12. septembra 1943 sprejel nekaj predpisov, razpisal je tudi volitve v zbor odposlancev slovenskega naroda.⁷⁷

Osvobojeno ozemlje, nastalo po kapitulaciji Italije, je zahtevalo organizacijo zalednih vojaških oblasti, ki so jih predstavljale komande vojnih področij, komande mest, partizanske straže in narodna zaščita, ki je v odloku opredeljena kot vojaška sila odborov OF in narodnoosvobodilnih odborov. Ustanovljene so bile z odredbo Glavnega štaba NOV in POS 13. septembra 1943.⁷⁸

⁷⁶ Tone Ferenc: *Ljudska oblast na Slovenskem 1941–1945*, 2. knjiga, Narod si bo pisal sodbo sam, Ljubljana 1985, str. 9–27 (v nadaljevanju: Tone Ferenc: *Ljudska oblast II*).

⁷⁷ Razglas o razpisu volitev v zbor odposlancev Slovenskega naroda, Makso Šnuderl: *Dokumenti*, dokument št. 66, str. 78–79; Tone Ferenc: *Ljudska oblast II*, str. 57–85; Makso Šnuderl: *Zgodovina*, str. 251. Zaradi širokega razmaha narodnoosvobodilnega gibanja po kapitulaciji Italije je bil sestav Vrhovnega plenuma OF oziroma Slovenskega narodnoosvobodilnega odbora, kakor je bil opredeljen Vrhovni plenum OF, kadar je nastopal kot slovenska ljudska oblast, preozek, zato si je vodstvo prizadevalo, »... da bi predstavnike izvolilo ljudstvo po možnosti neposredno na množičnih zborovanjih ...«, kar bi »... pomenilo novo višjo stopnjo v uvajanju pristne ljudske demokracije ...« Priprava in izvedba volitev predstavnikov za zbor odposlancev slovenskega naroda sta bili tedaj temeljni nalogi rajonskih in okrožnih odborov OF. Volilna območja so bili terenski odbori OF (vasi, trgi, mesta) – na 500 prebivalcev so volili po enega odposlanca – tovarne, uradi, podjetja in ustanove ter partizanski bataljoni. Vojaške razmere so omogočale volitve odposlancev le na osvobojenem ozemlju. Potekale so od 20. do 25. septembra 1943. Na Gorenjskem, Štajerskem in Koroškem ter v Ljubljani volitev ni bilo, zato so se zbora udeležili povabljeni predstavniki omenjenih območij.

⁷⁸ Odredba: Vsem štabom enot NOV in PO Slovenije, Makso Šnuderl: *Dokumenti*, dokument št. 69, str. 80–81; Janez Kopač: *Zaledna vojaška in civilna oblast na območju Kranja 1944/1945*, Kranjski zbornik 2005, Kranj 2005, str. 45–51; Tone Ferenc: *Ljudska oblast II*, str. 39–55; Makso Šnuderl: *Zgodovina*, str. 250. Komande mest so bile poznane že pred 13. septembrom 1943, ustanavljale so jih partizanske enote, ko so osvobodile posamezna mesta, in so imele značaj začasnih organov zalednih vojaških oblasti. Po 13. septembru 1943 so dobile značaj stalnih organov zalednih vojaških oblasti.

a) Upravna komisija

Dne 12. septembra 1943 je Izvršni odbor OF sprejel proglas o prevzemu oblasti. Po njem sta vso oblast »... na osvobojenem slovenskem ozemlju ... prevzela Osvobodilna fronta slovenskega naroda in Narodnoosvobodilna vojska Slovenije kot sestavni del Narodnoosvobodilne vojske Jugoslavije ...«⁷⁹

Dva dni po sprejemu proglasa, 14. septembra 1943, je Izvršni odbor OF sklenil, »... da ne bo sam neposredno prevzel poslov upravno političnega značaja, ker mu njegova funkcija nalaga predvsem skrb za uspešen potek celotnega osvobodilnega boja ...« Sklenjeno je bilo, da »... bo za posle javne uprave na osvobojenem slovenskem ozemlju ustanovil upravno komisijo z ustreznimi odseki ...« Po prvi točki odloka je bila Upravna komisija ustanovljena zato, da bi Izvršni odbor OF »... zajamčil poslovanje javne uprave na osvobojenem slovenskem ozemlju ...« Bila je prehodnega značaja, saj »... jo bodo po ureditvi razmer zamenjali demokratično izvoljeni upravni organi ...« Makso Šnuderl je upravno komisijo opredelil kot »... osrednji strokovni upravni organ, ki je koordiniral delo terenskih odborov OF in direktno usmerjal javno delovanje za potrebe NOV in POS, bil je pomožni strokovni organ IOOF ...« in ni imel značaja vlade.⁸⁰

Tone Ferenc meni, da »... ustanovitev upravne komisije za osvobojeno slovensko ozemlje in upravnih odsekov ... pomeni novo stopnjo v razvoju ljudske oblasti in uprave v narodnoosvobodilnem gibanju ...«, saj »... so jih imeli za vse panoge, tj. za politične in upravne v najširšem pomenu ...«

Na nižjih upravnih nivojih so na osvobojenem ozemlju »... posle ljudske oblasti izvajali okrožni, rajonski in terenski odbori OF kot temeljni organi ljudske oblasti ...« Okrožnica z dne 12. septembra 1943 jim je naročala, »... naj prevzamejo vso oblast in poslujejo kot oblast, dokler ne bodo izvoljeni terenski narodnoosvobodilni odbori ...«, kar pomeni, da so bile volitve vanje že predvidene. Tudi za upravno delovanje na nižjih ravneh so bili predvideni odseki. Sekretarji odborov OF, njihovi blagajniki in načelniki odsekov so poslej predstavljali tajništvo odborov OF. Odbori OF na nižjih nivojih (okrožje, rajon, teren) so za upravljanje upravnih nalog običajno ustanavljali naslednje odseke: za gospodarstvo, industrijo in finance, kulturo, narodno vzgojo in šolstvo, zaščito civilnega prebivalstva in za zdravstvo. S problematiko prehrane so se ukvarjale gospodarske komisije.⁸¹

Med 1. in 3. oktobrom 1943 se je v Kočevju sešel Zbor odposlancev slovenskega naroda,⁸² ki je imel »... značaj konstituante, ker se je sestel z enkratno

⁷⁹ Slovenci, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 65, str. 77–78.

⁸⁰ Odlok o postavitvi upravne komisije za osvobojeno slovensko ozemlje, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 74, str. 84–85; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 311.

⁸¹ Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 22–27, 34–37.

⁸² Zbor odposlancev slovenskega naroda, ki se ga je udeležilo 572 izvoljenih in 78 delegiranih odposlancev, je potekal od 1. do 3. oktobra 1943 v Kočevju. Zbor odposlancev je kot vrhovni organ

nalogo, da postavi ... posredne in neposredne temelje slovenskega državnega organizma ...» Zbor je sprejel sklep o predstavnishvu in vodstvu slovenske narodnoosvobodilne borbe in začasnih organih ljudske oblasti v vojnem času. V tretji točki sklepa je določeno, da so »... osnovni organi ljudske oblasti slovenskega naroda ... terenski in ostali odbori Osvobodilne fronte slovenskega naroda, odnosno Narodno osvobodilni odbori, ki bodo izvoljeni po principu ljudske demokracije ...» S to opredelitvijo sklep »... legalizira ... temeljne organe ljudske oblasti ...» Narodnoosvobodilni odbori so tako »... dobili ustavnopravno potrditev kot lokalni organi nove državne oblasti ...» Kot najvišji narodno-osvobodilni odbor jih je povezoval Slovenski narodnoosvobodilni odbor.⁸³

Upravna komisija za slovensko osvobojeno ozemlje (imenovali so jo tudi baza 27) »... je bila prvi najvišji stalni upravni organ narodnoosvobodilnega gibanja, ki je pod vodstvom Izvršnega odbora Osvobodilne fronte šest mesecev vodil upravo na osvobojenem ozemlju ... Pomeni začetek stalne uprave narodnoosvobodilnega boja na slovenskem ozemlju ne glede na to, ali je to bilo osvobojeno ali ne. Ustanovitev upravne komisije pomeni torej enega najpomembnejših mejnikov v razvoju ljudske oblasti in uprave narodnoosvobodilnega gibanja na Slovenskem ...» Dejavnost upravne komisije se je po nemški ofenzivi med 21. oktobrom in 13. novembrom 1943 na Dolenjskem in Notranjskem precej skrčila. Po razpustu Narodnoosvobodilnega sveta za Slovensko primorje sredi januarja 1944 se je njena pristojnost razširila še na to območje. Odpravljena je bila marca 1944.⁸⁴

b) Slovensko primorje

Upravna komisija je na celotnem slovenskem osvobojenem ozemlju delovala le dva dni, saj je bila 16. septembra 1943 iz njene pristojnosti izvzeta Primorska. Tega dne je Vrhovni plenum OF razglasil »... priključitev Slovenskega Primorja svobodni in združeni Sloveniji v svobodni in demokratični Jugoslaviji ...«, italijanski manjšini pa zajamčil avtonomijo.⁸⁵ Istega dne je na podla-

slovenske ljudske oblasti izvolil 120-članski plenum Osvobodilne fronte kot najvišji organ Osvobodilne fronte oziroma Slovenski narodnoosvobodilni odbor kot vrhovni organ slovenske ljudske oblasti (zametek slovenskega parlamenta), kar predstavlja temelj slovenske državnosti. Izvolil je tudi 10-članski Izvršni odbor OF (dotedanja sestava se ni spremenila) oziroma Predsedstvo Slovenskega narodnoosvobodilnega odbora ter 42-člansko delegacijo za udeležbo na II. zasedanju Avnoja. V resoluciji, ki je bila sprejeta na zboru, so med drugim potrdili še vse dotedanje upravne, politične in vojaške ukrepe, ki jih je sprejel Izvršni odbor OF.

⁸³ Sklep Zbora odposlancev slovenskega naroda o predstavnishvu in vodstvu slovenske narodnoosvobodilne borbe in o začasnih organih ljudske oblasti slovenskega naroda v vojnem razdobju. Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 83, str. 97–99; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 284; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 25; Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 91.

⁸⁴ Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 206–207.

⁸⁵ Proglas Vrhovnega plenuma Osvobodilne fronte Slovenskega naroda, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 73, str. 83. Ta sklep je bil 29. novembra 1943 potrjen tudi na 2. zasedanju Avnoja. Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 28, 209, 279.

gi odloka Izvršnega odbora OF upravo nad primorskim ozemljem prevzel 11. septembra 1943 na Vogarskem ustanovljeni Narodnoosvobodilni svet za Primorsko Slovenijo. Bil je zakonodajni in izvršilni organ ljudske oblasti na svojem območju.⁸⁶ Upravne in druge izvršne naloge je opravljal Odbor narodnoosvobodilnega sveta, ki je bil izvoljen na drugi seji Narodnoosvobodilnega sveta za Primorsko Slovenijo, ki je potekala 20. in 21. septembra 1943 v Štomažu pri Ajdovščini. Zaradi tega se je v Slovenskem primorju uprava do ukinitve Narodnoosvobodilnega sveta za Primorsko Slovenijo 13. januarja 1944 razvijala samostojno. Po ukinitvi je najvišji upravni organ v Slovenskem primorju postal Pokrajinski odbor OF.⁸⁷

Narodnoosvobodilni svet za Primorsko Slovenijo je 15. septembra 1943 sprejel odlok o volitvah občinskih narodnoosvobodilnih odborov.⁸⁸ Opreделil je volitve v občinske narodnoosvobodilne odbore in krajevne/vaške narodnoosvobodilne pododbore. Prve so z javnim glasovanjem volili na občinskih, druge pa na vaških zborih. Volitve odborov, za katere je bila osnova upravna razdelitev pred italijansko zasedbo, so morali pripraviti terenski, če pa teh ni bilo, pa okrožni odbori OF. Istega dne je bil sprejet še odlok o ustanovitvi okrožnih narodnoosvobodilnih odborov (bilo je 9 okrožij), ki so izvajali oblast na drugi stopnji. Bili so imenovani kot začasni, kar je bila izjema, saj je za Slovenijo v splošnem veljalo, da so narodnoosvobodilni odbori vedno stalni voljeni organi. Pogosto se je dogajalo, da so bili v narodnoosvobodilnih odborih in odborih OF isti ljudje, kar je povzročalo zmedo. Tone Ferenc ugotavlja, da »... take pestre podobe organizacije ljudske oblasti na terenu, kot je bila v Slovenskem Primorju od septembra 1943 do januarja 1944 ni bilo niti prej niti pozneje. Načelno so bili temeljni organi ljudske oblasti na terenu terenski ali krajevni, rajonski in okrožni odbori OF ...« Ob italijanski kapitulaciji je bilo 8 okrožnih, 49 rajonskih »... in nekaj stotin terenskih ali krajevnih odborov OF ...« Kjer pa so izvolili občinske narodnoosvobodilne odbore in vaške narodnoosvobodilne pododbore, so ti postali organi nove oblasti. Za Slovensko primorje je tudi značilno, da so kot pomembna demokratična ustanova delovali zbori občanov, odbori OF pa so imeli le še politične funkcije.

Nova oblast v Slovenskem primorju se je veliko ukvarjala z osnovnim šolstvom. Kot prvi na slovenskem območju so konec decembra 1943 imenovali pokrajinskega šolskega nadzornika. Imenovani so bili okrožni šolski nadzorniki, običajno kar prosvetni referenti pri okrožnih narodnoosvobodilnih odbo-

⁸⁶ Odlok o organizaciji javne uprave na primorskem ozemlju, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 75, str. 85; Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 35–37.

⁸⁷ Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 212, 279–285.

⁸⁸ Pregled ostalih odlokov, ki jih je sprejel Narodnoosvobodilni svet za Primorsko Slovenijo glej Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 216–224. Dne 5. oktobra 1943 so bili sprejeti zadnji »primorski« odloki, ker se CK KPS ni strinjal z dvojno zakonodajo na območju Slovenije, saj je podobne odloke že pred časom sprejel Izvršni odbor OF.

rih. Na osvobojenih ozemljih (npr. na Cerkljanskem) so od oktobra 1943 dalje odpirali obvezne osnovne šole, ki so se srečevale s pomanjkanjem učiteljstva in učil.⁸⁹

Narodnoosvobodilni svet za Primorsko Slovenijo se je s sprejetjem odloka o veleposestvih 21. septembra 1943 lotil tudi agrarnega vprašanja. Odlok je »... brez odškodnine razlastil vse veleposestnike okupatorskih narodnosti, družbo Ente per la Rinascita Agraria delle Tre Venezie (Zavod za agrarno obnovo treh Benečij),⁹⁰ italijanske banke, ki so lastnice slovenske zemlje ter veleposestnike narodne izdajalce ...«⁹¹ Upravo posestev so prevzeli občinski narodnoosvobodilni odbori in vaški narodnoosvobodilni pododbori ter krajevne gospodarske komisije. Zemljo so začeli oddajati za obdelovanje nekdanjim lastnikom, ki so morali zato del pridelka oddajati gospodarskim komisijam.⁹²

Narodnoosvobodilni svet za Primorsko Slovenijo je 13. januarja 1944 sprejel sklep o svojem razpustu, ki ga je Slovenski narodnoosvobodilni svet 19. februarja 1944 sprejel in njegove pristojnosti prenesel na Predsedstvo SNOS oziroma IOOF.⁹³

6. Od prvega zasedanja Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS) v Črnomlju do konca druge svetovne vojne, od februarja 1944 do maja 1945

a) Slovenski narodnoosvobodilni svet, Črnomelj, 19. in 20. februarja 1944

Mejnik v razvoju nove oblasti na Slovenskem med drugo svetovno vojno predstavlja prvo zasedanje Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta v Črnomlju med 19. in 21. februarjem 1944, ki se je »... izoblikoval kot prvi slovenski parlament ...« in »... pomeni začetek načrtnejše in hitrejšje graditve ljudske oblasti in to že s perspektivo končne osvoboditve Slovenije ...« v okviru federativne Jugoslavije.⁹⁴

Na zasedanju so odpravili upravno komisijo za osvobojeno ozemlje. Slovenski narodnoosvobodilni odbor (SNOO) so preimenovali v Slovenski narodnoosvobodilni svet (SNOS), ker so se tudi po drugih delih Jugoslavije predstavniški organi imenovali sveti (vjeća) in ne odbori. Njegove operativne naloge je opravljalo Predsedstvo SNOS, pri katerem so v naslednjih dneh usta-

⁸⁹ Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 229–247. Avtor na str. 210 navaja, da je bilo septembra 1943 devet okrožij, na str. 230 pa osem.

⁹⁰ Zavod so 14. avgusta 1931 ustanovili Italijani po veliki gospodarski krizi in je imel nalogo odkupovati zemljo med krizo obubožanih slovenskih kmetov in jo naseljevati z italijanskimi koloni. Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 247.

⁹¹ Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 217.

⁹² Tone Ferenc: Ljudska oblast II, str. 247–256.

⁹³ Sklep o spojitvi narodnega osvobodilnega sveta za Slovensko Primorje z organi slovenske narodne oblasti, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 115, str. 143–144.

⁹⁴ Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 7–8.

novili vrsto odsekov, komisij in zavodov.⁹⁵ Sprejeli so več odlokov,⁹⁶ med njimi tudi odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore.

b) Volitve v krajevne narodnoosvobodilne odbore ter okrajne in okrožne skupščine

Slovenski narodnoosvobodilni svet je z odlokom 19. februarja 1944 naložil Predsedstvu SNOS, naj razpiše volitve v krajevne, okrajne in okrožne narodnoosvobodilne odbore.

Odlok je določal, da so volitve odbornikov v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne skupščine neposredne. Izvoljeni odborniki okrajnih skupščin so morali nato iz svoje srede izbrati »... izvršni odbor, ki se imenuje okrajni narodni osvobodilni odbor ...« Volitve članov okrožnih skupščin so bile posredne, ker »... okrajne skupščine volijo iz svoje srede člane okrožne skupščine, ta pa izbere iz svoje srede izvršni odbor, ki se imenuje okrožni narodni osvobodilni odbor ...« Po določilih 4. člena odloka so se torej okrajni izvršni odbori imenovali okrajni narodnoosvobodilni odbori, okrožni izvršni odbori pa okrožni narodnoosvobodilni odbori. Prvi in drugi so bili za svoje delo odgovorni svojim skupščinam, okrajni narodnoosvobodilni odbori še nadrejenim okrožnim narodnoosvobodilnim odborom, ti pa Predsedstvu Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta. Medsebojni odnosi med nižjimi in višjimi narodnoosvobodilnimi odbori ter njim nadrejenimi organi so sloneli na načelu demokratičnega centralizma. Za vsakega neposredno izvoljenega odbornika in člana skupščine je veljalo, da »... mora poročati svojim volivcem o svojem delu in jim odgovarja ter je lahko vsak čas odpoklican, če to sklene večina volivcev ...« Za odpoklic s strani Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta jr bil predpisan poseben postopek.

⁹⁵ Sklep o preimenovanju Slovenskega narodnoosvobodilnega odbora, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 105, str. 134; Odlok o osnovanju odsekov pri Predsedstvu SNOS, Ur. l. SNOS, št. 1-1/1944, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 132, str. 158; Odlok o ustanovitvi odseka za socialno skrbstvo in o imenovanju načelnika tega odseka, Ur. l. SNOS, št. 2-11/1944, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 138, str. 176; Odlok o osnovanju nadaljnjih odsekov pri Predsedstvu SNOS, Ur. l. SNOS, št. 3-23/1944, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 147, str. 198-199. Podrobneje o odsekih in njihovi organizaciji glej Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 19, 47-68; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 309-312; Jože Prinčič: Slovenski narodnoosvobodilni svet 1944-1946, organizacija, pristojnosti in arhivsko gradivo, Arhivi, III/1-2, Ljubljana 1988, str. 8-12; Jože Prinčič: Predsedstvo SNOS-a, Prezidij SNOS-a, Prezidij ustavodajne skupščine LRS 1944-1947, Ljubljana 1982; Predsedstvo Slovenskega narodnoosvobodilnega odbora, Vodnik po fondih in zbirkah Arhiva Republike Slovenije, I. knjiga, Ljubljana 1999, str. 493-497; Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 91. Podrobneje o komisijah glej Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 68-71; Odlok o ustanovitvi Znanstvenega inštituta pri IOOF, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 97, str. 119-120; Odlok o ustanovitvi Denarnega zavoda Slovenije pri Predsedstvu SNOS, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 128, str. 155-156. Podrobnosti o zavodih glej Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 71-73.

⁹⁶ Odloki in drugi akti prvega zasedanja SNOS v Črnomlju so objavljeni v: Makso Šnuderl: Dokumenti, str. 131-150; Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 24-28.

Odlok je zahteval, da mora Predsedstvo SNOS določiti število odbornikov, ki jih bodo volili v krajevne narodnoosvobodilne odbore, ter »... število članov okrajnih in okrožnih narodnoosvobodilnih odborov ...« (Iz odloka ni jasno razvidno, ali gre za število članov skupščin ali izvršnih odborov na okrajnem in okrožnem nivoju). Prav tako je moralo Predsedstvo SNOS določiti volilni red in čas volitev. Naloga Predsedstva SNOS je bila tudi, da z odlokom, ki ga je moralo na prvi seji predložiti Slovenskemu narodnoosvobodilnemu svetu, določi »... pristojnosti in način dela krajevnih narodnih osvobodilnih odborov, okrajnih in okrožnih skupščin ter njih odborov ...«

Odlok Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore je uzakonil volilno pravico za vse državljane moškega in ženskega spola, ki so dopolnili 18 let, volilna pravica vojaških oseb pa ni bila omejena s starostjo. Voliti niso smeli le duševni bolniki in osebe, ki so jim bile odvzete državljanske pravice.⁹⁷

Na podlagi odloka Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta je Predsedstvo SNOS 1. marca 1944 razpisalo volitve »... v krajevne narodno osvobodilne odbore kot osnovne organe ljudske oblasti slovenskega naroda in okrajne narodno osvobodilne skupščine ...« Za slovensko osvobojeno ozemlje so bile razpisane za čas od 25. marca 1944 do vključno 30. aprila 1944. Za ozemlja, ki so bila ta čas še pod nemško zasedbo, je bilo predvideno, da bodo volitve potekale vzporedno z osvoboditvijo. Volitve v oba organa oblasti (krajevni narodnoosvobodilni odbor in okrajno narodnoosvobodilno skupščino) so morale po odloku potekati hkrati. Kot volilna območja »... za volitve krajevnih narodno osvobodilnih odborov ter odposlancev v okrajne narodno osvobodilne skupščine ...« so bila »... osnovna ljudska naselja (vasi, trgi, mesta itd.) ...«, ki so bila hkrati tudi terenska območja krajevnih narodnoosvobodilnih odborov. Njihova določitev je bila prepuščena bodočemu zakonu, dotlej pa so o krajih kot najmanjših krajevnih enotah (»edinicah«) oziroma upravnoteritorialnih enotah odločali krajani, območja okrajev in okrožij pa je določalo Predsedstvo SNOS.⁹⁸

Izvedba volitev je bila naložena Predsedstvu SNOS, katerega naloga je bilo tudi imenovanje okrožnih volilnih komisij, ki so bile pooblašene za imenovanja okrajnih volilnih komisij.

⁹⁷ Odlok o razpisu volitev v narodno osvobodilne odbore, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15–131/1945, ponatis; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 111, str. 139–141. V odloku je uporabljena oblika »narodni osvobodilni odbor«, pisano ločeno. Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 26.

⁹⁸ Odlok Predsedstva SNOS o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih, Ur. l. Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta št. 2–10/1944 (v nadaljevanju: Ur. l. SNOS); Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 137, str. 167–176. Uradni list SNOS, ki ga je izdajalo Predsedstvo SNOS, je kot I. letnik začel izhajati 25. marca 1944. V njem so morali biti objavljeni zakoni, odloki, naredbe, pravilniki in splošno obvezne odredbe vseh zakonodajnih in izvršilnih organov narodne oblasti. V času vojne so izšle le štiri številke, zadnja 11. septembra 1944. Objava, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 135, str. 166. Prva naslednja številka, ki se imenuje Uradni list Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije, nosi zaporedno številko 5 in je označena kot letnik I/II. Izšla je 2. junija 1945; Objava, Ur. l. SNOS in NVS, št. 5/1945; leto 1946 je označeno kot tretje leto izhajanja Uradnega lista oziroma kot letnik III.

Odlok Predsedstva SNOS z dne 1. marca 1944 je določal, da je potrebno v krajevne narodnoosvobodilne odbore izvoliti predsednike in tajnike ter 5 do 9 članov. »... Točno število članov krajevnega narodno osvobodilnega odbora določijo za posamezna osnovna naselja v sporazumu z volivci naselja okrajne volilne komisije ...« Za okrajne narodnoosvobodilne skupščine je odlok določil, da »... voli vsako osnovno naselje, ki ima do 500 ali 500 prebivalcev po enega odposlanca. Za vsakih nadaljnjih 250 prebivalcev izbere po enega več, četudi število 250 prebivalcev ni doseženo ...« Tudi odlok Predsedstva SNOS je povzel splošno aktivno in pasivno volilno pravico za vse osebe, ki so dopolnile 18 let, le vojaške osebe volilne pravice niso imele omejene z minimalno dopolnjenimi leti. Volilne pravice niso imele neprištevne osebe in osebe, ki so jim bile odvzete državljanske pravice.

V 14. členu odloka je bilo določeno, da so »... okrožni, okrajni (rajonski) in krajevni (terenski) odbori OF kot dosedanji organi slovenske narodne oblasti dolžni pomagati pri izvajanju teh volitev ...«

Terenski oziroma krajevni odbori OF so morali takoj po razpisu volitev pripraviti sezname volilnih upravičencev, ne glede, ali so osebe živele doma, bile v vojski ali zaposlene v drugih krajih. Volilni imeniki so morali biti teden dni pred volitvami dostopni (izobešeni) na javnih mestih, tako da je bilo mogoče uveljavljati reklamacije, ki so jih smele v krajevne sezname volilnih upravičencev vpisovati krajevne volilne komisije.

Kandidatne liste in posamezne kandidate so imele pravico predlagati vse organizacije, ki so sodelovale v osvobodilnem gibanju, posamezne kandidate pa tudi vsak volilni upravičenec, ki je moral svojega kandidata »... vezati na eno izmed predloženih list, ki smejo imeti zaradi tega večje število kandidatov, kakor pa je bilo v dotičnem kraju predpisanih odbornikov ...« Zato so morale biti liste krajevnim volilnim komisijam prijavljene najmanj tri dni pred volitvami, posamezni kandidati pa predlagani vsaj dan pred volitvami.

Volitve, ki so bile po določilu 10. člena tajne, so vodile krajevne volilne komisije ob prisotnosti članov ali pooblaščenecv okrajne volilne komisije. Volili so toliko kandidatov, kot je bilo za posamezne narodnoosvobodilne odbore predpisanih odbornikov. Izvoljeni so bili kandidati, ki so dobili največ glasov.

Odlok je opredeljeval še odgovornost izvoljenih odbornikov krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in izvoljenih članov okrajnih in okrožnih skupščin ter možnost njihovega odpoklica ali razpusta narodnoosvobodilnega odbora ter nadomestne volitve, nepravilno izvedene volitve pa je smelo razveljaviti le Predsedstvo SNOS.⁹⁹

V navodilu Izvršnega odbora OF pokrajinskim in okrožnim odborom OF 7.

⁹⁹ Odlok o razpisu volitev v krajevne narodne osvobodilne odbore in okrajne narodno osvobodilne skupščine, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-132/1945, ponatis; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 124, str. 150-153. Odlok z dne 19. februarja 1944 govori o okrajnih skupščinah, odlok z dne 1. marca 1944 pa o okrajnih narodnoosvobodilnih skupščinah. Odlok Predsedstva SNOS z dne 1. marca 1944 ni razpisoval volitev v okrožne narodnoosvobodilne skupščine.

marca 1944 pa je bilo glede kandidatnih list določeno, naj se »... vse osvobodilne organizacije na volilnem področju ... odločijo za enotno kandidatno listo OF ...« Isti navodila so določala, da mora volilna kampanja potekati kot mitingi, na katerih je potrebno agitirati za enotno listo OF.¹⁰⁰

Dne 25. marca 1944 je začel veljati še pravilnik, ki je natančno opredeljeval delo krajevnih, okrajnih in okrožnih volilnih komisij pred in med tajnimi volitvami, ki so se morale »... vršiti z listki ...« Do sprejetja tega pravilnika volilnih komisij za volitve odbornikov v narodnoosvobodilne odbore ni bilo.

Okrožne volilne komisije, sestavljene 5 do 7 članov, je imenovalo Predsedstvo SNOS. Okrožne volilne komisije so imenoval prav tako 5- do 7-članske okrajne volilne komisije, okrajne volilne komisije pa so nato po razpisu volitev imenoval 3- do 5-članske krajevne volilne komisije za kraje s svojih območij ter po enega pooblaščenca okrajne volilne komisije za vsako krajevno volilno komisijo. Ti so smeli prisostvovati sejam krajevnih volilnih komisij, morali so »... prisostvovati volilnemu aktu samemu ...« Pomagali so krajevnim volilnim komisijam, niso pa imeli pravice glasovati. Okrajne volilne komisije so ugotavljale oziroma skupaj s kraji določale volilne enote, ki jih pravilnik imenuje volilne edinice, pri čemer so morale upoštevati načelo, da so »... volilna področja osnovna ljudska naselja, torej poedine vasi, trgi in mesta ...« V volilne enote so združevale ali priključevale naselja z manjšim številom prebivalstva, pri čemer so morale skrbno upoštevati krajevne razmere in želje prebivalstva. Naloga okrajnih volilnih komisij je bila tudi skupaj s kraji v okviru določenega števila določiti število članov oziroma odbornikov krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in število odposlancev, ki so jih po volilnih enotah volili v okrajne narodnoosvobodilne skupščine. O morebitnih združitvah in priključitvah naselij k volilnim enotam ter o številu odbornikov in okrajnih odposlancev so morale sporočati krajevnim volilnim komisijam, seznane volilnih enot svojih okrajev pa poslati okrožnim volilnim komisijam in Odseku za izgradnjo narodne oblasti pri Predsedstvu SNOS.

Krajevne volilne komisije so morale poskrbeti za pravočasno objavo »spiska volilnih upravičencev.« Ena od zelo pomembnih nalog krajevnih volilnih komisij je bilo sprejemanje reklamacij »... glede vpisa v volilnem spisku še ne vpisanih volilnih upravičencev oziroma glede izbrisa v teh spisih nepravilno vpisanih oseb ...« Zelo pomembno je določilo zadnjega stavka 13. člena, da »... o reklamacijah sklepa dokončno krajevna volilna komisija ...« Sprejemale so tudi candidature za odbornike in skrbele za objavljanje pravočasno prijavljenih kandidatnih list »... na vsem dostopnem mestu v kraju ...« Krajevne volilne komisije so morale dan pred volitvami pripraviti toliko volilnih lističev z navedenimi kandidatnimi listami in imeni kandidatov, kolikor je bilo v kraju volilnih upravičencev.¹⁰¹

¹⁰⁰ Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 92.

¹⁰¹ Pravilnik za poslovanje okrožnih, okrajnih in krajevnih volilnih komisij za volitve krajevnih

c) Volitve v narodnoosvobodilne odbore na Dolenjskem, v Beli krajini in na Notranjskem

Na območju Bele krajine, Dolenjske in Notranjske so volitve v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine potekale v glavnem v okviru z odlokom določenih datumov, oziroma kadar so to dopuščale razmere. Do 12. maja 1944 je bilo izvoljenih 244 krajevnih narodnoosvobodilnih odborov, največ (133) v okrožju Bela krajina, najmanj (2) v okrožju Grosuplje. Izvolili so tudi 8 okrajnih narodnoosvobodilnih odborov (skupščin) ter 1 okrožni narodnoosvobodilni odbor. Razmeroma veliko število izvoljenih narodnoosvobodilnih odborov je bilo tudi zato, ker so bili »... okrožni organi narodnoosvobodilnega gibanja na Dolenjskem in Notranjskem z izjemo od pozne jeseni 1942 do pomladi 1943 ... ves čas neposredno podrejeni osrednjim organom narodnoosvobodilnega gibanja za Slovenijo ...«¹⁰² Kjer volitev ni bilo mogoče izpeljati, so oblastne funkcije še naprej opravljali odbori OF.

V drugih predelih Slovenije pa so bili med osrednjimi organi narodnoosvobodilnega gibanja postavljeni še vmesni pokrajinski organi, in sicer pokrajinski odbori OF.

č) Volitve v narodnoosvobodilne odbore v Slovenskem primorju

V Slovenskem primorju so volitve zaradi razmer potekale kasneje, kakor je bilo določeno v odloku Predsedstva SNOS. Pokrajinski odbor OF je po posredovanju osrednjega vodstva volitve na Primorskem razpisal za čas od 15. maja do 15. junija 1944, a so rok nato podaljšali do 31. julija 1944. Volitve pa so dejansko potekale do decembra 1944. Edino okrožje na Primorskem, kjer volitev ni bilo, je bilo tržaško. Sicer pa je bilo izvoljenih 449 krajevnih narodnoosvobodilnih odborov, 22 okrajnih izvršnih (narodnoosvobodilnih) odborov in 4 okrožni izvršni (narodnoosvobodilni) odbori. Slovensko primorje je bila tudi edina pokrajina v Sloveniji, kjer so izvolili tudi pokrajinski narodnoosvobodilni odbor, in sicer zato, ker naj bi »... Primorska ... imela svoj vrhovni oblastni organ, če bi jo zavezniška okupacija odrezala od osrednje Slovenije in primorskim oblastnim in upravnim organom preprečila zveze z osrednjimi slovenskimi oblastnimi in upravnimi organi ...« Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje (ustanovljen 15. septembra 1944) je deloval do sklenitve mirovne pogodbe z Italijo februarja 1947.¹⁰³

narodno osvobodilnih odborov in odposlancev v okrajne narodno osvobodilne skupščine, Ur. l. SNOS, št. 1-9/1944; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 134, str. 160-166; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 314.

¹⁰² Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 94-191.

¹⁰³ Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 191-344.

d) Volitve v narodnoosvobodilne odbore na Gorenjskem

Na Gorenjskem je v prvi polovici leta 1944 Osvobodilno fronto vodilo Poverjenišstvo IO OF za Gorenjsko in Pokrajinska gospodarska komisija, okrožja pa okrožni odbori OF ter okrožne gospodarske komisije. Na posvetovanju političnih delavcev OF Gorenjske 13. in 14. maja 1944 je bilo glede razvoja ljudske oblasti na Gorenjskem rečeno: »... odbori OF vršijo funkcijo organov oblasti tako, da si za strokovno in podrobno delo postavljajo pomožne organe in tehnične moči, ki delujejo pod njihovim vodstvom in kontrolo, sami pa nosijo vso politično odgovornost za to delo. Temu primerno se v vsakem odboru razdelijo odgovornosti za posamezne sektorje: gospodarstvo, finance itd. Pomožni strokovni organi, ki delajo po navodilih in pod kontrolo odborov OF so: gospodarske komisije, referenti za finance, šolstvo in prosveto, zdravstvo itd. ...« Glede graditve oblasti pa je bilo rečeno, »... da se to opravlja v obliki poudarjanja značaja oblasti Osvobodilne fronte in v dejanskem prevzemanju funkcij organov oblasti in uveljavljanju odborov OF, kjerkoli pa je že mogoče, tudi z volitvami krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in okrajnih narodnoosvobodilnih skupščin ...« Glede volitev pa: »... volitve morajo pokazati s samim načinom izvedbe in z rezultati resnično demokratični značaj nove, narodne oblasti, ki je že pridobitev narodnega osvobodilnega boja ...«, nič konkretnega pa se na posvetu niso dogovorili glede volitev na Gorenjskem.

Pokrajinski odbor OF za Gorenjsko, ki so ga izvolili na posvetu maja 1944, se je 31. julija 1944 konstituiral in sestal na prvi seji. Imel je naslednje upravne (oblastne) odseke: za informacije in propagando, šolstvo, zdravstvo, finance, gospodarstvo oz. pokrajinsko gospodarsko komisijo ter pokrajinskega referenta za ugotavljanje zločinov okupatorjev in njihovih pomagačev. Pokrajinski odbor OF za Gorenjsko je o volitvah krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in odposlancev za okrajne narodnoosvobodilne skupščine razpravljal šele 21. septembra 1944. Med drugim so sprejeli tudi sklepe, kot »... 2. izvesti volilno kampanjo, 3. izvesti volitve in za ta namen sestaviti pokrajinsko volilno komisijo, ki bo nato imenovala okrožne volilne komisije itd.« Sestavili so predlog osemčlanske pokrajinske volilne komisije. Sprejeli so še sklep, da bodo v posebni brošuri objavili odloke, navodila in drugo gradivo za volitve in s posebno okrožnico naročili okrožnim odborom OF, naj sestavijo predloge okrožnih volilnih komisij. Gorenjska pokrajinska volilna komisija, ki jo je potrdilo Predsedstvo SNOS, je bila edina pokrajinska volilna komisija na Slovenskem. Volitve na Gorenjskem, kjer so bile zaradi močnih nemških sil razmere dokaj neugodne, so razen v okrožju Škofja Loka, kjer volitev ni bilo, potekale oktobra in novembra 1944, in sicer po skrajšanem postopku. (Ni opisano, kakšen postopek je bil to. Tone Ferenc na str. 371 piše: »... Pri volitvah KNOO naj postopek skrajšajo, volijo naj na zborih, brez volilnih imenikov, reklamacij, rokov itd. ...«) Poslej na Gorenjskem do konca vojne ni bilo več volitev v krajevne narodnoosvobodilne odbore. Pač pa so bile ponekod na

Gorenjskem oktobra in novembra 1944 le volitve v terenske in druge odbore OF in okrožne plenumi ter njihova tajništva, ki pa so se jih udeležili le člani Osvobodilne fronte in ne vsi prebivalci.

Na Gorenjskem so od 13. oktobra do 12. novembra 1944 v treh okrožjih (Jesenice, Kranj in Kamnik, ne pa Škofja Loka) izvolili 64 krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in odposlance za devet okrajnih narodnoosvobodilnih skupščin, kar pomeni, da so bile volitve opravljene v tretjini narodnoosvobodilnih odborov, kar je bila posledica stalne nemške prisotnosti in nasilja. Tone Ferenc ugotavlja, da »... zaradi posebnih razmer na Gorenjskem niso izvolili nobenega okrajnega in okrožnega narodnoosvobodilnega odbora. Tako so na večini območja funkcije oblasti na vseh ravneh, kolikor je to bilo mogoče, izvajali odbori Osvobodilne fronte. Ti so si za to ustanovili ustrezne odseke. Odseke je predvsem ustanovil tudi pokrajinski odbor OF za Gorenjsko ...«, in sicer: personalnega, za notranje zadeve, prosveto, socialno skrbstvo, prehrano, trgovino in industrijo, finance, obrt in industrijo, promet, gradnje, obnovo, zdravstvo, komisijo za agitacijo in propagando, komisijo za ugotavljanje zločinov okupatorjev in njegovih pomagačev, komisijo za upravljanje narodne imovine, podružnico denarnega zavoda za Gorenjsko in podružnico Tanjuga za Gorenjsko.¹⁰⁴

e) Volitve v narodnoosvobodilne odbore na Štajerskem

Štajerska (tudi razdeljena na okrožja, največ 17, najmanj 5) je bila skupaj s Prekmurjem, deli Gorenjske (okrožje Litija) in deli Koroške (Mežiška dolina) ena pokrajinska enota, ki jo je vodilo Poverjeništvo IO OF za Štajersko, oziroma Pokrajinski odbor OF za Štajersko. Na Štajerskem se je narodnoosvobodilno gibanje razvijalo v zelo hudih razmerah okupatorjevega nasilja. »... Zato so odbori Osvobodilne fronte, kjer so sploh lahko obstajali in delovali, izvajali predvsem politične funkcije in so le ponekod razvili kakšno dejavnost, ki je merila na oblastno področje ..., šele sredi leta 1944 je nastopilo obdobje, ko se tudi na Štajerskem močneje izrazijo težnje odborov OF po opravljanju oblastnih funkcij, tj., da se pri njih imenujejo referenti ali vzpostavijo odseki za upravna, kulturna in gospodarska področja in da so ti več ali manj uspešno opravljali svoje delo ...«

Na posvetu štajerskih političnih aktivistov 29. junija 1944 je bilo rečeno, »... da je le ena tretjina Štajerske kolikor toliko organizirana v OF, da ima druga tretjina le zarodke organizacije in da je tretja tretjina nedotaknjena ...« Organizacijsko boljše razvit je bil zahodni del Štajerske.

Pri Poverjeništvu IO OF oziroma kasnejšem Pokrajinskem odboru OF za Štajersko in nekaterih okrožjih so nastajali nekateri odseki (npr. propagandni), pri okrožjih tudi okrožne gospodarske komisije, kar je leto dni kasneje kot

¹⁰⁴ Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 344–377.

na Dolenjskem in Notranjskem. Po končanem drugem zboru aktivistov OF v Črnomlju od 4. do 6. septembra 1944 je odšlo na Štajersko 14 absolventov osrednjega upravnopolitičnega tečaja pri predsedstvu SNOS, »... da bi sodelovali pri graditvi ljudske oblasti na Štajerskem ... Tako so pri Pokrajinskem odboru OF za Štajersko, ki je vse bolj izvajal tudi funkcije pokrajinskega organa ljudske oblasti, začeli postopno delovati referati ... in nekateri odseki, ki niso imeli le čisto političnih nalog, temveč tudi naloge upravnega in gospodarskega značaja ...« Okoli 20. septembra 1944 je nastal tudi gospodarski odsek, ki pa so ga 3. oktobra razpustili in imenovali inštruktorje za njegova posamezna področja. Tedaj so bili pri okrožnih odborih OF naslednji odseki: za kmetijstvo, gozdarstvo, industrijo, obrt in trgovino, prosveto in komisija za upravo narodne imovine.

»... Pokrajinski odbor OF za Štajersko je kot vrhovni organ ljudske oblasti ... načelno zajemal vso severozahodno Slovenijo, dejansko pa samo tista orožja, v katerih so bila osvobojena in polosvobojena območja, in še to le do velike nemške ofenzive na Štajerskem decembra 1944 in januarja 1945. Največ upravnih in gospodarskih okrožnic in navodil je izdal v začetku oktobra 1944. Po ofenzivi pa zaradi novih razmer Pokrajinski odbor OF ni imel več upravnih in gospodarskih organov, čeprav so na nekaterih območjih odbori OF poleg svojega političnega dela še naprej izvajali oblastne funkcije ...«

»... Volitve v slovenski Štajerski je omogočil nastanek obsežnejših svobodnih ozemelj, ki so jih od pomladi do jeseni 1944 izbojevale enote 4. operativne cone NOV in PO Slovenije. V Zgornji Savinjski dolini so volitve opravili ... konec julija in sredi septembra, na Kozjanskem pa ... od junija do srede septembra ...« Čeprav so avgusta in septembra 1944 osvobodile tudi Pohorje, tam volitev ni bilo. V zahodnem delu Štajerske pa so volitve potekale od 10. septembra do 7. decembra 1944. Izvolili so okoli 110 krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in eno okrajno narodnoosvobodilno skupščino. Delo izvoljenih krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in okrajnega izvršnega odbora za Savinjsko dolino pa je za vedno prekinila velika sovražna ofenziva v Savinjski dolini in na Kozjanskem decembra 1944.

Volitve so začeli 25. marca 1944 v belokranjskem okrožju in so trajale skoraj do konca leta 1944, čeprav so bile razpisane do 30. aprila 1944. Skupno so v Sloveniji leta 1944 izvolili več kot 867 krajevnih, 31 okrajnih, 7 okrožnih narodnoosvobodilnih odborov in pokrajinski narodnoosvobodilni odbor. Kjer volitev ni bilo, so oblastne in upravne funkcije še naprej izvajali odbori Osvobodilne fronte, če so jim razmere le omogočale. V nekaterih okrožjih je bila sestava narodnoosvobodilnih odborov popolna, tj. od krajevnih, prek okrajnih do okrožnih, na Primorskem celo do pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora, ponekod so bili le krajevni in okrajni, ponekod pa samo krajevni narodnoosvobodilni odbori. Bila pa so tudi cela okrožja, v katerih so bili samo odbori OF, ki so izvajali oblastne in upravne funkcije, ponekod pa ni bilo niti teh. Za delo izvoljenih odbornikov narodnoosvobodilnih odborov »... v orga-

nih ljudske oblasti v vojnem času in tudi za upravno delo po osvoboditvi ...» je oddelek za kadre pri Odseku za izgradnjo narodne oblasti pri Predsedstvu SNOS v Črnomlju organiziral upravnopolitično šolo, po terenu pa številne okrajne upravnopolitične tečaje.

Volitve, ki so leta 1944 potekale na osvobojenem območju Slovenskega primorja in Federalne Slovenije, so pomenile, da »... so bili terenski odbori OF kakor tudi rajonski in okrožni odbori OF ločeni od državnega organizma ter je bila v temeljnih celicah državne oblasti izvedena ločitev politične pristojnosti in političnih nalog od državnih zadev. Poslej so tam, kjer so izvedene volitve v NOO, odbori OF samo politični organi narodnega osvobodilnega gibanja, NOO pa samo predstavniški organi državne oblasti ...«¹⁰⁵

f) Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih z dne 21. maja 1944

Podrobnejša opredelitev narodnoosvobodilnih odborov kot organov oblasti je zapisana v odloku Predsedstva SNOS o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih, ki je bil 21. maja 1944 objavljen v Uradnem listu SNOS.¹⁰⁶ Uvodni del narodnoosvobodilne odbore opredeljuje takole: »Narodnoosvobodilni odbori – vse od krajevnih narodnoosvobodilnih odborov pa do Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in do Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije – ki so se v teku narodnoosvobodilne borbe slovenskega in ostalih narodov Jugoslavije razvili v organe demokratične narodne oblasti, so v skladu s sklepi drugega zasedanja Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije in prvega zasedanja Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta osnova narodne in državne oblasti. Po načelu nedeljivosti so narodnoosvobodilni odbori vsak za svoje področje predstavniki polne narodne oblasti, s tem pa hkrati čuvarji resnične samouprave in državne celote.«

Določeno je bilo, da so narodnoosvobodilni odbori »... izvoljeni predstavniki ljudske skupnosti kraja, okraja odnosno okrožja in so po načelu, da pripada vsa oblast narodu, za svoje področje organi državne oblasti.« Narodnoosvobodilni odbori so v mejah pravic, ki so jim jih dajali zakoni in odloki Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije in SNOS-a sprejemali svoje sklepe, izdajali odloke in vodili »... vse upravno delo podrejenih izvršnih odborov ...«

Krajevne narodnoosvobodilne odbore so sestavljali predsednik, podpredsednik, tajnik in odborniki, katerih število je bilo odvisno od velikosti krajev, na katerih so delovali. V 10. členu odloka je tudi zapisano, da se »... krajevni

¹⁰⁵ Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 377–431. Pregled volitev krajevnih narodnoosvobodilnih odborov v letu 1944 po okrožjih je objavljen na straneh 479–492.

¹⁰⁶ Odlok ni datiran, veljati pa je začel 21. maja 1944, ko je bil objavljen v Ur. l. SNOS, št. 2-10/1944.

narodnoosvobodilni odbori po mestih imenujejo mestni narodnoosvobodilni odbori ...«, kar pomeni, kot ugotavlja Josip Globevnik, da so bili krajevni in mestni narodnoosvobodilni odbori izenačeni. Krajevni in mestni narodnoosvobodilni odbori niso imeli svojih izvršilnih odborov.

Okrajni narodnoosvobodilni odbori so bili sestavljeni iz okrajnih narodnoosvobodilnih skupščin, katerih člani so bili izvoljeni, in okrajnih izvršnih odborov, ki so jih izvolile okrajne narodnoosvobodilne skupščine iz članov skupščin. Okrajne izvršne odbore so sestavljali predsednik, podpredsednik, tajnik in vsaj osem članov, glede na velikosti okraja tudi več. Okrajni izvršni odbori so morali sklicati seje okrajnih narodnoosvobodilnih skupščin vsaj štirikrat na leto, po potrebi tudi večkrat.

Okrožni narodnoosvobodilni odbori pa so bili sestavljeni iz okrožnih narodnoosvobodilnih skupščin, ki so jih sestavljali »... vsi vanjo v okrožju izvoljeni poslanci ...«, in okrožnih izvršnih odborov, ki so jih na okrožnih skupščinah izvolili izmed članov skupščin. Okrožne izvršne odbore so sestavljali predsednik, podpredsednik, tajnik in najmanj 10 članov, glede na velikost okrožij pa tudi več. Okrožni izvršni odbori so morali sklicati okrožne narodnoosvobodilne skupščine vsaj trikrat na leto, glede na potrebe pa tudi večkrat. Odlok je določal tudi pravila o sklepčnosti sej narodnoosvobodilnih odborov in obvezno vodenje zapisnikov na njihovih zasedanjih.

Glede na naloge narodnoosvobodilnih odborov so morali »... krajevni narodnoosvobodilni odbori ter okrajni in okrožni izvršni odbori določiti med svojimi člani odgovorne poročevalce za naslednje panoge svojega dela: sodelovanje z vojsko, javni red in varnost, ugotavljanje zločinov in škode, povzročene po okupatorjih in njihovih pomagačih, gospodarstvo, obnovo, promet, socialno skrbstvo, prosveta in zdravstvo ...« Poleg teh so morali okrajni in okrožni izvršni odbori določiti še poročevalca za trgovino ter upravo, okrožni izvršni odbori pa še poročevalca za industrijo. V 14. členu odloka je bilo določeno, da se »... /p/ri okrajnih in okrožnih izvršnih odborih ... vedno, pri krajevnih narodnoosvobodilnih odborih pa po potrebi organizirajo poleg poročevalcev posebni odseki ...« Načelovali so jim za vsako panogo dela odgovorni poročevalci izvršnih odborov. V odsekih so morali delovati strokovnjaki, ki so morali »... k delu ... odsekov pritegniti kot posvetovalne in delovne organe širši krog prebivalcev svojega področja in organizacij, ki sodelujejo v osvobodilni borbi ...«

V 9. členu odloka je bilo določeno, da so »... narodnoosvobodilni odbori ... dolžni na svojem področju vestno in smiselno izvrševati zakonite predpise organov narodne oblasti višje stopnje ...«

Območja narodnoosvobodilnih odborov

Odlok v 1. členu določa kraje, okraje in okrožja kot samoupravne enote (»edinice«). Kraj, ki je bil lahko naselje, vas, trg in mesto, je bil označen kot

osnovna samoupravna enota. Okraj, v katerega je bilo povezano »... večje število zemljepisno, gospodarsko, prometno in socialno med seboj povezanih krajev ...«, je predstavljal neposredno višjo samoupravno enoto. Okrožja pa so združevala »... več zemljepisno, gospodarsko in prometno med seboj povezanih krajev kot višja samoupravna edinica, ki veže ljudsko samoupravo okrajev in krajev svojega področja z vrhovnimi organi slovenske narodne oblasti ...«

Prehodne in končne določbe odloka so opredelile način določitve področij krajev, okrajev in okrožij, kar naj bi bilo v prihodnosti sicer urejeno z zakonom, dokler pa zakona še ni bilo, »... odreja področja okrajev in okrožij Predsedstvo SNOS ...« Dopuščena je bila možnost združevanja dveh ali več naselij »... v eno krajevno edinico ...«, pri čemer je bilo potrebno upoštevati »... velikost naselja, krajevne potrebe, prometne razmere, želje prebivalstva in možnost udeležbe prebivalstva v javnem državnem življenju ...« Prav tako je bila mogoča »... izločitev naselja iz večje krajevne edinice in ustanovitev samostojne edinice za to naselje ali pripojitev k drugi krajevni edinici, ... če to zahteva bodisi na zboru volivcev, bodisi pismeno večina volilnih upravičencev tega kraja ...« O tem je odločal okrajni narodnoosvobodilni odbor, zaradi interesov skupnosti pa sta smela o tem odločati tudi okrožni narodnoosvobodilni odbor in Predsedstvo SNOS. O odcepitvah in pripojitvah znotraj okrožja je odločal okrožni narodnoosvobodilni odbor, Predsedstvo SNOS pa je zaradi interesov skupnosti lahko samo odredilo pripojitev ali odcepitev. Za urejanje enakih zadev med okrožji je pristojno odločalo Predsedstvo SNOS. Veljalo je, da se v novi krajevni enoti najkasneje v enem mesecu izvedejo volitve v nov krajevni narodnoosvobodilni odbor. Kraji, okraji in okrožja kot »samoupravne edinice«, ki so v podpoglavju o njihovi določitvi opredeljeni tudi kot »krajevne edinice«, so že oblika upravnoteritorialnih enot.

Pristojnosti narodnoosvobodilnih odborov

Odlok je podrobno opredelil naloge narodnoosvobodilnih odborov. Vsi so morali skrbeti, da podpirajo »... ljudsko skupnost, pospešujejo težnje za gospodarskim, socialnim in kulturnim napredkom ter vodijo ljudsko dejavnost s smotrom neprestanega dviganja gmotne in duhovne ravni kraja, okraja odnosno okrožja ter v korist narodne in državne skupnosti ...« Poleg navedenih splošnih nalog so morale vse vrste narodnoosvobodilnih odborov zaradi vojnih razmer posvečati največjo skrb organizaciji ljudstva za borbo proti sovražniku in dvigovanju »... borbenega duha, požrtvovalnosti in discipline ...« ter skrbeti »... za gmotno in delovno pomoč kraja narodnoosvobodilni vojski ...« in organizacijo te pomoči.

Vsem narodnoosvobodilnim odborom so bile določene še naslednje naloge:

- skrb za javni red in varnost prebivalcev,
- skrb za pospeševanje gospodarstva v krajih, okrajih in okrožjih ter organizacija medsebojne pomoči pri obdelavi zemlje,

- uprava imetja (imovine) kraja, okraja in okrožja in določanje proračunov,
- uprava narodnoosvobodilnega fonda; v 8. členu odloka je bilo določeno, da »... pri narodnoosvobodilnih odborih obstoji narodnoosvobodilni fond ...« in da bo poslovanje z njim posebej urejeno,
- skrb za krajevne, okrajne in okrožne prometne zveze in varnost javnega prometa na njih,
- organizacija prehrane prebivalstva in skrb za prehrano in pomoč siromašnemu prebivalstvu, zlasti rodbinam padlih, ujetih, interniranih in mobiliziranih borcev, invalidom, beguncem, pogorelcem in vsem žrtvam nasilja okupatorjev in njihovih pomagačev,
- skrb za obnovo, sodelovanje pri ugotavljanju zločinov in škode, ki so jo povzročili okupatorji in njihovi pomagači,
- skrb za vzdrževanje in vzgojo osirotelih otrok,
- skrb za pravično in pravilno porazdelitev narodnega davka med prebivalci kraja, okraja in okrožja in skrb za pobiranje davka po predpisih,
- zaščita in varovanje javnega imetja vsake vrste, ki se stalno ali prehodno nahaja na območju narodnoosvobodilnega odbora,
- skrb za dvig in razvoj splošne ljudske prosvete in šolstva,
- skrb za zdravje prebivalstva,
- skrb za zaščito in izvajanje iz demokratičnega državnega reda izvirajočih pravic in dolžnosti državljanov,
- evidenca in vodenje spiska vsega prebivalstva kraja, okraja in okrožja.

Okrajni narodnoosvobodilni odbori so poleg naštetih imeli še naslednje naloge:

- nadzor gospodarskih in trgovskih podjetij, ki so pomembna za oskrbo vojske in prebivalstva,
- nadzor poslovanja krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in skrb za skladnost interesov med krajevnimi enotami, to je kraji v okraju.

Okrožnim narodnoosvobodilnim odborom pa so poleg naštetih dodelili še naloge:

- nadzor industrijskih podjetij, pomembnih za opremo vojske in naroda,
- nadzorovanje in urejanje cen, preprečevanje verižništva, tihotapstva in trgovanja s sovražnikom,
- nadzor poslovanja okrajnih izvršnih odborov.

Krajevni narodnoosvobodilni odbori so morali vsaj enkrat na mesec sklicevali volilne upravičence krajev na javna zborovanja – zборе volivcev –, ki so jim bili krajevni narodnoosvobodilni odbori odgovorni. Okrajni in okrožni izvršni odbori so bili za svoje delo odgovorni svojim narodnoosvobodilnim skupščinam in skupaj s krajevnimi narodnoosvobodilnimi odbori tudi višjim izvršnim organom ljudske oblasti. V splošnem je bila odgovornost opredeljena vertikalno. Dana je bila tudi možnost pritožbe na ukrepe krajevnih narodnoosvobodilnih odborov ter okrajnih in izvršnih odborov, in sicer na izvršni odbor višje stopnje oziroma Predsedstvo SNOS. Predsedstvo SNOS je tudi raz-

sojalo v sporih glede pristojnosti med posameznimi narodnoosvobodilnimi odbori.

Za urejanje financiranja delovanja narodnoosvobodilnih odborov je bil predviden poseben odlok.

Premoženje dotedanjih občin naj bi urejal poseben odlok. Do tedaj pa je z imetjem nekdanjih občin upravljala »... krajevni narodnoosvobodilni odbor, v čigar področju se imovina nahaja in polaga račun o njeni upravi okrajnemu izvršnemu odboru, ki v primeru nejasnosti odloča tudi o tem, kateremu narodnoosvobodilnemu odboru uprava imovine pripada ...«¹⁰⁷

Janez Šmidovnik ugotavlja, da so odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore, ki ga je 19. februarja 1944 sprejel SNOS v Črnomlju, odlok o razpisu volitev v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne skupščine, ki ga je po pooblastilu SNOS pripravilo Predsedstvo SNOS in začel veljati 1. marca 1944, in odlok Predsedstva SNOS o krajih, okrajih in okrožjih in njihovih narodnoosvobodilnih odborih, ki je začel veljati 21. maja 1944, pravno izgradili sistem narodnoosvobodilnih odborov po načelih, ki so veljala v vsej Jugoslaviji. Z volitvami pa so bili terenski odbori OF ločeni od oblastnega mehanizma.

Proti koncu druge svetovne vojne je bila struktura ljudske oblasti v Sloveniji dobro razvita. Narodnoosvobodilni odbori – kjer so bili izvoljeni – so izvajali vso oblast. Janez Šmidovnik poudarja, da so bili tudi »... pravno sankcionirani ..., kot temeljni organi oblasti nove države ... niso bili ozki razredni organi. V narodnoosvobodilnih odborih so bile zastopane vse plasti prebivalstva, vendar pa so imeli izrazito revolucionarni pomen; kajti vodilna sila v narodno osvobodilni vojni in pri formiranju narodnoosvobodilnih odborov je bila ista; to je bila Komunistična partija ... s svojim revolucionarnim programom ...«¹⁰⁸

¹⁰⁷ Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih, Ur. l. SNOS, št. 2-10/1944, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 137, str. 167–176; Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 93–94; Josip Globevnik v študiji Vprašanje statutih ljudskih odborov ta odlok označuje kot »... prvi slovenski enotni zakon o ljudskih odborih ...«, Ljudska uprava, V/3, Ljubljana 1952, str. 90.

¹⁰⁸ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 92.

III. UPRAVNOTERITORIALNI RAZVOJ

Konec druge svetovne vojne je pomenil tudi konec dotedanjih lokalnih upravnoteritorialnih enot. Odpravljene so bile občine ter okraji ali srezi. Nova oblast se je lahko naslonila na organizacijske strukture, ki so se razvile med partizanskim bojem, ko so se oblikovali odbori Osvobodilne fronte in narodnoosvobodilni odbori. Delovali so v krajih, okrajih (rajonih) in okrožjih.¹⁰⁹ Ker so se v času vojne »... najnižji narodnoosvobodilni odbori v glavnem ustanavljali za majhna področja, in sicer po načelu, da obstoji krajevni ljudski odbor praviloma za območje posamezne vasi ...«, smo »... v Sloveniji ob osvoboditvi imeli okrog 3.500 krajev z narodnoosvobodilnimi odbori oziroma odbori Osvobodilne fronte ...«¹¹⁰ Edvard Kardelj, tedanji podpredsednik jugoslovanske vlade in zvezni minister za konstituantno, je julija 1945 zapisal, da je šlo »... doslej naše delo v izgradnji organov ljudske oblasti predvsem v širino, to je v tem smislu, da pokrijemo vso deželo z osnovno mrežo organov ljudske oblasti ...«¹¹¹

A) SLOVENSKO PRIMORJE

1. Jugoslovanska zasedbena uprava, od 1. maja do 12. junija 1945

V Julijski krajini, za katero so med drugo svetovno vojno uporabljali izraz Slovensko primorje in Istra,¹¹² se je upravnoteritorialna razdelitev podrobneje izoblikovala že konec aprila in maja 1945.

Deveti korpus Narodnoosvobodilne vojske in partizanskih odredov Slovenije je 27. aprila 1945 dobil nalogo, »... da v primernem času vpade v Trst, kjer naj komanda mesta začne vstajo. Takoj po zasedbi bi se morala vzpostaviti vojaška oblast ... Ker so se razen jugoslovanske vojske, Trstu približevali tudi Britanci, je postala nujna takojšnja vzpostavitev in tudi dobro poslovanje vojaške in civilne oblasti ...« Jugoslovanska partizanska vojska je 1. maja 1945 vkorakala v Trst in Gorico in zasedla ostala območja Julijske krajine. Ta dan je Jugoslovanska armada v Trstu vzpostavila vojaško oblast, enako se je zgodilo tudi na drugih zasedenih območjih. Naslednje dni so prišle tudi zavezniške enote.¹¹³

¹⁰⁹ Janez Kopač: Državna ureditev in upravnoteritorialni razvoj v Sloveniji (1945–1963), Arhivi, XXIII/2, Ljubljana 2000, str. 83–106; Janez Kopač: Kraji in občine kot upravnoteritorialne enote 1945–1955, Arhivi, XXVIII/2, Ljubljana 2005, str. 205–212.

¹¹⁰ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 29–30.

¹¹¹ Edvard Kardelj: Moč ljudskih množic, Ljubljana, julij 1945, knjižica št. 18, str. 19; izdala jo je Cankarjeva založba.

¹¹² Geslo Julijska krajina, ES 4, Ljubljana 1990, str. 352; Janko Jeri: Tržaško vprašanje po drugi svetovni vojni, tri faze diplomatskega boja, Ljubljana 1961 (v nadaljevanju: Janko Jeri: Tržaško vprašanje).

¹¹³ Nevenka Troha: Politika slovensko-italijanskega bratstva (Slovensko-italijanska antifašistična

Po sporazumu med jugoslovanskimi in anglo-ameriškimi vojaškimi zasedbenimi oblastmi, sprejetem 5. maja 1945, je začasna uprava tega območja pripadla jugoslovanski vojski. Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje je kot najvišji upravni organ oblasti na tem območju 12. maja 1945, z veljavnostjo od 6. maja dalje, izdal odlok, »... s katerim je ukinil prejšnjo upravno ureditev in uvedel novo – Tržaško in Goriško okrožje ter avtonomno mesto Trst ...« Dopolnil ga je odlok Pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje in Trst¹¹⁴ z dne 21. maja 1945, ko je bil Tržaškemu okrožju priključen še okraj Tržič (Monfalcone).¹¹⁵

Z odlokom Pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje z dne 12. maja in njegovim dopolnilom z dne 21. maja 1945 je bilo Slovensko primorje upravnoteritorialno razdeljeno na avtonomno mesto Trst, 2 okrožji ter 24 okrajev:

Avtonomno mesto	Okrožje	Okraj
Trst		
	Tržaško okrožje	Devin – Nabrežna
		Ilirska Bistrica
		Koper
		Milje – Dolina
		Piran
		Postojna
		Sežana
		Tržič
	Goriško okrožje	Ajdovščina
		Bovec
		Cerkno
		Čedad
		Dornberg
		Gorica
		Gradišče ob Soči

unija v con A Julijske krajine od osvoboditve do uveljavitve mirovne pogodbe), Ljubljana 1998, str. 46–47 (v nadaljevanju: Nevenka Troha: Politika).

¹¹⁴ Dne 21. maja 1945 se je tedanji Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje preimenoval v Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst. Nevenka Troha: Uprava v Slovenskem primorju 1918–1954 (pregled), Arhivi, XX/1–2, Ljubljana 1997, str. 94 (v nadaljevanju: Nevenka Troha: Uprava).

¹¹⁵ Vlasta Beltram: Povojni razvoj Slovenske Istre – Koprski okraj 1945–1947 (S poudarkom na delovanju organov ljudske oblasti), Kronika, časopis za slovensko krajevno zgodovino (v nadaljevanju: Kronika), 37/1–2, Ljubljana 1989, str. 109 (v nadaljevanju: Vlasta Beltram: Povojni razvoj); Metka Gombač: Poverjenišтво Pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje in Trst 1945–1947, Kronika, 37/1–2, Ljubljana 1989, str. 116–123 (v nadaljevanju: Metka Gombač: Poverjenišťvo); Nevenka Troha: Uprava, str. 88–102; Nevenka Troha: Politika, str. 50.

Avtonomno mesto	Okrožje	Okraj
		Grgar
		Idrija
		Kanal
		Komen
		Krmin
		Miren
		Tarčent
		Tolmin ¹¹⁶

Trst je svoj avtonomni položaj, ki se je v upravnoteritorialni razdelitvi odražal v samostojni upravnoteritorialni enoti avtonomno mesto Trst (obsegalo je 5 rajonov in okraj), pridobil zaradi svojega gospodarskega in mednarodnega pomena.

2. Razdelitev Julijske krajine na cono A in cono B, od 12. junija 1945 do 15. septembra 1947

Obdobje dvojne vojaške zasedbe Julijske krajine je bilo končano 9. junija 1945, ko so jugoslovanska, ameriška in angleška vlada v Beogradu podpisale sporazum, po katerem je bila Julijska krajina upravno razdeljena na zasedbeni coni A in B. Ločila ju je demarkacijska črta, ki je potekala od Debelega rtiča do Gorice in po Soči na sever. Zahodno od razmejitvene črte je bila cona A, v katero je bilo vključeno tudi mesto (občina) Pulj. Po določitvah Beograjskega sporazuma so se morale 12. junija 1945 iz Trsta, Gorice in dela Julijske krajine umakniti enote Jugoslovanske armade.¹¹⁷ Beograjski sporazum je dopolnil 20. junija 1945 podpisani Devinski sporazum, ki je med drugim določal, »... da izraz Julijska krajina po tem sporazumu pomeni italijanske pokrajine Gorico, Trst, Reko (Kvarner) in Pulj (Istro) v mejah iz leta 1939 ...«¹¹⁸

¹¹⁶ Nevenka Troha: Uprava, str. 94; Metka Gombač: Gradivo Okrožnega narodnoosvobodilnega odbora Trst in okrajnih narodnoosvobodilnih odborov Tržaškega okrožja, Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, XX/1–2, Ljubljana 1980, str. 143–163 (v nadaljevanju: Metka Gombač: Gradivo); Metka Gombač: Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst 1944–1947, organizacijska shema ljudske oblasti, Ljubljana 2003, str. 43–45, 77 (v nadaljevanju: Metka Gombač: Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor); Leon Marin: Dogovor o organizacijsko-teritorialni (vojaškoupравни) razmejitvi je ostal temelj za poznejšo mejo med republikama, Vprašanje oblikovanja slovenskega etničnega in državnega prostora s posebnim poudarkom na slovensko-hrvaški meji v Istri, Zbornik referatov okroglega mize, Portorož, 21. februar 1998, Ljubljana 1998, str. 45–68 (v nadaljevanju: Leon Marin: Dogovor).

¹¹⁷ Janko Jeri: Tržaško vprašanje, str. 88–90; geslo: Beograjski sporazum, ES 1, Ljubljana 1987, str. 244–245.

¹¹⁸ Janko Jeri: Tržaško vprašanje, str. 90–91; Nevenka Troha: Uprava, str. 95.

Prehod med zasedbenima conama je bil mogoč z osebno izkaznico, od Jugoslavije pa je bila cona B ločena »... z nadzorovano italijansko-jugoslovansko mejo, ki jo je bilo možno prestopiti le s posebnimi dovoljenji ...«, saj je bila »... pravno še vedno del italijanske države ...«¹¹⁹

a) Cona A Julijske krajine

V coni A je »... zasedbeno upravo prevzel komandant združenih zavezniških sil v Sredozemlju ...« in se je imenovala Zavezniška vojaška uprava (ZVU).

Zavezniška vojaška uprava se je odločila vzpostaviti upravo na osnovi upravne ureditve pred kapitulacijo Italije. Pojavile pa so se težave, ker v coni A marsikje, zlasti pa na območjih, poseljenih s Slovenci, organov stare uprave ni bilo več, upravnoteritorialne razdelitve in organov lokalne uprave, ki jih je vzpostavilo slovensko narodnoosvobodilno gibanje, pa niso hoteli prevzeti. To se je odrazilo tudi v zahtevi, »... da noben funkcionar ne sme izvajati navodil organov, ki imajo sedež izven cone ...«, s čimer so bili mišljeni Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst ter druge organizacije, ki so delovale po navodilih slovenskega in jugoslovanskega vodstva.

Zavezniška vojaška uprava je z ukazom št. 11 z dne 11. avgusta 1945 o krajevni upravi določila, da je »... cona A ... razdeljena na Tržaško in Goriško okrožje in občino Pulj ...« Okrožji sta bili razdeljeni na občine. Okraje in okrajne odbore, ki jih italijanska ureditev ni poznala, ukaz št. 11 pa jih je omogočal, so ustanovili v Goriškem okrožju, v en upravnih organov pa so povezali tudi občine Tržaškega okrožja. Ukaz št. 11 je še določal, da v coni A zakonito delujeta le Zavezniška vojaška uprava in oblast.¹²⁰

Kljub temu da je Zavezniška vojaška uprava 11. avgusta vzpostavila svojo upravnoteritorialno razdelitev, je tudi Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst za območje cone A sprejel še svoj odlok o upravnoteritorialni razdelitvi. Obe okrožji sta se zmanjšali, saj so bili nekateri njuni deli vključeni v cono B. V cono A je spadalo avtonomno mesto Trst, 4 od 9 dotedanjih okrajev Tržaškega okrožja in 9¹²¹ od dotedanjih 15 okrajev Goriškega okrožja.

¹¹⁹ Nevenka Troha: Uprava, str. 99; Nevenka Troha: Oris položaja v koprskem okraju cone B Julijske krajine v letih 1945–1947, Prispevki za novejšo zgodovino, XXXVI/1–2, Ljubljana 1996, str. 67–93.

¹²⁰ Nevenka Troha: Uprava, str. 96; Metka Gombač navaja, da je Zavezniška uprava cono A razdelila na dve deželi, goriško in tržaško, in občino Pulj. Metka Gombač: Tržaško in Goriško okrožje 1945–1947, Primorska srečanja, Revija za družboslovje, gospodarstvo in kulturo (v nadaljevanju: Primorska srečanja), IV/1980, str. 105 (v nadaljevanju: Metka Gombač: Tržaško in Goriško); Metka Gombač: Gradivo, str. 146.

¹²¹ Nevenka Troha: Uprava. Na straneh 97 in 98 navaja, da je bilo ob ustanovitvi cone A vanjo vključenih 7 okrajev dotedanjega Goriškega okrožja, ker je bil k okraju Brda priključen okraj Krmin, okraja Gradišče pa ne navaja.

Cona	Avtonomno mesto	Okraji iz Tržaškega okrožja	Okraji iz Goriškega okrožja
A	Trst		
		Milje - Dolina	Bovec
		Nabrežina	Brda
		Sežana	Gorica
		Tržič	Gradišče
			Kanal
			Kobarid
			Komen
			Krmin
			Miren

Okraji so bili razdeljeni na kraje. Kljub dejstvu, da je Zavezniška vojaška uprava narodnoosvobodilnim odborom odvzela vse pristojnosti, »... so le-ti z delom nadaljevali na vseh nivojih, od pokrajinskega do krajevnega. Njihovo delo se je omejilo na ljudsko samopomoč, predloge, navodila in nasvete. Krajevni NOO so še vedno obravnavali krajevene probleme in jih po svoji moči reševali ...« Nevenka Troha ugotavlja, da v coni A javni upravi »... lahko govorimo o izrazitem dvovladju ...«

Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst je 23. februarja 1947 sprejel sklep, ki je z veljavnostjo od 31. decembra 1946 odpravil Tržaško okrožje.¹²² Dne 23. februarja 1947 se je kot najvišji organ ljudske oblasti na tem območju razpustil tudi Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst, saj je bil po Pariški mirovni pogodbi »... del Primorske neposredno priključen k Italiji (Kanalska dolina, Beneška Slovenija, Rezija, del Goriške), del je pripadel novonastalemu STO, del pa Jugoslaviji ...«¹²³

b) Cona B Julijske krajine

Po razdelitvi Julijske krajine na zasedbeni coni je v cono B, ki je bila upravnoteritorialno razdeljena na Vzhodnoprimorsko okrožje, to pa na 12 okrajev,¹²⁴ spadalo 5 okrajev iz dotedanjega Tržaškega in 7 okrajev iz dote-

¹²² Metka Gombač: Tržaško in Goriško, str. 104–108; Metka Gombač: Poverjeništvo, str. 116–123; Metka Gombač: Građivo, str. 145; Nevenka Troha: Uprava, str. 97–98; Vlasta Beltram: Povojni razvoj, str. 108–116.

¹²³ Metka Gombač: Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor, str. 59; Nevenka Troha: Uprava, str. 98; Nevenka Troha: Politika, str. 69.

¹²⁴ Nevenka Troha: Uprava. Na str. 99 navaja, da je bilo ob razdelitvi na cono A in B v Vzhodnoprimorskem okrožju najprej 9 in nato 8 okrajev, Leon Marin v referatu Dogovor na str. 55 pravi, da je bilo v okrožju v začetku junija 9 okrajev, Vlasta Beltram v prispevku Povojni razvoj na str. 109 navaja, da je bilo ob ustanovitvi okrožja najprej 12 okrajev, medtem ko Metka Gombač v prispevku Poverjeništvo na str. 116 navaja 11 okrajev. Okraja Vipava ne navaja med okraji Vzhodnoprimorskega okrožja, omenja pa ga Vlasta Beltram.

danjega Goriškega okrožja. Okraji so bili razdeljeni na kraje. V zasedbeni coni B je prevzela upravo jugoslovanska zasedbena oblast, imenovana tudi Vojaška uprava Jugoslovanske armade (VUJA) za Slovensko primorje, Istro in Reko; njen sedež je bil v Opatiji.

Cona	Okrožje	Okraji iz dotedanjega Tržaškega okrožja	Okraji iz dotedanjega Goriškega okrožja
B	Vzhodnoprimorsko okrožje	Hrpelje - Kozina	Ajdovščina
		Ilirska Bistrica	Cerkno
		Koper	Črniče
		Piran	Grgar
		Postojna	Idrija
			Tolmin
			Vipava

Dne 22. julija 1945 so odpravili okraja Črniče in Ajdovščina in ju vključili v okraj Vipava s sedežem v Ajdovščini.¹²⁵ Dne 3. avgusta 1945 sta se združila še okraja Koper in Piran v okraj Koper s sedežem v Kopru, 29. decembra 1945 pa še okraja Idrija in Cerkno v okraj Idrija - Cerkno.

Vojaška uprava Jugoslovanske vojske je v coni B prepustila civilno oblast Pokrajinskemu narodnoosvobodilnemu odboru za Slovensko primorje in Trst. Ker pa je imel sedež v Trstu in je deloval pretežno v coni A, je za območje cone B 25. junija 1945 sprejel odlok o ustanovitvi Pokrajinskega poverjeništvu narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje in Trst s sedežem v Ajdovščini. Z ukinitvijo Pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje in Trst 23. februarja 1947, je bilo odpravljeno tudi njegovo poverjeništvu v Ajdovščini.

Konec leta 1945 in v začetku leta 1946 je bilo v Vzhodnoprimorskem okrožju 8 okrajev in 207 krajev:

Okrožje	Okraj	Število krajev
Vzhodnoprimorsko okrožje	Grgar	17
	Hrpelje - Kozina	21
	Idrija - Cerkno	18
	Ilirska Bistrica	28
	Koper	47
	Postojna	16
	Tolmin	18
	Vipava	42 ¹²⁶

¹²⁵ Verjetno zaradi sedeža v Ajdovščini. Nevenka Troha v prispevku Uprava na str. 99 med okraji po končanih združitvah navaja okraj Ajdovščina, ne pa tudi okraja Vipava.

¹²⁶ Metka Gombač: Poverjeništvu, str. 116–122; Nevenka Troha: Uprava, str. 99.

3. Slovensko primorje in pariška mirovna konferenca, 15. septembra 1947

Ob koncu plenarnega zasedanja pariške mirovne konference 15. oktobra 1946, kjer je bil med drugimi osnutki sprejet tudi osnutek mirovne pogodbe med Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo in Italijo, ki je predvideval razmejitveno črto med državama, je obveljal francoski predlog bodoče meje. Mirovna pogodba je bila sklenjena 10. februarja 1947 in jo je Federativna ljudska republika Jugoslavija ratificirala 23. avgusta 1947, veljati pa je začela 15. septembra 1947.¹²⁷ Pariška mirovna pogodba je določila novo državno mejo med Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo in Italijo, hkrati pa je poskušala rešiti zapleteno tržaško vprašanje s sprejetjem prav tako francoskega predloga o ustanovitvi avtonomnega Svobodnega tržaškega ozemlja (STO).

Po Pariški mirovni pogodbi, ki je odpravila delitev Julijske krajine na zasedbeni coni, je njen večji del pripadel Jugoslaviji.¹²⁸ Ker je bila razmejitvena črta znana že sredi oktobra 1946, ko se je končalo plenarno zasedanje pariške mirovne konference, je bil proti koncu leta 1946 za del, ki naj bi pripadel Jugoslaviji, izdelan že osnutek upravnoteritorialne razdelitve. To je bila podlaga za »... odlok o organizaciji upravne razdelitve okrajev in krajev za tisto ozemlje Slovenskega primorja, ki je bilo določeno za priključitev k Jugoslaviji ...«, ki ga je 8. februarja 1947 izdalo Poverjeništvo Pokrajinskega narodno-osvobodilnega odbora za Slovensko primorje in Trst. Iz območja dotedanje cone A so bili k Federativni ljudski republiko Jugoslaviji v celoti priključeni štirje okraji: Bovec, Kanal, Kobarid in Komen, v večji deli treh okrajev: Brda, Miren in Sežana ter manjši del okraja Gorica. Iz območja dotedanje cone B je bilo od 8 okrajev k Jugoslaviji v celoti priključenih 7 okrajev: Grgar, Hrpelje - Kozina, Idrija, Ilirska Bistrica, Postojna, Tolmin in Vipava ter manjši del okraja Koper. Zaradi združevanja okrajev je odlok zmanjšal njihovo število na 6 novih okrajev:

¹²⁷ Ukaz o ratifikaciji mirovne pogodbe z Italijo, Ur. l. FLRJ, št. 74-527/1947; Ukaz o raztegnitvi veljavnosti ustave, zakonov in drugih pravnih predpisov FLRJ na ozemlje, ki je po mirovni konferenci z Italijo priključeno k Federativni ljudski republiko Jugoslaviji, Ur. l. FLRJ, št. 80-549/1947.

¹²⁸ Metod Mikuž: Vprašanje Julijske krajine in Trsta 1947–1954, Zgodovinski časopis, XXIX/1–2, Ljubljana 1975, str. 3–44 (v nadaljevanju: Metod Mikuž: Vprašanje); Janko Jeri: Tržaško vprašanje, str. 195–271; geslo: Mirovna pogodba z Italijo, ES 7, Ljubljana 1993, str. 155; geslo: Pariška mirovna konferenca, ES 8, Ljubljana 1994, str. 242–243, geslo: Tržaško vprašanje, ES 13, Ljubljana 1999, str. 384–385.

Okraj	Sedež okraja	Združuje nekdanje okraje
Gorica	predvideni sedež v Šempetru ali Solkanu	Brda del mesta Gorica Grgar Kanal Komen (del) Miren Vipava (večji del)
Idrija	Idrija	Idrija Vipava (manjši del)
Ilirska Bistrica	Ilirska Bistrica	Hrpelje - Kozina (jugovzhodni del) Ilirska Bistrica
Postojna	Postojna	Postojna
Sežana	Sežana	Hrpelje - Kozina (večji del) Komen (manjši del) Koper (del, ki je pripadal Jugoslaviji) naselje Lipica Sežana
Tolmin	Tolmin	Bovec Grgar (del) Kanal (del) Kobarid Tolmin

Opisana upravna razdelitev k Jugoslaviji priključenega dela Julijske krajine je povzeta tudi v brošuri Pregled začasne upravnoteritorialne razdelitve Slovenskega primorja, ki ima za podlago stanje na dan 1. maja 1947.¹²⁹

4. Svobodno tržaško ozemlje (STO), od februarja 1947 do oktobra 1954

Za območje Trsta s širšo okolico ter koprskega in bujskega območja je bilo na pariški mirovni konferenci februarja 1947 ustanovljeno Svobodno tržaško ozemlje (STO), ki je imelo poseben mednarodni status. Razdeljeno je bilo na cono A (pod zavezniško vojaško upravo), ki je zaokrožala območja občin Trst, Devin - Nabrežina, Zgonik, Repentabor, Dolina in Milje, ter na cono B (pod vojaško upravo jugoslovanske armade), ki je obsegala območje slovenskega okraja Koper in hrvaškega okraja Buje. Okraja v coni B sta bila povezana v Istrsko okrožje, ki je bilo ustanovljeno 20. februarja 1947.

¹²⁹ Metka Gombač: Poverjenišvo, str. 121–122.

Cona	Občina	Okrožje	Okraj
A	Devin - Nabrežina		
	Dolina		
	Repentabor		
	Trst		
	Zgonik		
B		Istrsko okrožje	Koper
			Buje ¹³⁰

Za območji obeh okrajev cone B Svobodnega tržaškega ozemlja je Istrski okrožni ljudski odbor 12. aprila 1952 sprejel odlok o razdelitvi obeh okrajev na občine. Okraj Koper je obsegal 10 občin, med njimi so bile 3 mestne.¹³¹

Dne 15. maja 1952 je Komanda vojne uprave v Kopru sprejela odredbo o prenosu pristojnosti Istrskega okrožnega ljudskega odbora na okrajna ljudska odbora Koper in Buje. S tam je bilo odpravljeno Istrsko okrožje.¹³²

5. Slovensko primorje in Londonski sporazum, 5. oktobra 1954

Z Londonskim sporazumom, ki so ga 5. oktobra 1954 podpisali zastopniki Jugoslavije, Italije, Velike Britanije in Združenih držav Amerike, sta v coni A in B Svobodnega tržaškega ozemlja prenehali vojaški upravi. Zvezni izvršni svet FLR Jugoslavije je 7. oktobra 1954 sprejel odločbo, s katero je potrdil Londonski memorandum oziroma sporazum. V uvodu je izraženo zadovoljstvo, ker je bil memorandum o Svobodnem tržaškem ozemlju dosežen sporazumno, kar pomeni velik prispevek k svetovnemu miru in mednarodnemu sodelovanju, a hkrati tudi z obžalovanjem ugotovljeno, »... da je del naših sonarodnjakov ostal izven meja Federativne ljudske republike Jugoslavije ...« V drugi točki odločbe je zapisano, da bo potem, ko bodo na podlagi sporazuma opravljeni popravki meja v jugoslovanski coni STO »... prenehala z delom Vojaška uprava JLA ...« in bo uvedena »... civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije ...«, ki jo bodo »... opravljali ljudski odbori občin, mestnih občin in okrajev ter v mejah svojih pravic republiški in zvezni organi ...« Zadnji odstavek tretje točke odločbe pa še dodaja, da bodo »... na območju okraja Koper in na območju dosedanje cone A Svobodnega tržaškega ozemlja, na katerega se razširi civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije, ... izvajali pravice in dolžnosti republiških organov ustrezni organi oblasti Ljudske republike

¹³⁰ Zdenka Bonin: Življenje v coni B Svobodnega tržaškega ozemlja (1947–1954), Zbornik ob 50-letnici priključitve cone B STO Jugoslaviji, Koper 2004, str. 9–58; Metod Mikuž: Vprašanje, str. 21–23; Nevenka Troha: Uprava, str. 100; Vlasta Beltram: Povojni razvoj, str. 109; geslo: Cona A in cona B STO, ES 2, Ljubljana 1988, str. 79–80; geslo: Svobodno tržaško ozemlje, ES 12, Ljubljana 1998, str. 413–414; geslo: Mirovna pogodba z Italijo, ES 7, Ljubljana 1993, str. 155.

¹³¹ Leon Marin: Dogovor, str. 57–58.

¹³² Nevenka Troha: Uprava, str. 100.

Slovenije ...»¹³³ Na območju cone A je začela veljati italijanska, na območju cone B (okrajja Koper in Buje) pa jugoslovanska civilna uprava. Vrhovni poveljnik oboroženih sil FLR Jugoslavije Josip Broz Tito je 19. oktobra sprejel odredbo, s katero se »... vojaška uprava JLA Jugoslovanske cone STO odpravi in preneha z delom dne 26. oktobra ob 0,00 uri ...« Pristojnosti vojaške uprave so bile prenesene na organe, kot jih je opredelila odločba Zveznega izvršnega sveta z dne 7. oktobra. Do 31. decembra 1954 je morala civilni upravi izročiti tudi vse premoženje in arhiv, le vojaški del arhiva vojaške uprave je bil prenesen v arhiv Državnega sekretariata za narodno obrambo.¹³⁴ Na podlagi omenjenih dokumentov ter resolucij Odbora za zunanje zadeve Zveznega zbora Zvezne ljudske skupščine z dne 8. oktobra in Zvezne ljudske skupščine z dne 25. oktobra 1954¹³⁵ je bil 25. oktobra 1954 sprejet še zvezni zakon, ki je na območju, na katerega se je razširila jugoslovanska civilna oblast, uzakonil veljavnost zvezne ustave in zakonov ter drugih zveznih predpisov. Civilno oblast bodo po določitih zakona izvajali »... občinski in okrajni ljudski odbori in pa republiški in zvezni organi oblasti v mejah svojih pravic in dolžnosti ...« Povzel je določilo odločbe Zveznega izvršnega sveta glede izvajanja oblasti na območjih okrajja Koper in ozemljih, pridobljenih v nekdanji coni A. Določeno je bilo, da do sprejetja ustreznih novih predpisov v nekdanji coni B veljajo predpisi dotedanje vojaške uprave JLA in lokalnih organov oblasti, »... ki se bodo uporabljali tudi na območju bivše cone A Svobodnega tržaškega ozemlja, na katero je bila razširjena civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije ...«¹³⁶ Meja med okrajema Koper in Buje je postala meja med tedanjima Ljudsko republiko Slovenijo in Ljudsko republiko Hrvaško.¹³⁷ Ljudska skupščina

¹³³ Odločba o sprejetju sporazuma, ki ga obsega memorandum o soglasju med vladami Federativne ljudske republike Jugoslavije, Republike Italije, Združenih držav Amerike in Združene kraljevine o Svobodnem tržaškem ozemlju, Ur. l. FLRJ, št. 43-524/1954. O območjih, na katera se je razširila jugoslovanska civilna oblast v nekdanji coni A Svobodnega tržaškega ozemlja, glej Janko Jeri: Tržaško vprašanje, str. 275–302, zlasti op. št. 2, str. 298–299 (Londonski sporazum je v korist Jugoslavije prinesel manjši popravek Morganove mejne črte, ki je razmejevala dotedanjo cono A in B Svobodnega tržaškega ozemlja. Tako se je jugoslovanska civilna uprava raztegnila tudi na del ozemlja odpravljene cone A, na del Miljskega polotoka, na približno 11,5 km² površine, kjer je živel približno 3.000 prebivalcev, s čimer se je povečalo neposredno gospodarsko zaledje Kopra.); Metod Mikuž: Vprašanje, str. 37–44.

¹³⁴ Odredba o odpravi vojaške uprave Jugoslovanske ljudske armade Jugoslovanske cone STO, Ur. l. FLRJ, št. 45-554/1954.

¹³⁵ Resolucija odbora za zunanje zadeve Zveznega zbora Zvezne ljudske skupščine o sporazumu, ki ga obsega memorandum o soglasju med vladami Federativne ljudske republike Jugoslavije, Republike Italije, Združenih držav Amerike in Združene kraljevine o Svobodnem tržaškem ozemlju, Ur. l. FLRJ, št. 45-553/1954; Resolucija Zvezne ljudske skupščine na ekspeze predsednika republike o zunanji politiki, Ur. l. FLRJ, št. 45-552/1954.

¹³⁶ Zakon o veljavi ustave, zakonov in drugih zveznih pravnih predpisov na ozemlju, na katero se je z mednarodnim sporazumom razširila civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 45-551/1954.

¹³⁷ Metod Mikuž: Vprašanje, str. 27–43; Nevenka Troha: Uprava, str. 100; geslo: Londonski sporazum, ES 6, Ljubljana 1992, str. 322–333; geslo: Cona A in cona B STO, ES 2, Ljubljana 1988, str. 79–80; geslo: Svobodno tržaško ozemlje, ES 12, Ljubljana 1998, str. 413–414.

Ljudske republike Slovenije pa je 27. oktobra 1954 sprejela tudi zakon o razširitvi veljavnosti slovenske zakonodaje na koprsko območje. V 4. člena zakona so povzeta zvezna določila o civilni oblasti v delu pridobljenega območja nekdanje cone A, kjer je bila ustanovljena začasna upravnoteritorialna enota občina Koper okolica. Zadeve iz okrajne pristojnosti so bile poverjene Okrajnemu ljudskemu odboru Koper. Začasnost je bila opredeljena za obdobje do sprejetja novega zakona o upravnoteritorialni razdelitvi Ljudske republike Slovenije.¹³⁸

B) LJUDSKA REPUBLIKA SLOVENIJA

Ob koncu druge svetovne vojne je bilo območje Slovenije brez Slovenskega primorja kot federalna enota, ki se je imenovala Federalna Slovenija,¹³⁹ vključena v Demokratično federativno Jugoslavijo (DFJ).¹⁴⁰

1. Ljubljana, Maribor in Celje, od osvoboditve do septembra 1945

Prve dneve po končani drugi svetovni vojni je bila Ljubljana upravno razdeljena na 7 rajonov, ti pa na 35 kvartov. Literatura te upravne enote označuje kot »politične enote«.

Ljubljana je bila razdeljena na naslednje rajone:

Mesto	Rajon
Ljubljana	Center
	Bežigrad
	Šiška
	Vič
	Trnovo
	Poljane
	Moste

¹³⁸ Zakon o razširitvi veljavnosti ustave, zakonov in drugih predpisov Ljudske republike Slovenije na koprsko območje, Ur. l. LRS, št. 43-156/1954.

¹³⁹ Kot oznaka za Federalno Slovenijo se je uporabljal tudi izraz Federalna država Slovenija. Pri vladi Demokratične federativne Jugoslavije so bila za stike s posameznimi federalnimi državami določena federalna ministrstva, za Slovenijo je bil federalni minister Edvard Kocbek; geslo: Federalna Slovenija, ES 3, Ljubljana 1989, str. 94.

¹⁴⁰ Demokratična federativna Jugoslavija je bila prehodna državna oblika, ustanovljena 7. marca 1945, potem ko sta 5. marca 1945 odstopila Nacionalni komite narodne osvoboditve Jugoslavije (NKOJ) in kraljeva vlada. Imenovana je bila nova začasna vlada DFJ, ki je državo vodila do volitev v ustavodajno skupščino 11. novembra oziroma razglasitve Federativne ljudske republike Jugoslavije 29. novembra 1945. Od 10. avgusta 1945 dalje, ko se je AVNOJ preimenoval v začasno ljudsko skupščino DFJ, do sklepov ustavodajne skupščine 29. novembra 1945 so na območju DFJ delovali trije vrhovni organi oblasti: začasna ljudska skupščina DFJ, vlada DFJ in Kraljevo namestništvo. To je bila posledica dogovora med Rooseveltom, Churchillom in Stalinom na Jalti januarja 1945. Geslo: Demokratična federativna Jugoslavija, ES 2, Ljubljana 1988, str. 224; Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo, str. 46–47; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 338–344.

Še pred volitvami v narodnoosvobodilne odbore – na območju Ljubljane so potekale 29. julija 1945 – je bila v Ljubljani izvedena nova upravna razdelitev na 10 mestnih četrti kot upravnoteritorialnih enot, ki so nadomestile razdelitev mesta na dotedanje politične rajone in kvarte.¹⁴¹ Razglas novoizvoljenega Mestnega narodnoosvobodilnega odbora Ljubljana, ki je bil sprejet 20. avgusta 1945, je novo upravno razdelitev glavnega mesta Ljubljana tudi formaliziral. V njem je zapisano, da je oddelek za izgradnjo narodne oblasti pri Predsedstvu Narodne vlade Slovenije 20. avgusta »... I. inkorporiralo Ljubljani bivše občine Št. Vid in Polje, naselja Fužine, Zg. in Sp. Hrušico, bivšo občino Rudnik, Lipe in Bokalce, II. vnovič priključilo Happtmanice in Črno vas ter III. odobrilo razdelitev Ljubljane na 10 mestnih četrti ...«

Upravna razdelitev Ljubljane:

Glavno mesto	Številka mestne četrti	Mestna četrt
Ljubljana	I.	Center
	II.	Tabor
	III.	Rakovnik
	IV.	Moste
	V.	Vič
	VI.	Bežigrad
	VII.	Šiška
	VIII.	Polje
	IX.	Ježica
	X.	Št. Vid

V razglasu so opredeljene meje med četrtmi. Potekale so v glavnem po mestnih ulicah. Nekaterе mestne četrti (Polje, Ježica, Št. Vid) pa so bile opredeljene tudi z območji nekdanjih občin. Celotno glavno mesto Ljubljana je obsegalo na 150,15 km² površine, po kvadraturi je bila največja mestna četrt Rakovnik s skoraj 35 km², najmanjša pa Center z nekaj več kot 2,4 km².¹⁴²

Mesto Maribor je bilo maja 1945 upravno razdeljeno na 8, junija 1945 na 9, nekaj dni pred volitvami v narodnoosvobodilni odbor konec julija 1945 pa na 6 četrti ali kvartov:

¹⁴¹ Matjanko Dolenc: Razvoj ljudske oblasti v Ljubljani v prvem desetletju po osvoboditvi, Kronika, XIII/2, Ljubljana 1965, str. 33–34 (v nadaljevanju: Matjanko Dolenc: Razvoj ljudske oblasti).

¹⁴² Razglas o obsegu in upravni razdelitvi glavnega mesta Ljubljana, Ur. l. Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije, št. 29-215/1945 (v nadaljevanju: Ur. l. SNOS in NVS). To je prvi razglas v slovenskem uradnem listu, ki se nanaša na upravno razdelitev tedanje Slovenije.

Mesto	Četrť ali kvart
Maribor	Koroška
	Kolodvorska
	Pobreška
	Tezenska
	Magdalenska
	Studenška ¹⁴³

Mesto Celje je bilo upravno razdeljeno na 4 četrti, ki so bile označene le z rimskimi števkami, in 19 oziroma 16 krajev.¹⁴⁴

2. Zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije z dne 6. septembra 1945

Josip Globevnik ugotavlja, da so po koncu vojne »... narodnoosvobodilni odbori morali postopoma izvajati vse večje naloge državne uprave in se tako pri svojem dnevnem delu vse bolj povezovati z republiški in zveznimi državnimi organi. Da bi se omogočilo lažje, enotno in učinkovito delovanje ljudskih organov državne oblasti, je bilo potrebno čimprej izvesti novo upravnoteritorialno razdelitev ...«, ¹⁴⁵ ki naj bi zmanjšala število ljudskih odborov kot lokalnih organov oblasti.

Prvo upravno razdelitev Slovenije po končani vojni je uzakonil Zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije z dne 6. septembra 1945.

Ozemlje Federalne Slovenije je bilo razdeljeno na Okrožno mesto Ljubljana ter 4 okrožja:

Okrožno mesto	Okrožje
Ljubljana	Celjsko
	Ljubljansko
	Mariborsko
	Novomeško

Okrožno mesto Ljubljana je bilo razdeljeno na mestne četrti, ostala okrožja na okraje, okraji pa na mesta, naselja in kraje.

Za Okrožno mesto Ljubljana je bila povzeta upravna razdelitev iz avgustovskega razglasa Mestnega narodnoosvobodilnega odbora glavnega mesta

¹⁴³ Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih mestnih četrti v letu 1945 s poudarkom na upravnih spremembah in značilnostih prvih volitev, Arhivi, XIX/1–2, Ljubljana 1996, str. 63–69 (v nadaljevanju: Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih).

¹⁴⁴ Milko Mikola: Razvoj oblasti na območju Celja v obdobju 1945–1954, Celjski zbornik 1985, Celje 1985, str. 7–11 (v nadaljevanju: Milko Mikola: Razvoj oblasti); Milko Mikola: Mestni ljudski odbor Celje 1945–1954, Inventarji 1, Celje 1987, str. 3–5, (v nadaljevanju: Milko Mikola: Mestni ljudski odbor); Janko Orožen: Oris zgodovine Celja in okolice 1941–1979, Celjski zbornik 1980, posebna izdaja, Celje 1980, str. 39–45 (v nadaljevanju: Janko Orožen: Oris).

¹⁴⁵ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 30.

Ljubljana. Sedaj Okrožno mesto Ljubljana je bilo razdeljeno na 10 mestnih četrti.

Celjsko okrožje je bilo razdeljeno na 7 okrajev, v njihovih okvirih pa je bilo mesto ter 288 krajev.¹⁴⁶

Okrožje	Okraj	Mesto	Število krajev
Celjsko	Celje mesto	Celje	21
	Celje okolica		93
	Gornji Grad		20
	Slovenske Konjice		26
	Šmarje pri Jelšah		52
	Šoštanj		43
	Trbovlje		33

Ljubljansko okrožje je bilo razdeljeno na 7 okrajev, v njihovih okvirih pa je bilo 341 krajev:

Okrožje	Okraj	Število krajev
Ljubljansko	Grosuplje	54
	Jesenice	41
	Kamnik	52
	Kranj	46
	Ljubljana okolica	69
	Rakek	35
	Škofja Loka	44

Mariborsko okrožje je bilo razdeljeno na 9 okrajev, v njihovem okviru pa je bilo 8 katastrskih občin (5 katastrskih občin »nekdanjega ozemlja mesta Maribor« in še 3 bližnje katastrske občine), s katerimi je bilo opredeljeno območje okraja Maribor mesto, in 517 krajev v ostalih osmih okrajih:

Okrožje	Okraj	Mesto	Število krajev	Število katastrskih občin
Mariborsko	Dolnja Lendava		35	
	Ljutomer		39	
	Maribor mesto	Maribor		8
	Maribor desni breg		74	
	Maribor levi breg		63	
	Murska Sobota		113	
	Prevalje		30	
	Ptuj		111	
	Radgona		52	

¹⁴⁶ Zakon le pri okraju Celje mesto namesto izraza kraj uporablja izraz naselje; navaja 21 naselij. Očitno gre za nedoslednost in smemo naselja izenačiti s kraji.

Novomeško okrožje je bilo razdeljeno na 5 okrajev, v njihovih okvirih pa je bilo 431 krajev:

Okrožje	Okraj	Število krajev
Novomeško	Črnomelj	140
	Kočevje	65
	Krško	83
	Novo mesto	100
	Trebnje	43

Po Zakonu o upravni razdelitvi Federalne Slovenije, ki je bil sprejet 6. septembra, veljati pa je začel 8. septembra 1945, ko je bil objavljen v Uradnem listu Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije, je bilo območje Slovenije upravno razdeljeno na okrožno mesto Ljubljana z 10 mestnimi četrtmi in še 4 okrožja. Le-ta so bila razdeljena na 28 okrajev. V okviru okraja Celje je bila ena upravna enota mesto, v okviru okraja Maribor mesto pa je imelo značaj upravnih enot 8 katastrskih občin. Preostali del okraja Celje mesto in vsi drugi okraji so bili teritorialno razdeljeni na skupaj 1.577 krajev, ki so bili najmanjše upravne enote.¹⁴⁷

Slovenski politični vrh je že proti koncu leta 1945 ugotavljal, da bo potrebno na lokalni ravni izvesti komasacijo upravnih enot. Na seji Politbiroja CK KPS 25. decembra 1945 so sprejeli sklep, da o konkretnih komasacijskih ukrepih odločajo okrožni partijski komiteji, ki pa morajo paziti, da bodo novi kraji kot najnižje upravne enote dobra podlaga za izvajanje zborov volivcev in se ne bodo pokrili z območji nekdanjih občin. Menili so, naj bi v najnižjih upravnih enotah prebivalo do 1.500 ljudi.¹⁴⁸

Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, sprejeta konec januarja 1946, ni spreminjala tedanjih lokalnih upravnih enot, saj je v 107. členu opredelila ljudske odbore krajev (to je vasi in manjših mest), okrajev, mestnih četrti, mest, okrožij in oblasti.¹⁴⁹

Do upravnih sprememb na območju Ljudske republike Slovenije¹⁵⁰ je prišlo

¹⁴⁷ Zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije, Ur. l. SNOS in NVS, št. 33-231/1945. Josip Globečnik v knjigi Ljudski odbori na str. 30 navaja, da je bilo v 28 okrajih povezanih 1.547 krajev. Podroben pregled zakonodaje o upravnoteritorialnem razvoju Slovenije glej: Tatjana Šenk: Upravni organi na lokalnem nivoju 1945–1995, Arhivi, XX/1–2, Ljubljana 1997, str. 121–127; Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih, str. 60–76. Milko Mikola v obeh svojih delih navaja, da so četrti kot upravne enote obstajale do avgusta 1946, vendar septembrski zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije razen pri okrožnem mestu Ljubljana, četrti ne navaja.

¹⁴⁸ Darinka Drnovšek: Zapisniki Politbiroja CK KPS/ZKS 1945–1954, Viri, št. 15, Ljubljana 2000, str. 58 (v nadaljevanju: Darinka Drnovšek: Zapisniki).

¹⁴⁹ Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. Federativne ljudske republike Jugoslavije, št. 10-54/1946 (v nadaljevanju: Ur. l. FLRJ).

¹⁵⁰ Z zakonom, sprejetim 14. februarja 1946, se je 20. februarja, ko je bil objavljen v Ur. l. LRS, spremenil naziv Federalna Slovenija v Ljudska republika Slovenija; Zakon o nazivu Ljudske republike Slovenije ter organov državne uprave in državne oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. Ljudske republike Slovenije, št. 15-62/1946 (v nadaljevanju: Ur. l. LRS).

v začetku marca 1946. V Celjskem okrožju je bil odpravljen okraj Šoštanj, od katerega sta bila 2 kraja dodeljena k okraju Slovenske Konjice, 31 pa k Šaleško-Savinjskemu okraju, v katerega se je tedaj preimenoval dotedanji okraj Gornji Grad. Sedež okraja je postalo Mozirje. Del ukinjenega okraja Šoštanj, 17 krajev, je bilo dodeljenih k okraju Prevalje.

V Mariborskem okrožju je zakon o delni spremembi upravne razdelitve iz začetka marca 1946 manjše kraje združil v večje. Dotedanji okraj Maribor desni breg se je preimenoval v okraj Slovenska Bistrica s sedežem v Slovenski Bistrici. Iz njega so bili izločeni 4 kraji in priključeni v okraj Maribor mesto, ki se je poslej upravno delil na 6 mestnih četrti: Kolodvorsko, Koroško, Studensko, Magdalensko, Pobreško in Tezensko. K okraju Maribor mesto sta bila po novem priključena še 2 kraja iz dotedanjega okraja Maribor levi breg. Po spremembi upravne razdelitve se je dotedanji okraj Maribor levi breg preimenoval v okraj Maribor okolica s sedežem v Mariboru. Vanj je bilo vključeno 11 krajev iz dotedanjega okraja Maribor desni breg.¹⁵¹

Zelo veliko število lokalnih upravnih enot, ki sta jih uzakonila zakonodaja v zasedbeni coni B Julijske krajine ter zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije septembra 1945 in v začetku marca 1946, je pomenilo tudi velik strošek za državo, pa tudi njihova učinkovitost je bila slaba. Zato so v coni B Julijske krajine od srede decembra 1945 do srede maja 1946 pričeli združevati manjše upravne enote.¹⁵² Na območju LRS je njihovo število zelo zmanjšal novi zakon o upravni razdelitvi, sprejet v začetku aprila 1946. Vendar pa zakon ni začel veljati, saj so proti koncu junija 1946 njegovo izvedbo odložili za nedoločen čas.¹⁵³

3. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946

V drugi polovici maja 1946 je Ljudska skupščina FLR Jugoslavije sprejela zelo pomemben sistemski zakon o ljudskih odborih. V 9. členu je vpeljal izraz upravnoteritorialna enota. Upravnoteritorialne enote so bile kraji (vasi in manjša mesta), mesta, okraji, okrožja in oblasti. Vsako zemljišče v državi je moralo spadati v območje kakega kraja ali mesta. Za manjše republike je veljalo načelo, da jih ni bilo obvezno razdeliti tudi na okrožja, vse ljudske republike v FLRJ pa so bile lahko razdeljene tudi na oblasti. V 11. členu je bila določena pristojnost republiških zakonov, da določijo, »... kateri kraji ali naselja so mesta, kakor tudi njihova imena in meje ...« Prav tako je bilo v pristojnosti republiških zakonodaj, da določijo, »... katera mesta so izvzeta iz upravnega sestava okraja oziroma okrožja ...« To pomeni, da so imela mesta

¹⁵¹ Zakon Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o delni spremembi zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 6. septembra 1945, Ur. l. LRS, št. 18-79/1946.

¹⁵² Metka Gombač: Poverjenišтво, str. 118.

¹⁵³ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 26-119/1946; Zakon o odložitvi izvedbe zakona o upravni razdelitvi LRS z dne 2. 4. 1946, Ur. l. LRS, št. 44-108/1946.

tri položaje: manjša mesta so imela značaj krajev, večja mesta, izvzeta iz sestava okrajev, so imela značaj okrajev in največja mesta, izvzeta iz okrožij, so imela značaj okrožij. V 12. členu zakona je bila možnost, da v večjih mestih lahko ustanovijo tudi četrtne ljudske odbore, kar pomeni, da so smeli taka mesta razdeliti na četrti, v velikih mestih pa je bilo mogoče ustanoviti ljudske odbore mestnih predelov, kar pomeni, da so taka mesta lahko razdelili na mestne predele. Zakon o ljudskih odborih je določal, da se sme upravnoteritorialna razdelitev in določitev vrste mest izvršiti le z republiškim zakonom.¹⁵⁴

4. Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946

Delno je aprilski, za nedoločen čas odloženi zakon povzel in tako tudi zmanjšal število upravnoteritorialnih območij nov predpis, sprejet 10. septembra 1946. Ljudska skupščina LRS je tega dne sprejela Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 2. aprila 1946, ki se je kot »... spremenjeno, dopolnjeno in prečiščeno besedilo ...« imenoval Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije. Ozemlje LRS je bilo upravnoteritorialno razdeljeno na okrožja, okraje in kraje. Območja krajev so v zakonu opredeljena s katastrskimi občinami ali njihovimi deli in njim pripadajočimi naselji. Naselja so bila opredeljena kot »... s skupno numeracijo povezane naselbinske enote ...«

Po tem zakonu se je število okrajev zmanjšalo od 28 na 27. Odpravljen je bil okraj Gornji Grad v okrožju Celje, okraj Slovenske Konjice se je preimenoval v Konjice, okraj Šmarje pri Jelšah v Šmarje, okraj Šoštanj se je preimenoval v okraj Mozirje. V okrožju Maribor sta bila združena dotedanja okraja Maribor desni breg in Maribor levi breg v nov okraj Maribor okolica, na novo pa je bil ustanovljen okraj Slovenska Bistrica.

Okrožno mesto Ljubljana, ki se je preimenovalo v Okrožje Ljubljana mesto, je bilo po določilih zakona izvzeto iz Ljubljanskega okrožja in se je delilo na mestne četrti. Zakon je pooblašal vlado LRS, »... da s posebno odredbo določi razdelitev okrožja Ljubljana mesto na mestne četrti ...«, zato pri opredelitvi Okrožja Ljubljana mesto navaja le pripadajoče katastrske občine in naselja.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 43-288/1946; Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 114-115.

¹⁵⁵ Odloženi Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije iz začetka aprila 1946 navaja 10 mestnih četrti: Center, Tabor, Rakovnik, Moste, Vič, Bežigrad, Šiška, Polje, Ježica in Št. Vid; Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 26-119/1946. Čeprav septembrski zakon o upravni razdelitvi LRS v 3. členu pooblašča vlado LRS, da s posebno uredbo določi razdelitev okrožja Ljubljana mesto na mestne četrti (kar se posredno ponovi tudi v 6. členu), se to ni zgodilo. Posredno je mogoče sklepati, da je bilo Okrožno mesto Ljubljana razdeljeno na 10 mestnih četrti od prve upravne razdelitve Federalne Slovenije z dne 6. septembra 1945 pa vse do odprave okrožij v drugi polovici januarja 1947.

Okrožje	Število katastrskih občin
Ljubljana mesto	30

Celjsko okrožje je bilo razdeljeno na 6 okrajev, v njihovem okviru pa je bilo skupaj 175 krajev ter 8 katastrskih občin, ki so opredeljevale okraj Celje mesto:

Orožje	Okraj	Število krajev	Število katastrskih občin
Celjsko	Celje mesto		8 ¹⁵⁶
	Celje okolica	64	
	Konjice	25	
	Mozirje	29	
	Šmarje pri Jelšah	32	
	Trbovlje	25	

Ljubljansko okrožje je bilo razdeljeno na 7 okrajev, v njihovem okviru je bilo 240 krajev:

Okrožje	Okraj	Število krajev
Ljubljansko	Grosuplje	28
	Jesenice	30
	Kamnik	38
	Kranj	31
	Ljubljana okolica	62
	Rakek	24
	Škofja Loka	27

Mariborsko okrožje je bilo razdeljeno na 9 okrajev – v njihovem okviru pa je bilo 475 krajev – ter na 23 katastrskih občin, ki opredeljujejo okraj Maribor mesto:

Okrožje	Okraj	Število krajev	Število katastrskih občin
Mariborsko	Lendava	40	
	Ljutomer	40	
	Maribor mesto		23 ¹⁵⁷
	Maribor okolica	59	
	Murska Sobota	114	
	Prevalje	44	
	Ptuj	91	
	Radgona	52	
	Slovenska Bistrica	35	

¹⁵⁶ Odloženi zakon o upravni razdelitvi iz začetka aprila 1946 pri okraju Celje mesto navaja 7 krajev.

¹⁵⁷ Odloženi zakon o upravni razdelitvi iz aprila 1946 navaja 6 mestnih četrti (Kolodvorska, Koroška, Magdalenska, Pobreška, Studenška in Tezenska) ter še 7 krajev.

Novomeško okrožje je bilo razdeljeno na 5 okrajev, v njihovem okviru pa je bilo 229 krajev:

Okrožje	Okraj	Število krajev
Novomeško	Črnomelj	40
	Kočevje	34
	Krško	59
	Novo mesto	60
	Trebnje	36

Po Zakonu o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946 so bili vsi okraji, razen Celje mesto in delno Maribor mesto, ki sta bila tako kot celotno okrožje Ljubljana mesto opredeljena le z navedbo pripadajočih katastrskih občin in naselij, upravno razdeljeni na 1.119 krajev. Število krajev kot upravnoteritorialnih enot se je v primerjavi z upravno razdelitvijo iz septembra 1945 zmanjšalo za 458 krajev.

Zakon v smislu določil 11. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih iz maja 1946 ni določal, kateri kraji imajo značaj mesta. Predvidel je, da bo to opredeljeval poseben zakon ter pooblastil Vlado RS Slovenije, »... da s posebno uredbo predpiše, katera mesta se dele na četrti in obseg četrti ...« Iz citiranega zakona je razvidno, naj bi se na mestne četrti delilo Okrožje Ljubljana mesto, hkrati pa je nakazano, da naj bi četrti ustanovili tudi v okrajih Celje mesto in Maribor mesto.¹⁵⁸

5. Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947

Konec januarja 1947 so na območju LRS nastale nove upravnoteritorialne spremembe. Ustava LRS, sprejeta 16. januarja 1947, v IX. poglavju. Organi državne oblasti upravnoteritorialnih enot, v katerem so opredeljene upravnoteritorialne enote, nič več ne navaja okrožij. To pomeni, da so bila okrožja kot upravnoteritorialne enote odpravljena. Kot upravnoteritorialne enote ustava v 88. členu poleg krajev in okrajev navaja še mestne četrti in mesta, ki jih Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946 ne navaja.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 2. aprila 1946 ali Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 62-242/1946; Popravek, Ur. l. LRS, št. 64/1946.

¹⁵⁹ Ustava Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4.A-20/1947; Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 62-242/1946.

6. Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946 (z dne 23. januarja 1947)

Ustavno opredelitev upravnoteritorialnih enot in odpravo okrožij je povzel Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, sprejet 23. januarja 1947. Po njem je bilo območje Ljudske republike Slovenije upravnoteritorialno razdeljeno na Glavno mesto Ljubljana (tako se je preimenovalo dotedanje Okrožje Ljubljana mesto), okraje (27) in kraje. V načelu je veljalo, da so sedeži okrajev v krajih, po katerih so se tudi imenovali. Zakon v primerih, ko po imenu okraja ni bilo mogoče razpoznati sedeža, navaja tudi sedeže. Glede na dejstvo, da zakon v okrajih ne navaja krajev kot najnižjih upravnoteritorialnih enot, smemo sklepati, da se število krajev v okrajih ni spremenilo.

Poslej v Uradnem listu LRS okrajev niso več navajali po zaokroženih geografskih celotah v dotedanjih okrožjih, ampak po abecednem redu.

Glavno mesto	Okraj	Sedež okraja
Ljubljana		
	Celje mesto	
	Celje okolica	Celje
	Črnomelj	
	Grosuplje	
	Jesenice	
	Kamnik	
	Kočevje	
	Konjice	
	Kranj	
	Krško	
	Lendava	Dolnja Lendava
	Ljubljana okolica	Ljubljana
	Ljutomer	
	Maribor mesto	
	Maribor okolica	Maribor
	Mozirje	
	Murska Sobota	
	Novo mesto	
	Prevalje	
	Ptuj	
	Radgona	Gornja Radgona
	Rakek	
	Slovenska Bistrica	
	Šmarje	Šmarje pri Jelšah
	Škofja Loka	
	Trebnje	
	Trbovlje	

Glede na dejstvo, da je januarski zakon odpravil 3. člen Zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, sprejet 10. septembra 1946, ki je dotedanje okrožno mesto Ljubljana delil na mestne četrti, smemo sklepati, da so le-te formalno prenehale delovati.¹⁶⁰ Očitno pa so ljubljanske mestne četrti delovale še naprej, saj se je do njih že 2. februarja 1947 zelo kritično opredelil Plenum CK KPS.¹⁶¹

Glede na določilo prvega odstavka 2. člena Zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 23. aprila 1947 in je začel veljati z dnem objave v Uradnem listu LRS 10. maja 1947, naj bi bilo Glavno mesto Ljubljana spomladi tega leta že razdeljeno na rajone. Dejansko pa se je to zgodilo šele februarja 1948, ko je začela veljati nova upravno-teritorialna razdelitev LRS. Med 23. aprilom 1947 in 17. februarjem 1948 na območju LRS ni bilo nobene uradne spremembe na upravnoteritorialnem področju, kar izhaja iz 7. člena zakona o upravni razdelitvi z dne 17. februarja 1948, po katerem sta prenehala veljati zakona o upravni razdelitvi z dne 10. septembra 1946 in spremembe z dne 23. januarja 1947. Volilni zakon iz maja 1947 je tudi že opredeljeval mandat odbornikov ljudskih odborov mest, izvzetih iz okrajev, čeprav taka mesta v LRS še niso bila določena. Mesto, izvzeto iz okraja tudi v zakonu o upravni razdelitvi z dne 17. februarja 1948 še ni določeno kot oblika upravnoteritorialne enote. »Mesto, izločeno iz okraja« se kot ena od oblik upravnoteritorialnih enot na območju LRS pojavi šele v zakonu o spremembah upravne razdelitve, sprejetim 21. oktobra 1949.¹⁶²

7. Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 17. februarja 1948

Sprejem in izvajanje petletnega gospodarskega plana sta zahtevala večjo iniciativo ljudskih odborov. »... Za vodstvo gospodarstva, za upravljanje, planiranje in evidentiranje gospodarske dejavnosti potrebujejo okrajni ljudski odbori močnejši upravni in administrativni aparat. Tak aparat pa se izplača le za močnejše okraje ...« To dejstvo je zahtevalo odpravo določenega števila manjših dotedanjih okrajev. Prav tako so nove naloge na gospodarskem pa tudi upravno-administrativnem področju zahtevale združevanje manjših krajev. S priključitvijo dela Slovenskega primorja k FLRJ se je LRS povečala za 6 okrajev, ki so vključevali 234 krajev. Ta dejstva so bila najpomembnejši vzroki za novo upravnoteritorialno razdelitev LRS.¹⁶³

¹⁶⁰ Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske Republike Slovenije z dne 10. septembra 1946, Ur. l. LRS, št. 5-21/1947.

¹⁶¹ Darinka Drnovšek: Zapisniki, str. 80–81.

¹⁶² Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-107/1947; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 33-206/1949.

¹⁶³ Jože Juhart: Nova upravna razdelitev, Ljudska uprava, I/1–2, Ljubljana 1948, (v nadaljevanju: Jože Juhart: Nova upravna), str. 46.

Upravnoteritorialne spremembe v LRS so nastale februarja 1948, ko je Ljudska skupščina LRS sprejela nov zakon o upravni razdelitvi. Slovenija je bila tudi po njem upravnoteritorialno razdeljena na Glavno mesto Ljubljana (to pa na rajone) ter na okraje in kraje. Zakon je v novo upravnoteritorialno razdelitev na okrajnem in s tem tudi krajevnem nivoju vključil 6 okrajev z območje priključenega dela Julijske krajine (Gorica, Idrija, Ilirska Bistrica, Postojna, Sežana in Tolmin), odpravil 6 dotedanjih okrajev (Konjice, Prevalje, Rakek, Slovenska Bistrica, Šmarje, Škofja Loka) in ustanovil 2 nova okraja (Dravograd in Poljčane). Skupno število okrajev se je od 27 povečalo na 29. Okraja Celje mesto in Maribor mesto sta bila opredeljena s katastrskimi občinami in naselji, kar pomeni, da upravnoteritorialno nista bila razdeljena na kraje, kar je veljalo za vseh ostalih 27 okrajev.

Ljudska republika Slovenija je bila upravnoteritorialno razdeljena takole:

Glavno mesto	Številka rajona/kraja	Ime rajona/kraja	Okraj	Število krajev	Število katastrskih občin
Ljubljana	rajon I.	Center			
	rajon II.	Bežigrad Šiška			
	rajon III.	Moste			
	rajon IV.	Vič Rudnik			
	kraj 1.	Ježica			
	kraj 2.	Polje			
	kraj 3.	Št. Vid			
			Celje mesto		8
			Celje okolica	76	
			Črnomelj	29	
			Dravograd	41	
			Gorica	80	
			Grosuplje	28	
			Idrija	18	
			Ilirska Bistrica	27	
			Jesenice	29	
			Kamnik	39	
			Kočevje	33	
			Kranj	58	
			Krško	59	
			Lendava	26	
			Ljubljana okolica	63	
			Ljutomer	40	

Glavno mesto	Številka rajona/kraja	Ime rajona/kraja	Okraj	Število krajev	Število katastrskih občin
			Maribor mesto		23
			Maribor okolica	72	
			Mozirje	29	
			Murska Sobota	114	
			Novo mesto	45	
			Poljčane	48	
			Postojna	35	
			Ptuj	88	
			Radgona	52	
			Sežana	41	
			Tolmin	42	
			Trbovlje	25	
			Trebnje	27	

V 6. členu zakona je bilo navedeno, da bo posebni zakon določil, kateri kraji bodo dobili značaj mesta.

Vseh 29 okrajev je združevalo 1.264 krajev. Število krajev kot najnižjih upravnoteritorialnih enot se je v primerjavi z upravno razdelitvijo LRS iz srede septembra 1946 kljub priključitvi šestih primorskih okrajev, v katerih je bilo združeno 234 krajev, zmanjšalo za okoli 90.

Novi zakon je popravil tudi številne napake pri razporejanju posameznih naselij v kraje, saj so po novem zakonu kot naselja veljali »... le tisti zaselki, ki imajo svojo lastno numeracijo (sklenjeno štetje hišnih števil) ...«¹⁶⁴ Jože Juhart poudarja, da »... v zakonu načeloma niso navedena tista naselja, ki imajo sicer svoje posebno geografsko ime, vendar pa nimajo svojega lastnega hišnega štetja, ampak imajo numeracijo od kakšnega drugega bližnjega naselja ...«¹⁶⁴ Malenkostne spremembe pri razporeditvi delov katastrskih občin v kraju Leše v okraju Kranj in kraju Brezje v okraju Jesenice so bile opravljene konec februarja 1948.¹⁶⁵

Na to upravnoteritorialno razdelitev se je kritično odzval prispevek z naslovom Združevanje krajevnih ljudskih odborov, objavljen v reviji Ljudska uprava, št. 6 iz leta 1948. Avtor Boris Kocijančič je zapisal: »... Če hočemo doseči, da bodo krajevni ljudski odbori pravilno in dobro poslovali, je nujno potrebno, da se čimprej ... popravi teritorialna razdelitev, tako da bo kar

¹⁶⁴ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 9-55/1948; Jože Juhart: Nova upravna str. 46–49. Avtor na str. 47 navaja, da je bilo v okraju Kranj 56 krajev, v citiranem zakonu pa je navedenih 58. Prav tako za okraj Trbovlje navaja 24 namesto 25 krajev. Zato je bilo po njegovem v LRS 1.261 in ne 1.264 krajev.

¹⁶⁵ Popravek Zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 11/1948.

najbolje ustrezala potrebam prebivalstva ...» Kljub dejstvu, da so vse dotedanje upravnoteritorialne spremembe na območju LRS pomenile »... neko izboljšanje, današnja upravna razdelitev Slovenije na kraje še vedno ni zadovoljivo rešena ...» Po mnenju avtorja je bila ena največjih napak pri določitvi krajev, saj so »... zlasti zaradi njihove prevelike razdrobljenosti krajevni ljudski odboru premalo ekspeditivni in preslabo povezani z višjimi državnimi organi ...» Številni ljudski odbori pa so težko uspevali, ker so bili teritorialno premajhni in gospodarsko prešibki. Kljub temu da so bila po mnenju avtorja prizadevanja pri pripravi zakona dolga in obsežna, so bile spremembe »... izvršene preveč komorno ...,« saj so o tem, kam bodo spadala posamezna naselja, le redkokje odločali prebivalci na zborih volivcev in sami krajevni ljudski odbori. »... Večinoma so te stvari avtoritativno reševali okrajni ljudski odbori, ki niso dovolj upoštevali krajevnih ljudskih odborov kot samostojnih organizacijskih enot ljudske oblasti, čeprav mora baš v krajevnih ljudskih odborih bolj kot kjerkoli priti do izraza neposredna povezanost ljudskih odborov z volivci ...» V nadaljevanju so navedeni nekateri primeri nepravilnosti, med njimi tudi dejstvo, da je po zakonu v okraju Murska Sobota kar 114 krajev in njihovih krajevnih ljudskih odborov, »... čeprav je izven dvoma, da je tolikšno število krajevnih ljudskih odborov za okraj, ki ima 62.257 prebivalcev, pretirano ...» Avtor meni, da je to nezdrav pojav, ki ga je potrebno kar se da hitro odpraviti, saj so bili stroški poslovanja tako majhnih krajevnih ljudskih odborov preveliki, kvaliteta opravljenega dela pa premajhna. Med kriteriji za določitev kraja kot upravnoteritorialne enote avtor navaja tudi število prebivalstva takega kraja. V splošnem naj bi veljalo, naj kraj kot upravnoteritorialna enota šteje več kot 1.000 prebivalcev. Avtor poziva, naj bi bila bodoča upravnoteritorialna delitev LR Slovenije »... tako premišljena, da bo ostala v veljavi za daljšo dobo ...«¹⁶⁶

Zakon o upravni razdelitvi Slovenije je Ljudska skupščina LRS sprejela 17. februarja 1948. Isti dan so v skupščini sprejeli tudi Zakon o imenih naselij in o označitvi trgov, ulic in hiš. Aleš Gabrič meni, da zakon pomeni »... zarezo v proces preimenovanja ulic in krajev, ... ki je naredil konec včasih preveč samovoljnemu in nezakonitemu brisanju starih imen« Preimenovanje je bilo povezano s pripravami na prvi povojni popis prebivalstva leta 1948. Pristojnost pri preimenovanjih je imelo ministrstvo za notranje zadeve, junija 1950 pa je bila prenesena »... na vladni komite za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti ...«¹⁶⁷ Kot naselje je bila opredeljena »... strnjena ali nestrnjena skupina hiš (stanovanjskih, poslovnih in obrtnih poslopij), ki sestavljajo naseljeno zemljepisno enoto (mesto, trg, vas, vasica, industrijsko, rudarsko

¹⁶⁶ Boris Kocijančič: Združitev krajevnih ljudskih odborov, Ljudska uprava, 1/6, Ljubljana 1948, str. 270–275.

¹⁶⁷ Aleš Gabrič: Preimenovanja krajevnih in uličnih imen v letih 1945–1955, Prispevki za novejšo zgodovino, XXXVI/1–2, Ljubljana 1996, str. 109–120.

naselje, zdravilišče, letovišče itd.), ki imajo skupno ime in zaključeno numeracijo (zaključeno označbo hiš z zaporednimi številkami) ...« Manjše skupine hiš brez lastne numeracije in samotne hiše (npr. planinski domovi in koče, stražarnice, meteorološke postaje in podobno) se niso smatrale kot naselja, vendar so morala pripadati enemu od naselij. Za območje celotne LRS je seznam naselij vodilo ministrstvo za notranje zadeve, za območja krajev kot lokalnih upravnoteritorialnih enot pa izvršilni odbori njihovih ljudskih odborov. Zakon je določal, da spremembe imen naselij in imena novih naselij ter združevanja in razdruževanja naselij odreja Vlada LRS. Imena naselij, krajev in okrajev so morala biti ob dohodih vanje napisana »... na napisne deske ...« Za mesta in večja naselja je bilo določeno, da »... mora imeti vsaka ulica in vsak trg svoje ime, ki ga določi ali spremeni krajevni oziroma mestni ljudski odbor ...« Hiše po ulicah in trgih so morale biti označene s hišnimi številkami. Določitev hišnih števil je bila v pristojnosti krajevnih oziroma mestnih ljudskih odborov. Posebej je bilo določeno, da »... naselja ne smejo imeti imen, ki niso v skladu z današnjo družbeno in narodnostno stvarnostjo, ali ki žalijo narodnostni čut slovenskega in drugih narodov Jugoslavije ...« Za imena ulic in trgov je bilo določeno, da se za njihovo poimenovanje »... lahko uporabijo imena znamenitih oseb, dogodkov in datumov, kakor tudi zemljepisna in zgodovinska imena in podobno ...« Prepovedano je bilo »... uporabljati imena oseb ali dogodkov, katerih poveljevanje ne bi bilo v skladu z današnjo družbeno in narodnostno stvarnostjo ...« Poimenovanje naselij, trgov in ulic je moralo biti izvedeno do 1. januarja 1950.¹⁶⁸ Za izvajanja zakona o imenih naselij in ulic je Svet Vlade LRS za zakonodajo šele 25. avgusta 1952 izdal poseben pravilnik. Med drugim je bilo v njem določeno, da v okraju ne sme biti »... dvoje ali več naselij z istim imenom ...«, kar lahko povzroča zmedo. Vsi taki kraji so morali dobiti še pristavek oziroma dopolnilo. Okrajni in občinski ljudski odbori so morali najkasneje do konca septembra 1952 predlagati Vladi LRS dopolnitev imen naselij, ki so imela enaka imena. Dopolnjena imena naselij so bila sprejeta z uredbo vlade 26. januarja 1953. Isti dan je vlada sprejela tudi uredbo, ki je nekatere zaselke spremenila v naselja, ki pa sicer v Zakonu o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na okraje, mesta in občine niso označeni kot samostojna naselja.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Zakon o imenih naselij in o označbi trgov, ulic in hiš, Ur. l. LRS, št. 10-64/1948; Zakon o spremembi zakona o imenih naselij in o označbi trgov, ulic in hiš, Ur. l. LRS, št. 8-35/1949; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o imenih naselij in o označbi trgov, ulic in hiš, Ur. l. LRS, št. 20-108/1950.

¹⁶⁹ Pravilnik o označevanju imen naselij, ulic in trgov ter o označevanju hiš, Ur. l. LRS, št. 24-136/1952; Uredba o dopolnitvi imena takih naselij, ki imajo enako se glaseča imena, Ur. l. LRS, št. 2-7/1953; Uredba o razglasitvi naselij in o združitvi naselij, Ur. l. LRS, št. 2-8/1953; Živo Šifrer: Ureditev hišnih števil, Ljudska uprava, V/10, Ljubljana 1952, str. 517-521.

8. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 16. februarja 1949

Nove upravne spremembe so se dogodile prve mesece leta 1949. Sredi februarja je Ljudska skupščina LRS sprejela spremembe in dopolnitve zakona o upravni razdelitvi. Po novem je bilo ozemlje LRS upravno razdeljeno na Glavno mesto Ljubljana, Primorsko oblast, okraje, mestne rajone in kraje.

Glavno mesto Ljubljana je bilo še naprej razdeljeno na 4 rajone (imeli so le številčne oznake) ter en kraj:

Glavno mesto	Rajon	Kraj
Ljubljana	I.	
	II.	
	III.	
	IV.	
		Polje

Sprememba zakona je na rajone in kraj razdelila tudi okraj Maribor mesto. V 5. členu je opazna nedoslednost, saj se za okraj Maribor mesto uporablja tudi izraz mesto Maribor, čeprav v 1. členu, kjer so navedene vrste upravnoteritorialnih enot, na katere je razdeljena LRS, mesto kot upravnoteritorialna enota (razen kot Glavno mesto Ljubljana) ni navedeno.

Okraj	Rajon	Kraj
Maribor mesto	I.	
	II.	
	III.	
		Kamnica

Kraj Kamnica je bil do tedaj samostojna upravnoteritorialna enota okraja Maribor okolica, katerega sestavni del je bil del katastrske občine Kamnica, drugi del pa je bil v okraju Maribor mesto.

Za obe mesti, ki sta bili razdeljeni na rajone, so navedene natančne razmejitve med njimi in krajema, pripadajoče katastrske občine in naselja ter opisi mejnih črt med rajoni in krajema.

Za območja k Jugoslaviji priključenih slovenskih okrajev na Primorskem je februarjska sprememba zakona ustanovila Primorsko oblast s sedežem v Postojni. Obsegala je naslednje okraje:

Oblast	Sedež oblasti	Okraj
Primorska	Postojna	Gorica
		Idrija
		Ilirska Bistrica
		Postojna
		Sežana
		Tolmin ¹⁷⁰

9. Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji z dne 6. maja 1949

Na upravnoteritorialnem področju je spomladi 1949 med okraji kot tedaj najvišjimi lokalnimi upravnoteritorialnimi enotami in republikami nastala nova upravnoteritorialna enota imenovana oblast, katere ustanovitev je omogočal 107. člen Ustave FLRJ, 9. člen Splošnega zakona o ljudskih odborih iz leta 1946, medtem ko jo Ustava LRS ni opredeljevala. Prezidij Ljudske skupščine FLRJ je 24. marca 1949 izdal ukaz o ustanovitvi oblasti »... kot teritorialne upravne enote, ki ... združujejo več okrajev ...« Oblasti so morale ustanoviti v vseh ljudskih republikah, razen v Ljudski republiki Črna gora in v avtonomnih pokrajinah v Ljudski republiki Srbiji. Določitev števila oblasti po posameznih republikah je bila naloga republiških zakonodajalcev.¹⁷¹

Dne 6. maja 1949 je Ljudska skupščina LRS sprejela zakon, ki je kot novo upravnoteritorialno enoto uzakonil oblast; ta je povezovala več okrajev in mest (zakon je kot mesti opredelil Celje in Maribor) in je bila zlasti gospodarska celota. V LRS so bile ustanovljene 3 oblasti:

Oblast	Sedež	Okraj	Mesto
Goriška	Gorica (začasno v Postojni)	Gorica	
		Idrija	
		Ilirska Bistrica	
		Postojna	
		Sežana	
		Tolmin	
Ljubljanska	Ljubljana		Celje
		Celje okolica	
		Črnomelj	

¹⁷⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 8-34/1949.

¹⁷¹ Ukaz o ustanovitvi oblasti kot teritorialnih upravnih enot in začasnih ljudskih odborov oblasti na ozemlju Ljudske republike Srbije, Ljudske republike Hrvatske, Ljudske republike Slovenije, Ljudske republike Makedonije in Ljudske republike Bosne in Hercegovine, Ur. l. FLRJ, št. 26-211/1949.

Oblast	Sedež	Okraj	Mesto
		Grosuplje	
		Jesenice	
		Kamnik	
		Kočevje	
		Kranj	
		Krško	
		Ljubljana okolica	
		Mozirje	
		Novo mesto	
		Trbovlje	
		Trebnje	
Mariborska	Maribor		Maribor
		Dravograd	
		Lendava	
		Ljutomer	
		Maribor okolica	
		Murska Sobota	
		Poljčane	
		Ptuj	
		Radgona	

Mesto Ljubljana je bilo kot glavno mesto LRS izločeno iz oblasti in je predstavljalo posebno upravnoteritorialno enoto.

Tudi ta zakon kot upravnoteritorialni enoti navaja mesto Celje v okviru Ljubljanske oblasti in mesto Maribor v okviru Mariborske oblasti, čeprav v zakonu ni izrecno omenjeno (kar je pravilo v vseh takih zakonih do tedaj), da se šteje med lokalne upravnoteritorialne enote tudi mesto. Verjetno gre za enako nedoslednost, kot jo je mogoče opaziti že v 5. členu Zakona o spremembi in dopolnitvi zakona o upravni razdelitvi LRS iz sredine februarja 1949, ki razdeljuje okraj Maribor mesto na rajone in kraje. V tem členu se uporabljata za isto območje izraza okraj Maribor mesto in mesto Maribor. V drugem odstavku 1. člena, kjer so navedene vrste upravnoteritorialnih enot, pa mesto (razen glavno mesto Ljubljana) ni navedeno kot oblika upravnoteritorialnih enot v LRS.¹⁷²

¹⁷² Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 16-86/1949; Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 8-34/1949; Davorin Gros: Nova upravna razdelitev, Ljudska uprava, II/11, Ljubljana 1949, str. 584–588.

10. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949

Nov splošni zvezni zakon o ljudskih odborih, ki ga je zvezna Ljudska skupščina sprejela 28. maja 1949, je v 1. členu kot upravnoteritorialne enote določil kraje (v 11. členu zakona je opredeljeno, da kraje predstavljajo vasi, delavska naselja, mesteca, trgi in podobna naselja), mesta, mestne rajone in naselja, okraje in oblasti. Posamezna mesta je bilo mogoče izločiti iz okraja (dobila so značaj okraja), kar pa je bilo prav tako treba določiti z republiškim zakonom. Za mesta, ki pa so spadala k okraju, je veljalo, pa so imela značaj kraja. Glavna mesta republik so bila izločena iz oblasti, imela so značaj oblasti. V velikih mestih so kot upravnoteritorialne enote ustanavljali rajone. Za večja mesta je zakon v 13. členu opredeljeval tudi ločena mestna naselja, v katerih so ustanavljali – kot je zapisano v zakonu – posebne ljudske odbore. Razdelitev republike na upravnoteritorialne enote in določitev njihovih območij je bilo tudi po tem zakonu v pristojnosti republiškega zakona.¹⁷³ Janez Šmidovnik poudarja, da je Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 »... uvedel za mesto novo nomenklaturu njihovih možnih položajev; uvedel je pojem mesto v sestavu okraja, mesto izločeno iz okraja in glavno mesto republik, mesto v sestavi okraja je bilo na stopnji kraja, mesto, izločeno iz okraja na stopnji okraja, glavno mesto pa je bilo na stopnji oblasti; velika mesta so se tudi po tej ureditvi delila na četrti (rajone) in naselja ...«¹⁷⁴

Na podlagi ukaza Prezidija Ljudske skupščine LRS sta bila 12. septembra 1949 prenesena sedeža okrajev Dravograd v Slovenj Gradec in Mozirja v Šoštanj.¹⁷⁵

11. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 21. oktobra 1949

Nedoslednost pri oznakah okraja Celje mesto in Maribor mesto je odpravil zakon o spremembah upravne razdelitve, ki ga je skupščina LRS sprejela 21. oktobra 1949. V 1. členu je zapisano: »... Ozemlje Ljudske Republike Slovenije je upravno razdeljeno na glavno mesto Ljubljana, na Goriško oblast, na Ljubljansko oblast, na Mariborsko oblast in na okraje, mesta izločena iz okrajev,¹⁷⁶ mestne rajone in kraje ...« Ta zakon pri Glavnem mestu Ljubljana iz 2. člena februarskega zakona o upravni razdelitvi odpravlja kraj Polje in namesto njega ustanavlja V. rajon, ki ga tudi natančno geografsko opredeli.

¹⁷³ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 49-410/1949; Jože Juhart: Glavne značilnosti novega splošnega zakona o ljudskih odborih, Ljudska uprava, 11/7, Ljubljana 1949, str. 308-309.

¹⁷⁴ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 115.

¹⁷⁵ Ukaz o premestitvi sedežev okrajnega ljudskega odbora Dravograd in okrajnega ljudskega odbora Mozirje, Ur. l. LRS, št. 28-176/1949.

¹⁷⁶ Nova upravnoteritorialna enota na lokalni ravni – mesto, izločeno iz okraja –dobi status okraja in je bila posledica 12. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih, ki je začel veljati v drugi polovici junija 1949; Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 49-410/1949.

Nekaj sprememb je tudi pri razmejitvi I. rajona glavnega mesta. Zakon je v celoti povzel člene zakona o ustanovitvi oblasti, ki opredeljujejo njihova območja.

Po novem je bilo od oktobra 1949 dalje na območju LRS 27 okrajev in 2 mesti, izločeni iz okrajev:

Okraj	Sedež	Mesto, izločeno iz okraja oziroma ne spada k okraju
Celje okolica	Celje	
Črnomelj		
Dravograd	Slovenj Gradec	
Gorica		
Grosuplje		
Idrija		
Ilirska Bistrica		
Jesenice		
Kamnik		
Kočevje		
Kranj		
Krško		
Lendava	Dolnja Lendava	
Ljubljana okolica	Ljubljana	
Ljutomer		
Maribor okolica	Maribor	
Mozirje	Šoštanj	
Murska Sobota		
Novo mesto		
Poljčane		
Postojna		
Ptuj		
Radgona		
Sežana		
Tolmin		
Trbovlje		
Trebnje		
		Celje mesto
		Maribor mesto

V naslednjem členu istega zakona se še vedno uporabljata izraza okraj Celje mesto in okraj Maribor mesto, kar pomeni, da sta imeli obe mesti značaj okrajev.

Oktobrski zakon o spremembah upravne razdelitve v LRS je prinesel tudi veliko odcepitev in pripojitev krajev v okrajih, naselij v krajih ter ukinitve in ustanovitve novih krajev.

V Ljubljanski oblasti so nastale spremembe v okrajih Grosuplje, Jesenice, Kamnik, Kočevje, Kranj, Trbovlje in Celje mesto.

V Mariborski oblasti so nastale spremembe v okrajih Dravograd, Lendava, Maribor okolica, Murska Sobota, Ptuj, Radgona in Maribor mesto. V okraju Maribor mesto je bil odpravljen kraj Kamnica in vključen v I. rajon mesta Maribor.¹⁷⁷

12. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 7. novembra 1949

Nove spremembe, odcepitve, pripojitve krajev v okrajih ter naselij v krajih ter ukinitve in ustanovitve novih krajev je uzakonil še zakon, ki je začel veljati v začetku novembra 1949.

V Ljubljanski oblasti so take spremembe nastale v okrajih Celje okolica, Kočevje, Krško, Ljubljana okolica, Mozirje, Novo mesto in Trebnje.

V Mariborski oblasti so bile le majhne spremembe priključitev in odcepitev krajev med okrajema Celje okolica in Poljčane.

V Goriški oblasti so bile spremembe v okrajih Gorica, Ilirska Bistrica, Postojna, Sežana in Tolmin.¹⁷⁸

13. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 13. junija 1950

Spremembe na upravnoteritorialnem področju so zopet nastale sredi leta 1950. Dne 20. junija je začel veljati zakon, ki je dotedanji okraj Dravograd preimenoval v okraj Slovenj Gradec, okraj Mozirje pa v okraj Šoštanj. Zakon je iz okrajev izločil še dve mesti, ki sta po določilih 1. člena zakona dobili značaj samostojnega okraja in sta bili izenačeni s položajem mest Celje in Maribor. To sta bili mesti Jesenice in Kranj. Vzrok za njun nastanek je bila v glavnem njuna razmeroma močna gospodarska razvitost, katere rast je bila zaradi manj razvitih delov obeh okrajev ogrožena. Obema mestoma sta bili dodeljeni območji, izvzeti iz dotedanjih okrajev Jesenice in Kranj. Iz preostalega dela nekdanjega okraja Jesenice je bil ustanovljen novi okraj Radovljica, iz nekdanjega okraja Kranj pa okraj Kranj okolica, ki je imel sedež v Kranju.

¹⁷⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 33-206/1949.

¹⁷⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 35-220/1949 (Ta številka Uradnega lista LRS, ki je izšla 8. novembra 1949, ima natisnjeno napačno zaporedno številko, in sicer 38, namesto 35. Iz zaporednih števil objavljanih predpisov pa je jasno, da gre za tiskarsko napako, kar je razvidno tudi iz številčne označitve od 2. strani tega uradnega lista dalje, pa tudi iz prave zaporedne številke Uradnega lista 38, ki je izšla 14. decembra 1949. Glej tudi letno kazalo k Uradnemu listu za leto 1948, geslo Ljudska republika Slovenija, upravna razdelitev, str. 6.)

Tako novi mesti, izločeni iz okraja, kakor tudi nova okraja Kranj okolica ter Radovljica so bili sestavni del Ljubljanskega okrožja.

Na območju LRS je še vedno delovalo 27 okrajev (v primerjavi z oktobrom 1949 sta bila dva preimenovana, dva pa sta nastala kot ostanek dveh nekdanjih), mestoma Celje in Maribor pa sta se kot mesti, izločeni iz okrajev, pridružili še mesti Jesenice in Kranj.

LRS je bila od junija 1950 upravnoteritorialno razdeljena na Glavno mesto Ljubljana ter naslednje okraje in mesta, izločena iz okrajev:

Okraj	Sedež	Mesto, izločeno iz okraja
Celje okolica	Celje	
Črnomelj		
Gorica		
Grosuplje		
Idrija		
Ilirska Bistrica		
Kamnik		
Kočevje		
Kranj okolica	Kranj	
Krško		
Lendava	Dolnja Lendava	
Ljubljana okolica	Ljubljana	
Ljutomer		
Maribor okolica	Maribor	
Murska Sobota		
Novo mesto		
Poljčane		
Postojna		
Ptuj		
Radgona		
Radovljica		
Sežana		
Slovenj Gradec		
Šoštanj		
Tolmin		
Trbovlje		
Trebnje		
		Celje
		Jesenice
		Kranj
		Maribor ¹⁷⁹

¹⁷⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 20-107/1950; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 79.

14. Upravnoteritorialne spremembe od novembra 1950 do aprila 1952

Novembra 1950 se je delno spremenila meja med mestom Maribor in okrajem Maribor okolica, povečalo pa se je tudi število mestnih rajonov v mestu Maribor od dotedanjih treh na sedem, rajoni pa so dobili svoja imena:

Mesto	Številka rajona	Rajon
Maribor	I.	Koroški
	II.	Kolodvorski
	III.	Tabor
	IV.	Studenci
	V.	Pobrežje
	VI.	Tezno
	VII.	Kamnica

Ukaz Prezidija Ljudske skupščine LRS, ki je uzakonil mariborske spremembe, je določal tudi katastrske občine in naselja, ki so pripadala rajonom, in njihove geografske meje.¹⁸⁰

Zaradi posebnega pomena za turizem je tudi Bled na nekaterih področjih delovanja z zakonom, ki ga je 8. junija 1951 sprejela Ljudska skupščina LRS, dobil značaj mesta, izločenega iz okraja. Zakon Bled označuje kot mesto Bled, ki ga vodi ljudski odbor mesta Bled.¹⁸¹

Na podlagi Zakona o imenih naselij in o označbi trgov, ulic in hiš iz leta 1948 in njegovih dopolnitev v letu 1949 in 1950 je Vlada LRS 13. julija 1951 tudi »... na željo prebivalstva ...« sprejela uredbo, s katero je preimenovala naselje Rihemberk v kraj Branik v okraju Gorica, ki ga je po preimenovanju upravno vodil Krajevni ljudski odbor Branik.¹⁸² Ista pravna podlaga je bila uporabljena tudi za preimenovanje naselja Strnišče pri Hajdini v Kidričevo, kar se je zgodilo z uredbo Izvršnega sveta Ljudske republike Slovenije 12. aprila 1953.¹⁸³

V začetku januarja 1951 je Ljudska skupščina LRS sprejela Zakon o odpravi oblasti kot upravnoteritorialnih enot. Z njegovo objavo v Uradnem listu LRS 23. januarja 1951 sta prenehali delovati Ljubljanska in Mariborska oblast, medtem ko je bilo za Goriško oblast določeno, da začasno še ostaja, dokler z

¹⁸⁰ Ukaz o spremembi meje med mestom Maribor in okrajem Maribor okolica ter o spremembi razdelitve mesta Maribor na rajone, Ur. l. LRS, št. 34-195/1950, Popravek, Ur. l. LRS, št. 36/1950.

¹⁸¹ Zakon o posebni pristojnosti ljudskega odbora mesta Bled, Ur. l. LRS, št. 21-107/1951; brez navedbe avtorja: Organizacija Mestnega ljudskega odbora Bled, Iz dela ljudskih odborov, Ljudska uprava, IV/5, Ljubljana 1951, str. 256-259.

¹⁸² Uredba o spremembi imena naselja in Krajevnega ljudskega odbora Rihemberk, Ur. l. LRS, št. 24-127/1951.

¹⁸³ Uredba o preimenovanju naselja Strnišče, Ur. l. LRS, št. 12-45/1953.

zakonom njene pristojnosti ne preidejo na druge državne organe.¹⁸⁴ Čeprav je bila tudi Goriška oblast odpravljena 23. januarja 1951, je Prezidij Ljudske skupščine LRS z ukazom določil, da preneha delovati 1. marca 1951.¹⁸⁵ Josip Globevnik meni, da so oblasti oziroma oblastni ljudski odbori, »... ki jim je bila namenjena naloga, da neposredno pomagajo okrajnim ljudskim odborom ... vse bolj prevzemali funkcije oblasti in uprave, zaradi česar so kmalu postali ovira splošnemu razvoju ...«; zato so bile v začetku leta 1951 odpravljene.¹⁸⁶

Družbene spremembe v Jugoslaviji na prehodu štiridesetih v petdeseta leta 20. stoletja so se zlasti zaradi hitrejšega gospodarskega razvoja odražale v postopnem zmanjševanju števila upravnoteritorialnih enot na lokalni ravni. Proces, ki se je z različno intenziteto odvijal vsa leta po končani drugi svetovni vojni, so začeli hitreje izvajati v prvi polovici petdesetih let 20. stoletja. Veliko število majhnih upravnoteritorialnih enot je oviralo razvoj. Konec leta 1951 je bilo na območju LRS kar 27 okrajev, ki so združevali 1.143 krajev. Od tega je bilo 63% krajev z manj kot 1.000 prebivalci (najmanjši le s 143 prebivalci), 29% krajev s 1.000 do 2.000 prebivalci in le 8% krajev z več kot 2.000 prebivalci. Status okraja je imelo še 5 mest, izločenih iz okrajev. V letu 1951 so bila že prisotna razmišljanja o spremembah upravnoteritorialne razdelitve LRS, ki so predvidevale združevanje krajev v večje upravnoteritorialne enote. Ne bo jih več mogoče imenovati kraj, ki pomeni »... praviloma le neko določeno naselje, vas ali celo samo neki odrejen prostor ...« Predlagano je bilo, da bi se morala najmanjša upravnoteritorialna enota imenovati občina, ki naj bi pomenila »... oznako za osnovno krajevno skupnost ...« Mišljeno je bilo, da bo ustanovljenih okrog 500 občin s povprečno 2.300 prebivalci. Predvidevali so tudi odpravo nekaterih gospodarsko šibkih in po številu prebivalstva manjših okrajev, kot npr. Idrija, Ilirska Bistrica, Tolmin, Ljutomer, Radgona in Lendava. Tudi mesta, izločena iz okrajev, so predvidevali odpraviti in jih ponovno vključiti v sestav okrajev, vendar se je zanje in še za nekatera večja mesta že nakazoval bodoči status mest v sestavi okraja s posebnimi pravicami.¹⁸⁷ Na problematiko nekoliko večjih mest, ki so imela po tedaj veljavni zakonodaji upravnoteritorialno status kraja, so opozarjali tudi na Bledu, ki je sredi leta 1951 dobil nekaj pravic mest, izločenih iz okraja.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Zakon o odpravi oblasti kot upravno teritorialnih enot v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 4-21/1951.

¹⁸⁵ Ukaz o določitvi dneva, ko preneha Goriška oblast, Ur. l. LRS, št. 9-42/1951.

¹⁸⁶ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 47.

¹⁸⁷ Vinko Hafner: Problemi upravno-teritorialne razdelitve Ljudske republike Slovenije, Ljudska uprava, IV/11, Ljubljana 1951, str. 565–575.

¹⁸⁸ Brez navedbe avtorja: Organizacija Mestnega ljudskega odbora Bled, Ljudska uprava, IV/5, Ljubljana 1951, str. 256–259; Zakon o posebni pristojnosti ljudskega odbora mesta Bled, Ur. l. LRS, št. 21-107/1951.

Potreba po zmanjševanju števila tedanjih majhnih upravnoteritorialnih enot (krajev) se je odrazila tudi v razpravi v Ljudski skupščini LRS sredi decembra 1951 in v Splošnem zakonu o ljudskih odborih, ki ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 1. aprila 1952.

Ljudska skupščina LRS je na podlagi poročila, ki ga je pripravil Svet Vlade LRS za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti sredi decembra 1951, med drugim razpravljala tudi o pripravah na novo upravnoteritorialno razdelitev LRS. Po poročilu sveta »... naj bi bile bodoče najnižje upravnoteritorialne enote večje od dosedanjih in naj bi se imenovalе občine ...«, kar je pomenilo, da »... moramo nujno težiti za takimi upravnoteritorialnimi enotami, ki naj bi bile gospodarsko zaokrožene celote in ki naj bi imele tudi finančne vire, da bi imela njihova samouprava tudi potrebno gmotno podlago ...«¹⁸⁹

15. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952

Ljudska skupščina FLRJ je 1. aprila 1952 sprejela že tretji Splošni zakon o ljudskih odborih. V drugem odstavku 1. člena je določeno, da so »... ljudski odbori kot organi državne oblasti organi ljudske samouprave v občinah, okrajih in mestih ...« To je pomenilo, da so bili na območju FLRJ kot najnižje upravnoteritorialne enote odpravljene kraji in mesta v sestavi okrajev ter rajoni, na katere so bila razdeljena mesta, izločena iz okrajev.

Splošni zakon o ljudskih odborih je v 8. členu določal, da lahko občine, okraje in mesta ustanavljajo in spreminjajo njihova območja le republiški zakoni o teritorialnih razdelitvah ljudskih republik, ki tudi določajo, katere občine dobijo lastnosti mestnih občin. Po prehodnih določbah iz 75. člena so imela značaj mest vsa mesta, ki so bila po dotedanji zakonodaji mesta, izločena iz okrajev. V 18. členu zakona so bile predvidene še mestne občine s posebnimi pravicami, katerih ustanavljanje je bilo tudi v pristojnosti republiških zakonov. Občine so morale biti združene v okraje. Posamezna mestna naselja in deli mesta so lahko kot posebne občine spadale v območja mest. Zakon za občine, okraje in mesta nič več ne uporablja izraza upravnoteritorialna enota.¹⁹⁰ Janez Šmidovnik ugotavlja izjemno pomembnost, da je zakon uvedel pojem in institucijo »... občine v sistem lokalnih teritorialnih enot ...«

V vseh treh splošnih zakonih o ljudskih odborih so kot samostojne upravnoteritorialne enote opredeljena mesta, ki kot urbanizirana območja »... z veliko koncentracijo materialnih in kulturnih zmogljivosti ...« predstavljajo tak sociološki faktor, da jih upravnopravno in pravno ni bilo mogoče izenačiti s podeželjem, saj so mesta pomenila več kot kmečka naselja. »... V sistemu ostre vertikalne nadzorne linije razvito mesto ne more biti podrejeno manj

¹⁸⁹ Ivan Regent: Občina kot organ ljudske oblasti ali komuna? Ljudska uprava, IV/1–2, Ljubljana 1952, str. 1.

¹⁹⁰ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 22-244/1952.

razviti podeželski okolici, čeprav je ta organizirana na širšem območju (kot okraj, okrožje, oblast) ...» Za mesta je po splošnem in republiških zakonih o ljudskih odborih iz leta 1952 veljalo, »... da mest načeloma ne bi smeli izločati iz okrajev in s tem slabiti okrajev, izjema so le največja mesta (24 mest v vsej državi). Druga mesta ostajajo načeloma v sestavi okrajev, vendar pa dobijo poseben, močnejši položaj kot navadne občine. To so mestne občine s posebnimi pravicami ...«, ki jih morajo določiti republiški zakoni.¹⁹¹

16. Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine z dne 12. aprila 1952

Smernice Splošnega zakona o ljudskih odborih iz začetka aprila 1952, ki je začel veljati 19. aprila 1952, ko je bil objavljen v Uradnem listu FLRJ, je že upošteval novi zakon o upravni razdelitvi LRS, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 12. aprila 1952. Območje LRS je upravnoteritorialno razdelil na mesta, okraje in občine. Zakon je precejšnjemu številu občin dodelil naziv mestna občina. Za občine in mestne občine je veljalo, da so spadale k okraju, za občine, ki so bile ustanovljene v okviru mest, pa je veljalo, da so spadale k mestom. Zakon je odpravil kraje in rajone (na rajone sta bili razdeljeni mesti Ljubljana in Maribor) kot najmanjše lokalne upravnoteritorialne enote.

Zakon je zmanjšal število okrajev od dotedanjih 27 na 19 (odpravljeno je bilo 8 okrajev: Grosuplje, Idrija, Ilirska Bistrica, Kamnik, Lendava, Poljčane, Radgona in Trebnje). Odpravljena so bila tudi mesta, izločena iz okrajev: Bled, Jesenice in Kranj, ki bi po 75. členu Splošnega zakona o ljudskih odborih lahko še naprej imela status mesta. Območji dotedanjih mest, izločenih iz okraja Jesenice (Bled in Jesenice), sta bili vključeni v okraj Radovljica, območje dotedanjega mesta, izločenega iz okraja Kranj (Kranj), pa v ponovno ustanovljeni okraj Kranj, h kateremu so priključili tudi dotedanji okraj Kranj okolica.

Značaj mesta so po novem zakonu imeli: glavno mesto Ljubljana, Maribor in Celje. Glavno mesto Ljubljana je bilo razdeljeno na »ožje mestno območje« ter na občini Polje in Šentvid, medtem ko sta mesti Maribor in Celje ostali zaključeni upravnoteritorialni enoti. V 6. členu je bila dopuščena možnost, da mestna območja vseh treh mest s statutom mestnega ljudskega odbora razdelijo na občine (občine v sestavi mesta), v okviru okrajev pa so bile povezane mestne občine in občine.

¹⁹¹ Janez Šmidovnik: Konceptcija, str. 110, 115–117.

Mesto	Občine v okviru mesta ¹⁹²	Okraj	Število občin	Od tega mestne občine
Celje	Škofja vas			
	Šmartno v Rožni dolini			
	Štore ¹⁹³			
Ljubljana ¹⁹⁴	Polje			
	Šentvid			
Maribor ¹⁹⁵	Kamnica ¹⁹⁶			
		Celje okolica	40	Laško
				Slovenske Konjice
		Črnomelj	8	Črnomelj
				Metlika
		Gorica	17	Ajdovščina
				Nova Gorica
		Kočevje	12	Kočevje
		Kranj	22	Kranj
				Škofja Loka
				Tržič

¹⁹² Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952. Za občine v mestih Ljubljana, Maribor in Celje je uzakonil izraz »posebna občina v sestavi mesta«.

¹⁹³ Mesto Celje je bilo razdeljeno na 3 občine kot »posebne občine v sestavi mesta« šele z zakonom, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 16. septembra 1953. Tako kot pri Glavnem mestu Ljubljana, je ta zakon tudi pri mestu Celje poleg navedenih treh posebnih občin v sestavi mesta kot sestavni del mesta opredelil še »ožje mestno območje Celja«; Zakon o spremembi zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 31-101/1953. Mesto Celje je bilo odpravljeno 26. marca 1954. Dobilo je status mestne občine s posebnimi pravicami v sestavi okraja. Isti dan je bil odpravljen tudi okraj Celje okolica, ki se je združil v okraj Celje; Zakon o spremembah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 13-41/1954.

¹⁹⁴ Glavno mesto Ljubljana je bilo po zakonu o novi upravnoteritorialni razdelitvi LRS razdeljeno na 2 občini in »ožje mestno območje«, kar pa v 1. členu zakona ni bila oblika upravnoteritorialne enote. Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-38/1952.

¹⁹⁵ Jože Hacin v razpravi Razlika med občinskim ljudskim odborom in ljudskim odborom mestne občine s posebnimi pravicami, Ljudska uprava, V/9, Ljubljana 1952, na str. 441 navaja, da je bila v sestavi mesta Maribor ena posebna občina v sestavi mesta, a je ne imenuje. Anton Melik v razpravi Upravno-teritorialna razdelitev v luči geografsko-gospodarskih činiteljev na str. 256 za območje LRS navaja le dve taki občini – Šentvid in Polje. Anton Melik: Upravno-teritorialna razdelitev v luči geografsko-gospodarskih činiteljev (v nadaljevanju: Anton Melik: Upravno-teritorialna), Ljudska uprava, V/6, Ljubljana 1952, str. 251–256.

¹⁹⁶ Občina Kamnica v sestavu mesta Maribor je bila ustanovljena z zakonom, sprejetim 30. junija 1952. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 19-92/1952.

Mesto	Občine v okviru mesta	Okraj	Število občin	Od tega mestne občine
		Krško	26	Brežice
				Kostanjevica ob Krki
				Sevnica
				Videm - Krško
		Ljubljana okolica	40	Domžale
				Kamnik
				Litija
				Višnja Gora
				Vrhnika
		Ljutomer	15	Gornja Radgona
				Ljutomer
		Maribor okolica	34	Slovenska Bistrica
		Murska Sobota	22	Lendava
				Murska Sobota
		Novo mesto	23	Novo mesto
		Postojna	15	Ilirska Bistrica
				Postojna
		Ptuj	24	Ormož
				Ptuj
		Radovljica	13	Bled
				Jesenice
				Radovljica
		Sežana	13	Sežana
		Slovenj Gradec	12	Ravne na Koroškem
				Slovenj Gradec
		Šoštanj	10	Šoštanj
				Velenje
		Tolmin	10	Bovec
				Idrija
				Tolmin
		Trbovlje	13	Hrastnik
				Radeče
				Trbovlje
				Zagorje ob Savi

Skupaj je bilo spomladi 1952 na območju Ljudske republike Slovenije 371 občin (369 občin, med njimi 44 mestnih v okviru okrajev in 2 občini v okviru Glavnega mesta Ljubljana), od 30. junija 1952 dalje še ena posebne občina v sestavi mesta Maribor, medtem ko so mesto Celje šele sredi septembra 1953 razdelili na 3 posebne občine v sestavi mesta.¹⁹⁷

Upravnoteritorialno razdelitev je bilo po določilih 9. člena zakona mogoče spreminjati samo z zakonom. Sedeži okrajev in občin so bili v krajih, po katerih so se imenovali okraji in občine. Njihovo spreminjanje je bilo mogoče samo z ukazom Prezidija Ljudske skupščine LRS.¹⁹⁸

Ena od glavnih značilnosti nove upravnoteritorialne razdelitve je bila, da so imele nove občine kot najmanjše upravnoteritorialne enote znatno večji obseg kot dotedanji kraji. Od konca vojne do novega zakona o upravni razdelitvi LRS aprila 1952 se je število najmanjših upravnoteritorialnih enot, to je krajev, od 3.500 zmanjšalo na 1.143, kolikor jih je bilo v začetku leta 1952, oziroma na 369 občin in 3 samostojna mesta, kolikor jih je uzakonila nova upravnoteritorialna razdelitev aprila 1952. Pri njihovem ustanavljanju sta veljali načeli, naj bodo občine v glavnem toliko gospodarsko močne, da bi se mogle upravljati same, da bi bile gospodarske enote in naj obsegajo taka območja, ki geografsko spadajo skupaj. Povprečno je v občinah živel okoli 3.200 prebivalcev. V mestih in mestnih občinah je tedaj prebivalo nekaj manj kot pol milijona oziroma 36% prebivalstva. V 19 okrajih pa je povprečno živel po 62.000 prebivalcev.¹⁹⁹

Na območju celotne FLRJ je po upravnoteritorialnih reformah leta 1952 delovalo nekoliko manj, a zato nekoliko večjih občin, kot jih je bilo leta 1931 na območju Kraljevine Jugoslavije.²⁰⁰

Splošni zakon o ljudskih odborih je v 18. členu uvedel tudi pojem »mestne občine s posebnimi pravicami«, katerih ustanavljanje je bilo mogoče le z republiškimi zakoni. V prehodnih in končnih določbah – v 75. členu zakona – je bilo določeno, da do sprejetja takih zakonov velja, da imajo lastnosti mestnih občin s posebnimi pravicami le mesta, ki so bila »... po prejšnjih predpisih mesta, izločena iz okrajev ...«²⁰¹

¹⁹⁷ Josip Globevnik: Krajevni odbori v komunalni ureditvi, Ljubljana 1956 (v nadaljevanju: Josip Globevnik: Krajevni odbori). Avtor na strani 14 navaja, da je bilo skupno število ustanovljenih občin 374, v katere se je združilo 1.148 krajev. Po priključitvi okraja Koper k LR Sloveniji oktobra 1954 pa je bilo po navedbah avtorja na območju LR Slovenije 384 občin.

¹⁹⁸ Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952; Popravek, Ur. l. LRS, št. 14/1952; Popravek, Ur. l. LRS, št. 19/1952; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 77–82.

¹⁹⁹ Anton Melik: Upravno-teritorialna, str. 251–256; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 77–82.

²⁰⁰ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 124–125.

²⁰¹ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 22-244/1952.

17. Zakoni o ljudskih odborih v Ljudski republiki Sloveniji z dne 30. junija 1952

Ljudska skupščina LRS je 30. junija 1952 na podlagi 74. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih sprejela tri republiške zakone o ljudskih odborih. To so bili Zakon o občinskih ljudskih odborih, Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin ter Zakon o okrajnih ljudskih odborih. Vsak od njih je tudi opredelil upravnoteritorialno enoto, za katero je veljal.

Občina kot pravna oseba je bila po 7. členu Zakona o občinskih ljudskih odborih »... teritorialna in gospodarska celota, ki jo sestavlja eno ali več naselij ...«. Občine so se povezovale v okraje.

Mesto kot pravna oseba je bilo po 2. členu Zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin opredeljeno kot »... taka samostojna teritorialna, gospodarska in urbanistična celota v sestavi Ljudske republike Slovenije, ki je družbeno-politično, gospodarsko in kulturno središče večjega območja ...«

V istem členu zakon opredeljuje tudi *mestno občino s posebnimi pravicami*, ki je kot pravna oseba »... taka samostojna teritorialna, gospodarska in komunalna celota v sestavi okraja, ki je družbeno-politično, gospodarsko in kulturno središče svoje okolice in ima zato posebne pravice in dolžnosti ...«. Za te občine je veljalo, da »... teritorialno ... niso bile izvzete iz okraja ...«, a »... so kljub temu samostojne gospodarske teritorialne in komunalne celote ter družbeno-politična, gospodarska in kulturna središča svoje okolice, zaradi česar so bližje mestom kot navadnim občinam ...«. Pa tudi zaradi večjega dela zadev so bili njihovi ljudski odbori mestnih občin instančno podrejeni republiškim državnim organom in ne – kakor ljudski odbori drugih občin – okrajnim ljudskim odborom.²⁰²

V zadnjem odstavku 2. člena zakona je bilo določeno, da se z zakonom o razdelitvi LRS na okraje, mesta in občine za posamezna naselja na območju mesta in za posamezne mestne dele lahko ustanovijo »*posebne občine v sestavi mesta*«, ki so tudi imele status pravne osebe.

Okraj kot pravna oseba je bil po 9. členu zakona »... teritorialna celota, ki jo sestavlja več občin in mestnih občin, ki so gospodarsko, kulturno in prometno povezane ...«

Zakona o občinskih in okrajnih ljudskih odborih sta določala, da se območja občin in okrajev smejo določati in spreminjati le z zakonom, njihova poimenovanja in sedeži pa z ukazom Prezidija Ljudske skupščine LRS. V Zakonu o ljudskih odborih mest in mestnih občin pa takega določila ni. Verjetno je izpadlo zato, ker je določitev in sprememba območij upravnoteritorialnih enot ter njihovo poimenovanje in določitev njihovih sedežev v splošnem opredeljeno v 8. členu Zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, ki je bil sprejet 12. aprila 1952.

²⁰² Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 64.

Ker je Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na okraje, mesta in občine, ki ga je republiška ljudska skupščina sprejela 12. aprila 1952, določil kar 44 mestnih občin, ni pa opredeljeval, katere med njimi so »... mestne občine v sestavi okraja, ki imajo posebne pravice ...«, je bilo to na podlagi določila 18. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih urejeno z Zakonom o ljudskih odborih mest in mestnih občin. V 2. členu je bilo opredeljeno, da je »... mestna občina s posebnimi pravicami taka samostojna teritorialna, gospodarska in komunalna celota v sestavu okraja, ki je družbeno-politično, gospodarsko in kulturno središče svoje okolice ...« V 3. členu pa so naštetá mesta in mestne občine s posebnimi pravicami v sestavi okraja.

Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin je dopolnil pojem »mestne občine s posebnimi pravicami«, ki je uporabljen v Splošnem zakonu o ljudskih odborih (v 18. členu). V LRS se je od 30. junija 1952, ko je bil sprejet slovenski zakon, oziroma od 8. julija 1952, ko je bil objavljen v Uradnem listu LRS, za take občine uporabljal izraz »mestne občine v sestavi okraja, ki imajo posebne pravice«, ali pa »mestne občine s posebnimi pravicami v sestavi okraja«.

Kot mestne občine v sestavi okraja, ki imajo posebne pravice, je bilo določeno 13 občin.

Mesto	Mestna občina s posebnimi pravicami v sestavi okraja
Celje	
Ljubljana	
Maribor	
	Bled
	Idrija
	Jesenice
	Kamnik
	Kranj
	Murska Sobota
	Nova Gorica
	Novo mesto
	Postojna
	Ptuj
	Škofja Loka
	Trbovlje
	Tržič

Za mesta in mestne občine je veljal Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, za ostalih 31 mestnih občin, ki jih določa Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, pa je tako kot za vse ostale občine veljal Zakon o občinskih ljudskih odborih.

Nove občine, uzakonjene aprila 1952, so bile bistveno večje upravno-teritorialne enote od odpravljenih krajev, zaradi česar so imela območja, ki so bila bolj oddaljena od sedežev občin, slabše povezave s svojimi občinskimi ljudskimi odbori. Zato sta Splošni zakon o ljudskih odbori v 67. členu, slovenski Zakon o občinskih ljudskih odbori pa v 110. členu določala, da se »... v vaseh in mestih lahko ustanovijo vaški odbori zato, da se lahko uspešno opravijo posamezne zadeve, za katere je pristojen občinski ljudski odbor, da državljanji lažje pridejo do svojih pravic in zato, da se opravijo zadeve, ki imajo pomen samo za prebivalce vasi (naselja), pa o njih ne odloča zbor volivcev ...« Območja vaških odborov niso bila upravnoteritorialne enote. Vaški odbori so bili le pomožni organi občinskih ljudskih odborov. Vaške odbore in njihova območja so na podlagi predlogov zborov volivcev ali na lastno pobudo z odloki ustanavljati občinski ljudski odbori.²⁰³

Nekaj upravnoteritorialnih sprememb se je dogodilo tudi konec junija oziroma z objavo zakona v Uradnem listu LRS prve dni julija 1952, zlasti priključitve nekaterih katastrskih občin in delov upravnih občin k drugim občinam in prenosov sedežev občin. Na novo pa je bila v okviru mesta Maribor ustanovljena občina Kamnica (poslej so bile na območju LRS tri občine v sestavi mesta: Polje in Šentvid v sestavi mesta Ljubljana ter Kamnica v sestavi mesta Maribor), v okraju Gorica pa sta bili ustanovljeni novi občini Kal nad Kanalom in Miren.²⁰⁴

Po določilih splošnega zveznega in republiških zakonov o ljudskih odbori ter ustavnega zakona iz leta 1953 so nastopili novi elementi, ki so zahtevali poseben položaj mest. »... Mesto se ne bi moglo uspešno razvijati v razmeroma ozkih okvirih, ki jih je postavljala nova ureditev ... Mesta so morala dobiti vsaj del tistih pravic, ki so bile sicer v sistemu dane okrajem ...« Tedanja zakonodaja je temeljila »... na ideji, da mest načeloma ne bi smeli izločati iz okrajev in s tem slabiti okrajev; izjema so le največja mesta (24 mest v celi državi). Druga mesta ostajajo načeloma v sestavi okrajev, vendar pa dobijo poseben, močnejši položaj kot navadne občine. To so mestne občine s poseb-

²⁰³ Zakon o občinskih ljudskih odbori, Ur. l. LRS, št. 19-88/1952; Zakon o okrajnih ljudskih odbori, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952; Zakon o ljudskih odbori mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952. Teh 13 občin je kot mestne občine, ki bodo imele posebne pravice, predvideval že Anton Melik v razpravi Upravno-teritorialna razdelitev v luči geografsko-gospodarskih činiteljev, Ljudska uprava, V/6, Ljubljana 1952, str. 251. Janez Šmidovnik v delu Konceptija na str. 116 ne navaja mestnih občin, vendar napačno navaja, da je bilo na območju LRS ustanovljeno 14 mestnih občin. Do sprejetja Zakona o ljudskih odbori mest in mestnih občin so bila mesta Ljubljana, Maribor, Celje, Jesenice in Kranj v celoti izenačena z okraji, delno tudi Bled, vsa ostala mesta pa so imela položaj krajev, njihovi ljudski odbori pa krajevnih ljudskih odborov. Brez navedbe avtorja: Za dosledno uveljavitev samostojnosti mestnih občin, Ljudska uprava, V/11, Ljubljana 1952, str. 553–554; Josip Globevnik: Krajevni odbori, str. 13–25; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 182–184.

²⁰⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 19-92/1952.

nimi pravicami. Njihov režim določajo republiški zakoni ...»²⁰⁵ Na območju LRS je bilo 13 takih mest.

Po splošnem in republiških zakonih o ljudskih odborih so občine, okraje in mesta postale pravne osebe. Dotlej so to lastnost imeli njihovi ljudski odbori, ki so poslej imeli le lastnost njihovih organov.²⁰⁶

18. Upravnoteritorialna razdelitev Ljudske republike Slovenije od zakonov o ljudskih odborih sredi leta 1952 do uvedbe komunalnega sistema sredi leta 1955

Precej zmede, v katere okraje in občine spadajo posamezna manjša naselja z enakimi imeni v občinah istih okrajev, je odpravila uredba o dopolnitvi imen naselij, ki so imela enaka imena; veljati je začela konec januarja 1953. Takim krajem so dodali še dopolnilo, kot npr. Selo pri Žirovnici, Selo pri Bledu itd.²⁰⁷ Isti dan je začela veljati tudi uredba, ki je nekatere zaselke spremenila v naselja. Ta so nastajala tudi zaradi združevanja sosednih katastrskih občin.²⁰⁸

V letih po uveljavitvi ustavnega zakona Ljudske republike Slovenije v začetku leta 1953²⁰⁹ se je v LRS pripravljala obsežna upravna reforma. Cilj je bil formirati upravnoteritorialne enote, ki bodo gospodarsko čim bolj samostojne, zato sledimo zmanjševanju števila občin kot najmanjših upravnoteritorialnih enot. Nekaj majhnih sprememb, zlasti na celjskem območju, se je zgodilo septembra 1953. Mesto Celje se je poslej delilo na ožje mestno območje in občine Škofja vas, Šmartno v Rožni dolini in Štore »... kot posebne občine v sestavi mesta ...«, ki so se odcepile od okraja Celje okolica.²¹⁰

Nove upravnoteritorialne spremembe so se zgodile 26. marca 1954. Z zakonom je bilo odpravljeno mesto Celje; tako sta bili poslej v LRS dve mesti: Glavno mesto Ljubljana in mesto Maribor. Prenehal je okraj Celje okolica, ki ga je nadomestil okraj Celje, h kateremu so priključili vse občine dotedanjega okraja Celje okolica, kraj Celje pa je dobil status mestne občine v sestavi okraja s posebnimi pravicami.²¹¹ To statusno spremembo pri dotedanjem mestu Celje je uzakonil tudi Zakon o spremembi zakona o ljudskih odborih

²⁰⁵ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 115–116.

²⁰⁶ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 111.

²⁰⁷ Uredba o dopolnitvi imena takih naselij, ki imajo enako se glaseča imena, Ur. l. LRS, št. 2-7/1953.

²⁰⁸ Uredba o razglasitvi novih naselij in o združitvi naselij, Ur. l. LRS, št. 2-8/1953.

²⁰⁹ Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 3-13/1953. Ljudska skupščina LR Slovenije je republiški ustavni zakon sprejela 30. januarja 1953, zvezni ustavni zakon pa je bil sprejet v Ljudski skupščini FLRJ 13. januarja 1953.

²¹⁰ Zakon o spremembi zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 31-101/1953.

²¹¹ Zakon o spremembah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 13-41/1954.

mest in mestnih občin, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela prav tako 26. marca 1954. Tako se je nova mestna občina Celja pridružila dotedanjim 13 mestnim občinam v sestavi okrajev, ki so bile določene konec junija 1952 in so imele posebne pravice.²¹²

S podpisom Londonskega sporazuma 5. oktobra 1954, ko je bilo odpravljeno Svobodno tržaško ozemlje (STO), je bil k FLRJ in LRS priključen okraj Koper z 9 občinami, od katerih so bile 3 mestne s posebnimi pravicami v sestavi okraja. Število občin v LRS se je povečalo od dotedanjih 373 na 382 oziroma 384.²¹³

19. Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev z dne 16. junija 1955 in Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji z dne 28. junija 1955

Leta 1954 so zelo intenzivno potekale priprave za novo upravnoteritorialno razdelitev LRS, in sicer kot priprava za uvedbo komunalne ureditve bodočih občin.²¹⁴ Na Gorenjskem so bila npr. številna posvetovanja, tako da je pripravljalni odbor za formiranje komun na seji 13. novembra 1954 že sprejel osnutke bodoče upravnoteritorialne razdelitve obeh tedanjih gorenjskih okrajev (Radovljica in Kranj). Predvidevali so, naj bi bilo v bodoče na Gorenjskem 10 občin (komun).²¹⁵

Sredi leta 1955 se je v FLRJ začelo obsežno spreminjanje lokalne občinske samouprave. Komunalni sistem,²¹⁶ ki je temeljito spremenil lokalno, občinsko samoupravo v Jugoslaviji in tudi v Sloveniji, je bil uveden sredi leta 1955, »... ko je občina spremenila svojo naravo kot lokalna samoupravna skupnost klasičnega tipa ...«, ki jo je močno presegla. Janez Šmidovnik ugotavlja, da so se zametki komunalne ureditve pojavili že z zakonskimi in ustavnimi spremembami, vendar tedaj na okrajni ravni. Osnovno teoretsko načelo komunalnega sistema je bilo, da je občina (komuna) temelj političnega sistema v državi, ki je skupnost proizvajalcev in porabnikov na geografsko in ekonomsko sklenjenem območju. »... Komuna naj bi bila torej v prvi vrsti nekakšen zaokrožen gospodarski organizem, ki bi bil kot celota uravnovešen in sposoben samostojnega življenja ...«²¹⁷ Komune so dobile tudi povsem ekonomske funkcije in »... začele prevzemati tisto vlogo, ki jo je imela v administrativnem

²¹² Zakon o spremembi zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 13-40/1954.

²¹³ Josip Globevnik: Krajevni odbori. Avtor na str. 14 navaja, da je bilo poslej v LRS 384 občin.

²¹⁴ Josip Globevnik: Teritorialno preoblikovanje dosedanjih in bodočih občin, Ljudska uprava, VII/12, Ljubljana 1954, str. 623–632.

²¹⁵ Glas Gorenjske, posebna izdaja, VII/46 a, Kranj, 15. 11. 1954. Opština Kranj kao osnovna društveno-ekonomska zajednica-komuna, gradivo za skupščino Stalne konference mest in mestnih občin v FLRJ (skupščina v Skopju, 27. oktober 1954), Beograd 1954, str. 51–72.

²¹⁶ Dragotin Božič, Savin Jogan: Samoupravljanje v občini, Zagreb 1974.

²¹⁷ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 126–131.

socializmu država ...» Taka vloga pa je zahtevala ekonomsko močnejše občine, zato je sledilo združevanje občin in okrajev.²¹⁸

Komunalni sistem je formalno uvedel zvezni zakon o ureditvi občin in okrajev, ki ga je 16. junija 1955 sprejela Ljudska skupščina FLRJ. V 1. členu je zapisano, da zakon »... določa položaj občin in okrajev in postavlja pravni temelj za ustanovitev novih okrajev in občin ...«, dokler ne bo sprejet zvezni zakon o občinski in okrajni samoupravi. Občine so bile opredeljene kot temeljne politično-upravne organizacije²¹⁹ samouprave delovnega ljudstva in kot temeljne družbenoekonomske skupnosti prebivalcev na njihovih območjih. Okraji pa so bili opredeljeni kot politično-teritorialne samoupravne organizacije in družbenoekonomske skupnosti občin in prebivalcev na njihovih območjih.

Zakon je odpravil leta 1952 ustanovljene vaške odbore. Občinski ljudski odbori so v svojih statutih namesto njih lahko določali območja in ustanavljali krajevne odbore, ki predstavljajo predhodnico kasnejših krajevnih skupnosti. Območja krajevnih odborov niso bila upravnoteritorialne enote, zato so bili tudi krajevni odbori le pomožni organi občinskih ljudskih odborov.

Zakon je v delovanje občinskih ljudskih odborov uvedel tudi novo organizacijsko obliko. Na svojih območjih so na podlagi 36. člena z občinskimi statuti lahko ustanavljali krajevne urade, s katerimi bodo »... določene občinske upravne službe bližje prebivalstvu ...« Krajevni uradi so bili sestavni del občinske uprave, njihove organizacijske enote, bili so njene »... teritorialne ekspoziture, ki opravljajo določene administrativne naloge ...« Z uvedbo komunalnega sistema so bili »... ustanovljeni ... po vseh sedežih bivših občin, ... izjemoma pa še v nekaterih drugih krajih. Vsak krajevni urad ima svoje območje, ki se praviloma ujema z območjem prejšnjih občin in s tem tudi s prejšnjimi in sedanjimi matičnimi okoliši ...« Za območja nekdanjih občin, ki so postale sedeži novih občin, niso ustanavljali krajevnih uradov, le izjemoma so jih ustanavljali tudi na sedežih novih občin. Praviloma se območja krajevnih uradov niso ujemala z območji krajevnih odborov, saj so običajno krajevni uradi s svojo dejavnostjo pokrivali območja več krajevnih odborov.²²⁰

Nekaj dni pred sprejetjem zakonodaje, ki je opredelila novo upravnoteritorialno razdelitev LRS (3. junija 1955), je Izvršni svet LRS sprejel dve odredbi, ki sta močno posegli v preimenovanje naselij, mnogo imen krajev je

²¹⁸ Zdenko Čepič: Obdobje socialistične demokracije 1953–1963, Zgodovina Slovencev, Ljubljana 1979, str. 903.

²¹⁹ Janez Šmidovnik v delu Konceptija na str. 131 in 132 opozarja, da se je uveljavila nova terminologija za lokalne teritorialne enote, saj se »... dotedanji naziv: upravnoteritorialna enota spreminja v politično teritorialna enota. Nova terminologija naj bi izražala novo politično vsebino občinske samouprave ...«

²²⁰ Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev, Ur. l. FLRJ, št. 26-269/1955; Josip Globevnik: Krajevni odbori, str. 26–105; Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 140.

bilo dopolnjenih in spremenjenih, zlasti teh, ki so se začela s Sveta, Sveti itd. Ustanovljena so bila nova naselja, številna pa so se združila.²²¹

Ljudska skupščina LRS je novi zakon o upravni razdelitvi Slovenije – Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji – sprejela 28. junija 1955. Veljati je začel dva dni kasneje, ko je bil objavljen v Uradnem listu LRS. Zakon kot upravnoteritorialnih enot ni več poznal mest in mestnih občin, ampak je Slovenijo upravno razdelil na okraje in občine. Število okrajev se je zmanjšalo, odpravljeni sta bili mesti Ljubljana in Maribor ter vse mestne občine s posebnimi pravicami. Odpravljene so bile tudi številne manjše občine.

Od srede leta 1955 je na območju tedanje Ljudske republike Slovenije delovalo 11 novih okrajev, v katere je bilo združenih 130 novih občin:

Okraj	Sedež	Občina
Celje	Celje	Celje, Kozje, Laško, Mozirje, Planina pri Sevnici, Rogaška Slatina, Slovenske Konjice, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah, Šoštanj, Vojnik, Vransko, Žalec (13 občin)
Gorica	Nova Gorica	Ajdovščina, Bovec, Cerklje, Dobrovo, Idrija, Kanal, Kobarid, Komen, Nova Gorica, Šempeter pri Novi Gorici, Tolmin, Vipava (12 občin)
Kočevje	Kočevje	Dobropolje, Draga – Loški Potok, Kočevje, Lašče, Predgrad, Ribnica, Sodražica (7 občin)
Koper	Koper	Divača, Hrpelje, Ilirska Bistrica, Izola, Koper, Piran, Pivka, Postojna, Sežana (9 občin)
Kranj	Kranj	Bled, Bohinj, Cerklje, Gorenja vas, Jesenice, Kranj, Radovljica, Škofja Loka, Tržič, Železniki, Žiri (11 občin)
Ljubljana	Ljubljana	Borovnica, Cerknica, Dobrova pri Ljubljani, Domžale, Grosuplje, Ivančna Gorica, Kamnik, Litija, Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Črnuče, Ljubljana Moste, Ljubljana Polje, Ljubljana Rudnik, Ljubljana Šentvid, Ljubljana Šiška, Ljubljana Vič, Logatec, Loška dolina, Medvode, Mengeš, Moravče, Vrhnika (23 občin)

²²¹ Uredba o preimenovanju naselij, o dopolnitvi imen takih naselij, ki imajo enako se glaseča imena in o drugih popravkih imena naselij, Ur. l. LRS, št. 21-97/1955; Uredba o razglasitvi novih naselij in o združitvi naselij, Ur. l. LRS, št. 21-98/1955.

Okraj	Sedež	Občina
Maribor	Maribor	Črna pri Prevaljah, Dravograd, Lenart, Maribor Center, Maribor Košaki, Maribor Tabor, Maribor Tezno, Podvelka, Poljčane, Rače, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem, Ruše, Slovenj Gradec, Slovenska Bistrica, Šentilj (16 občin)
Murska Sobota	Murska Sobota	Beltinci, Cankova, Gornja Radgona, Grad, Lendava, Ljutomer, Martjanci, Murska Sobota, Petrovci – Šalovci, Videm ob Ščavnici (10 občin)
Novo mesto	Novo mesto	Črnomelj, Kostanjevica, Podbočje, Metlika, Mirna, Mokronog, Novo mesto, Semič, Straža-Toplice, Šentjernej, Trebnje, Žužemberk (11 občin)
Ptuj	Ptuj	Borl, Cirkovce, Destrnik, Gorišnica, Juršinci, Lešje, Ormož, Ptuj, Središče, Videm (10 občin)
Trbovlje	Trbovlje	Brežice, Hrastnik, Radeče, Senovo, Sevnica, Trbovlje, Videm – Krško, Zagorje ob Savi (8 občin) ²²²

Slovenski izvedbeni zakon – prav tako sprejet 28. junija 1955 – je s 1. septembrom 1955 dokončno odpravil mestni občini Ljubljana in Maribor in mestne občine s posebnimi pravicami, ki jih je določal konec junija 1952 sprejeti Zakon o mestih in mestnih občinah.²²³

Z ustanavljanjem novih občin je precejšnje število nekdanjih občin v celoti prišlo v sestav novih občin. Bilo pa je tudi nekaj primerov, da so se »... morale ponekod prejšnje občine razdeliti na več novih občin in je pri tem nemajhen razlog pomenila tudi želja prebivalstva prejšnjih občin, razen tega tudi geografski položaj krajev, prometne zveze in tradicionalna središča ...« Osnovni dejavnik pa je bil »... ustvariti podlago za primernejšo ekonomsko in družbeno enoto ...«

Izmed 11 novih okrajev je bil največji okraj Ljubljana (271.320 ha), najmanjši pa Ptuj (92.146 ha), največ prebivalcev je živel v okraju Ljubljana (277.868), najmanj pa v okraju Kočevje (35.684), v 130 občinah pa je povprečno prebivalo po 11.600 prebivalcev.

Sredi leta 1955 sprejeti novi zakon o upravnoteritorialni razdelitvi Ljudske republike Slovenije je upošteval vse spremembe, ki so se na območju Slovenije dogodile na področju upravnoteritorialne razdelitve od aprila 1952, ko je bil sprejet zadnji tak zakon. Take spremembe so bile npr.: 114 preimenovanj naselij, 562 dopolnitev imen naselij, ki so imela enaka imena, 127 sprememb poimenovanj naselij zaradi pravopisnih popravkov, 244 razglasitev novih na-

²²² Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 24-119/1955.

²²³ Zakon o izvedbi nove ureditve občin in okrajev, Ur. l. LRS, št. 24-120/1955.

selij, 24 novih naselij z združitvami več dosedanjih naselij, 71 odpravljenih naselij in 49 primerov delov posameznih naselij, ki so bili priključeni k sosednjim naseljem.²²⁴

Omenjeni zvezna in republiška zakonodaja sta močno posegli v upravno-teritorialno razdelitev LRS. Ta se je z nekaterimi popravki²²⁵ obdržala vse do

²²⁴ R. (verjetno Vlado Rupnik): Območja okrajev in občin v LRS, Ljudska uprava, VIII/8–9, Ljubljana 1955, str. 398–407.

²²⁵ Do sredine šestdesetih let so bili z zakoni odpravljeni okraji in nekatere občine, in sicer:

- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 25-118/1957: Junija 1957 sta bila odpravljena okraja Ptuj in Kočevje. Okraj Ptuj je bil priključen k okraju Maribor, okraj Kočevje pa k okrajema Ljubljana in Novo mesto. Takrat so bile odpravljene tudi naslednje občine: Planina pri Sevnici, Draga – Loški potok, Podgrad, Borl, Cir-kovce, Desternik, Juršinci in Videm.
- Zakon o spremembi zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 17-77/1958: Konec maja 1958 je bil odpravljen okraj Trbovlje, priključen je bil okrajema Ljubljana in Novo mesto.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 34-168/1958: Jeseni 1958 so bile odpravljene naslednje občine: Kozje, Rogaška Slatina, Vojnik, Vransko, Črna na Koroškem, Gorišnica, Lešje, Podvelka, Poljčane, Središče in Šentilj.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 44-215/1958: Konec decembra 1958 so bile odpravljene naslednje občine: Cerkno, Komen, Divača, Pivka, Cerklje na Gorenjskem, Gorenja vas, Mengeš, Moravče, Radeče, Cankova, Grad, Martjanci, Videm ob Ščavnici, Kostanjevica, Podbočje, Mirna, Mokronog, Semič, Straža – Toplice in Šentjernej.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin, Ur. l. LRS, št. 17-73/1959: Sredi leta 1959 so bile odpravljene občine: Vipava, Borovnica in Rače.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 2-6/1960: Konec januarja 1960 so prenehale delovati naslednje občine: Šempeter, Dobro Polje, Lašče in Sodražica.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 9-47/1960: V začetku aprila 1960 sta bili odpravljeni občini Maribor – Košaki in Ruše.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 3-33/1961: Sredi februarja 1961 so bile odpravljene naslednje občine: Dobrova pri Ljubljani, Ivančna Gorica, Ljubljana Črnuče, Ljubljana Šentvid, Ljubljana Polje, Ljubljana Moste (združili sta se v novo občino Ljubljana Moste-Polje), Ljubljana Rudnik, Ljubljana Vič (združili sta se v novo občino Ljubljana Vič-Rudnik), Senovo in Žužemberk.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 14-138/1961: Sredi junija 1961 so bile odpravljene naslednje občine: Bled, Bohinj, Železniki in Žiri.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 18-161/1961: V začetku julija 1961 so bile odpravljene občine: Dobrovo, Kanal, Bovec in Kobarid.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 32-298/1961: V začetku januarja 1962 je bila odpravljena občina Loška dolina.
- Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin, Ur. l. LRS, št. 39-274/1962: S 1. januarjem 1963 so bili odpravljeni naslednji okraji: Gorica, Kranj, Novo mesto in Murska Sobota.
- Zakon o spremembi zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 8-64/1963: V začetku aprila 1963 so bile odpravljene naslednje občine: Hrpelje, Medvode, Petrovci – Šalovci, Beltinci, občina Šoštanj pa se je preimenovala v občino Velenje.
- Ustavni zakon o odpravi okrajev v SR Sloveniji, Ur. l. SRS, št. 10-80/1965: Dne 12. marca 1965 so bili z odpravo okrajev Celje, Koper, Ljubljana in Maribor na območju SRS dokončno odpravljeni okraji kot upravnoteritorialne enote. Poslej je bila SRS upravnoteritorialno na lokalni ravni razdeljena le na občine.

slovenske osamosvojitve leta 1991 oziroma do ustanovitve občin kot samoupravnih teritorialnih enot konec leta 1994. Novo upravno razdelitev v državi, za katero Janez Šmidovnik meni, da je bila v postopku formiranja komun najbolj korenita in očitna in eden najvažnejših reorganizacijskih ukrepov za uveljavitev komunalnega sistema,²²⁶ je zahteval že 4. člen zveznega splošnega zakona o ureditvi občin in okrajev.

Dejstvo, da mestne občine in zlasti velika mesta niso bila več upravno-politični pojem, čeprav so imela »... najbolj idealne gospodarske, kulturne in druge pogoje za uresničevanje funkcije komune ...«, Janez Šmidovnik ocenjuje za enega najbolj spornih ukrepov, ki so bili sprejeti v zvezi z oblikovanjem komunalnega sistema. Razdelitev velikih mest na več občin so opravičevali z razlogom, da v velikih mestih ne bi bilo mogoče uresničevati neposrednega družbenega samoupravljanja kot bistvenega elementa komunalnega sistema.²²⁷

Z oblikovanjem novih večjih občin in okrajev so nastale zaokrožene geografske in gospodarske celote, ki naj bi bile sposobne samostojnega gospodarskega in družbenega življenja, čeprav je za marsikatero novo občino veljalo, da kljub obsežnosti svojega ozemlja ni imela dovolj materialnih pogojev za izvrševanje nalog komunalnega sistema.²²⁸

²²⁶ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 133, 136.

²²⁷ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 138.

²²⁸ Janez Šmidovnik v delu *Koncepcija* na str. 137 navaja, da je bilo na območju celotne države FLRJ leta 1955 ustanovljeno 1.479 novih občin, medtem ko jih je bilo leta 1952 kar 4.070. Tako se je povprečna velikost občine in število prebivalcev v njej povečalo za trikrat. Prav tako se je v državnem merilu močno zmanjšalo tudi število okrajev: s 327 leta 1952 na 107 leta 1955. Glej tudi str. 139.

IV. ORGANIZACIJA NARODNOOSVOBODILNIH IN LJUDSKIH ODBOROV

A) ORGANIZACIJA NARODNOOSVOBODILNIH ODBOROV OB KONCU DRUGE SVETOVNE VOJNE

Organizacija ljudskih odborov kot lokalnih organov oblasti je začela nastajati v času druge svetovne vojne. Na območjih, kjer je bilo mogoče izpeljati volitve, so organe lokalnih oblasti predstavljali narodnoosvobodilni odbori (NOO), na območjih, kjer pa zaradi vojnih razmer volitev ni bilo mogoče izpeljati, so oblastne naloge – poleg političnih – opravljali odbori Osvobodilne fronte (OF).

Precejšnjo pozornost je narodnoosvobodilnim odborom »... kot temeljnim organom ljudske oblasti ...« posvetil Slovenski narodnoosvobodilni svet na svojem zasedanju v Črnomlju 19. in 20. februarja 1944. V odloku o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore (opredeljeni so kot »samoupravne edinice, grajene na osnovnih načelih slovenske in jugoslovanske narodne oblasti«), ki je bil sprejet na tem zasedanju, »... je že bolj razviden organizacijski sistem narodnoosvobodilnih odborov in njihov značaj kot samoupravnih organov ljudske oblasti na svojem območju ...« Najnižji narodnoosvobodilni organi so bili krajevni narodnoosvobodilni odbori, ki niso imeli svojih izvršilnih odborov, medtem ko so se okrajni in okrožni narodnoosvobodilni odbori »... imenovali okrajne oziroma okrožne skupščine, ki so volile iz svoje srede izvršilne organe in so se ti imenovali okrajni oziroma okrožni narodnoosvobodilni odbori ...« Tako je določeno v prvem, tretjem in četrtem odstavku odloka.²²⁹

Vrste in organiziranost narodnoosvobodilnih odborov je prvo leto po končani drugi svetovni vojni vse do sprejetja prve jugoslovanske ustave konec januarja 1946 predpisoval odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih, ki je začel veljati 21. maja 1944, ko je bil objavljen v Uradnem listu Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta. Po odloku so bili kraji, okraji in okrožja opredeljeni kot samoupravne enote, njihovi narodnoosvobodilni odbori na njihovih območjih pa kot organi državne oblasti. Josip Globevnik v študiji o ljudskih odborih navaja, da je »... ta odlok po vsebini in svojem pomenu dejansko naš prvi federalni (republiški) zakon o lokalnih organih nove državne oblasti ...« in »... prvi slovenski enotni zakon o ljudskih odborih ...«²³⁰

Krajevne in mestne narodnoosvobodilne odbore, ki so bili izenačeni, so

²²⁹ Odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-131/1945, ponatis; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 111, str. 139–141; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 25–26.

²³⁰ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 27; Josip Globevnik: Vprašanje statutov ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/3, Ljubljana 1952, str. 90.

sestavljali predsednik, podpredsednik, tajnik in odborniki, katerih število je bilo odvisno od velikosti krajev, v katerih so delovali. Krajevni in mestni narodnoosvobodilni odbori niso imeli svojih izvršilnih odborov.

Ta odlok izvršnih odborov²³¹ na okrajni in okrožni ravni ni več opredeljeval kot okrajnih in okrožnih ljudskih odborov, kot so bili označeni v tri mesece starejšem odloku o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore. Poslej so bili izvršni odbori izvršilni odbori okrajnih in okrožnih narodnoosvobodilnih odborov.

Okrajni narodnoosvobodilni odbori so bili sestavljeni iz okrajnih narodnoosvobodilnih skupščin, katerih člani so bili izvoljeni neposredno, in okrajnih izvršnih odborov, ki so jih izvolile okrajne narodnoosvobodilne skupščine izmed članov skupščin. Okrajne izvršne odbore so sestavljali predsednik, podpredsednik, tajnik in vsaj osem članov, glede na velikosti okraja tudi več.

Okrožni narodnoosvobodilni odbori pa so bili sestavljeni iz okrožnih narodnoosvobodilnih skupščin, ki so jih sestavljali »... vsi vanjo v okrožju izvoljeni poslanci, ...« in okrožnih izvršnih odborov, ki so jih na okrožnih skupščinah izvolili izmed članov skupščin. Okrožne izvršilne odbore so sestavljali predsednik, podpredsednik, tajnik in najmanj 10 članov, glede na velikost okrožij pa tudi več.

Glede na naloge narodnoosvobodilnih odborov so morali »... krajevni narodnoosvobodilni odbori ter okrajni in okrožni izvršni odbori določiti med svojimi člani odgovorne poročevalce za upravne panoge in sicer: sodelovanje z vojsko, javni red in varnost, ugotavljanje zločinov in škode, povzročene po okupatorjih in njihovih pomagačih, gospodarstvo, obnovo, promet, socialno skrbstvo, prosveto in zdravstvo ...« Poleg teh so morali okrajni in okrožni izvršilni odbori določiti še poročevalca za trgovino ter upravo, okrožni izvršilni odbori pa še poročevalca za industrijo. V 14. členu odloka je bilo določeno, da se »... pri okrajnih in okrožnih izvršilnih odborih ... vedno, pri krajevnih narodnoosvobodilnih odborih pa po potrebi organizirajo poleg poročevalcev posebni odseki ...« Načelovali so jim za vsako panogo dela odgovorni poročevalci izvršnih odborov.

Josip Globevnik ugotavlja, da je iz »... vsebine in duha odloka razvidna pozornost višjih organov za krepitev vloge narodnoosvobodilnih odborov kot temeljev ljudske oblasti in skrb za njihovo pravno ureditev. Razvidno pa je tudi dejstvo, da so se narodnoosvobodilni odbori že med narodnoosvobodilnim bojem dejansko uveljavili kot demokratični organi oblasti in organizacijsko utrdili, tako da smo prišli v osvoboditev z že izgrajenim sistemom temeljnih organov nove državne oblasti ...«²³²

²³¹ Odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore in odlok o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih za izvršilne organe uporabljata izraz izvršni odbori.

²³² Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih. Ur. l. SNOS, št. 2-10/1944; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 137, str. 167–176; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 28.

V splošnem je veljalo, da so se tudi pri odborih OF že med vojno kot posamezna upravna področja postopno oblikovali odseki, referati in komisije. Obe obliki odborov sta postajali vse bolj tudi dejanska oblika lokalne državne oblasti, saj se težišče njihovega dela proti koncu vojne »... ni več omejevalo na vojne potrebe, temveč se je razširilo na pripravo poveljnega življenja ...«²³³

Edvard Kardelj je julija 1945 zapisal, da je tedaj, ko je bila vsa država pokrita z osnovno mrežo organov ljudske oblasti, glavna naloga postala notranja organizacija te mreže, njen kvalitativni dvig, »... njeno dopolnjevanje z vsemi tistimi pomožnimi organi, brez katerih narodnoosvobodilni odbori sami ne bi mnogo pomenili ...«²³⁴

Organiziranost lokalnih organov oblasti na območju Federalne Slovenije, kot jo je določal citirani odlok, je veljala do sprejetja prve jugoslovanske ustave konec januarja 1946. V obdobju od konca druge svetovne vojne do sprejetja zvezne ustave je »ministrstvo za konstituanto« izdalo še posebne Teze o izgraditvi narodnoosvobodilnih odborov kot lokalnih organov ljudske oblasti. V njih je bil kot najnižji ljudski odbor označen krajevni ljudski odbor, v jugoslovanskem okviru so bili odpravljeni »... občinski ljudski odbori, ki so bili v nekaterih krajih države ustanovljeni za širša območja ...«²³⁵

B) SLOVENSKO PRIMORJE

1. Jugoslovanska zasedbena uprava, od 1. maja 1945 do 12. junija 1945

Na območju Slovenskega primorja je ob koncu druge svetovne vojne kot najvišji oblastni organ deloval 28. avgusta 1944 z odlokom Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta ustanovljeni Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje (PNOO za Slovensko primorje). Dne 15. septembra 1944 ga je nadomestil izvoljeni enako imenovani odbor. Ko je jugoslovanska vojska 1. maja 1945 zasedla Trst, se je v mesto preselil tudi sedež PNOO za Slovensko primorje. Kot »... najvišji organ ljudske oblasti z naredbodajno in izvršno močjo ...« je bil že med vojno organiziran na odseke in komisije.

Po začasnem sporazumu med komandantoma 4. Jugoslovanske armade in britanskega 13. korpusa z dne 5. maja 1945 je prišla »... začasna uprava Julijske krajine v roke Jugoslovancem, enote Anglo-Američanov pa ostanejo v Trstu (in koridorju proti Avstriji) ...« Jugoslovansko zasedbeno oblast sta predstavljala štab IV. armade in Komanda mesta Trst. »... Komandant mesta

²³³ Geslo: Ljudska oblast, ES 6, Ljubljana 1992, str. 286.

²³⁴ Edvard Kardelj: Moč ljudskih množic, Ljubljana julij 1945, knjižica št. 18, str. 19; izdala jo je Cankarjeva založba.

²³⁵ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 28–30; avtor navaja, da so se v vseh jugoslovanskih ljudskih republikah, razen v Sloveniji, že sredi leta 1945 narodnoosvobodilni odbori preimenovali v ljudske odbore. V Ljudski republiki Sloveniji je bilo preimenovanje februarja 1946; Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 378–379.

Trst je že prve dni maja izdal ukaze, s katerimi je prevzel oblast, odredil vojno stanje, omejil gibanje in prepovedal manifestacije, blokiral vse banke in bančne račune, uvedel nadzor nad industrijskimi podjetji in razveljavil vse zakone in odredbe fašistične oblasti ...«

Ker je jugoslovansko vodstvo zahtevalo, naj vojaške zasedbene oblasti prenesejo del oblasti na civilne organe, je bil 8. maja 1945 za izvajanje civilne oblasti v avtonomnem mestu Trst ustanovljen Mestni osvobodilni svet Trst (MOS) z mestno skupščino, katere ožji organ je bila konzulta. Mestni osvobodilni svet Trst je bil organiziran na 13 odsekov.

Goriško in Tržaško okrožje sta vodili okrožni skupščini in njuna izvršilna odbora. Izvršilni odbor Goriškega okrožja je bil izvoljen 8. maja 1945, Tržaškega okrožja pa 1. junija 1945. Do tedaj je njegove naloge opravljal začasni izvršilni odbor, sestavljen iz članov dotedanjega Južnoprimorskega in Srednjeprimorskega okrožja.

PNOO za Slovensko primorje, ki se je 21. maja 1945 preimenoval v Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trstje in je »... prevzel po osvoboditvi civilno oblast tudi v večjih mestih ...«, je skupaj z glavnim odborom, ki je imel še 15-člansko predsedstvo, vodila pokrajinska skupščina. V začetku junija 1945 so v okviru glavnega odbora delovali Komisija za upravo narodne imovine (KUNI) s svojo upravo za pokrajino in za Trst, Komisija za ugotavljanje zločinov okupatorja in njegovih pomagačev in 15 odsekov (označeni so bili z rimskimi številkami).

Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst			
Skupščina			
Glavni odbor	Odsek	Komisija	Uprava
	I. tajništvo		
	II. za notranje zadeve		
	III. za izgradnjo narodne oblasti		
	IV. personalni		
	V. za finance		
	VI. za socialno skrbstvo		
	VII. za prosveto		
	VIII. za trgovino in preskrbo		
	IX. za statistiko		
	X. za obnovo in gradnjo		
	XI. za industrijo in obrt		
	XII. za kmetijstvo		
	XIII. za promet		
	XIV. za gozdarstvo		
	XV. za zdravstvo		

Glavni odbor	Odsek	Komisija	Uprava
		Komisija za upravo narodne imovine	
			Pokrajinska uprava komisije
			Uprava komisije za mesto Trst
		Komisija za ugotavljanje zločinov okupatorja in njegovih pomagačev	

Na skupščine, glavne odbore, tajništva, odseke in komisije so bili organizirani tudi okrožni in okrajni narodnoosvobodilni odbori.²³⁶

Po določilih Beograjskega sporazuma z dne 9. junija 1945 med Jugoslavijo, Veliko Britanijo in Združenimi državami Amerike je bilo območje Julijske krajine oziroma Slovenskega primorja razdeljeno na zasedbeni coni A in B.

2. Cona A Julijske krajine, od 12. junija 1945 do 15. septembra 1947

V zasedbeni coni A Julijske krajine je prevzela upravo Zavezniška vojaška uprava (ZVU), ki jo je sestavljalo britansko in ameriško vojaško osebje. Uprava je bila po navodilih vojaškega guvernerja za organizacijo lokalne uprave z dne 26. julija 1945 in zlasti splošnega ukaza št. 11 o krajevni upravi z dne 11. avgusta 1945 na lokalnem nivoju organizirana tako, da so okrožja in vse občine dobile predsednike in svete »... ter upravne in izvršilne odseke in podružnice, in sicer tiste, za katere je ZVU menila, da so potrebni in pristojni pri izvrševanju funkcij krajevne uprave ...« Predsednike okrožij in občin je imenovala in odstavljala ZVU, ki so ji bili tudi odgovorni, kajti »... vse ustanove krajevne uprave, ki jih je ustanavljal in na katere se je nanašal ta ukaz, so bile pod stalno kontrolo ZVU ...«

Zavezniška vojaška uprava je na podlagi splošnega ukaza št. 11 skušala vzpostaviti upravo na vsem območju, ki ga je nadzirala. V Trstu, Gorici in večjih krajih je prevzela skoraj celotni nekdanji upravni aparat; med uradniki pa ni bilo Slovencev, »... ker slovenskih uradnikov v času fašizma ni bilo ...« Na slovenskem podeželju nekdanjega italijanskega uradništva ni bilo mogoče obnoviti, »... saj so se italijanski uradniki večinoma odselili ...« Ker pa ZVU ni

²³⁶ Metka Gombač: Gradivo, str. 143–149 (komisij in uprav ne navaja); Metka Gombač: Tržaško in Goriško, str. 104–105; Nevenka Troha: Uprava, str. 94–95; Nevenka Troha: Politika, str. 47–48.

hotela »... uporabiti administracije narodnoosvobodilnih odborov ..., je tu pričela vzpostavljati nov administrativni aparat, ki naj bi bil apolitičen in nepristranski ...« Do odprave zasedbenih con septembra 1947 je ZVU uspelo imenovati župane in občinske svete v 25 občinah, v 18 pa ne. »... Tam, kjer krajevne uprave niso uspeli vzpostaviti, so upravo prevzeli komisarji-oficirji za civilne zadeve ...«

Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst je v coni A Julijske krajine »... dejansko izgubil oblastno funkcijo, saj jo je odtlej imela ZVU ...« Vseeno pa je nadaljeval s svojim delom. V coni A je uvedel novo upravnoteritorialno ureditev.

Delitev na zasedbeni coni je razdelila tudi območji dotedanjih dveh okrožij. Okraje, ki so ostali na območju cone A, je povezal v zmanjšani Tržaško in Goriško okrožje. V okrožjih sta delovala okrožna narodnoosvobodilna odbora (tržaški je imel 15 odsekov), v mestu Trst mestni osvobodilni svet (imel je 13 odsekov), v okrajih okrajni, v krajih pa krajevni narodnoosvobodilni odbori. V okrožnih in okrajnih narodnoosvobodilnih odborih so delovale okrožne in okrajne narodnoosvobodilne skupščine in njihovi izvršilni odbori.

Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst, ki je po razdelitvi Julijske krajine na zasedbeni coni deloval predvsem na območju cone A, se je 31. julija 1945 reorganiziral. Preoblikovanje je bilo potrebno, ker je bilo njegovo delovanje »... ob prihodu ZVU načrtno ovirano ...« Ustanovljeni so bili tajništvo, blagajna in štiri komisije (označene so bile z zaporednimi rimskimi številkami) s pripadajočimi odseki.

Odbor		Komisija	Odsek
Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst (PNOO)			
	I. tajništvo		
		II. gospodarskopoli- tična	za trgovino in preskrbo
			za industrijo
			za promet
			za gradnje
			za gozdarstvo
			za kmetijstvo in zadružništvo

Odbor		Komisija	Odsek
		III. upravnopolitična	za notranje zadeve
			javno tožilstvo
			nadzorni referat
		IV. blagajna	za finance
			carina
		V. za socialne zadeve	za socialno skrbstvo
			za zavarovanje in zdravstvo
		VI. prosvetna	za prosveto
		za ugotavljanje zločinov okupatorja in njegovih pomagačev	

Metka Gombač v razpravi o gradivu Tržaškega okrožnega narodnoosvobodilnega odbora podrobneje obravnava njegovo organizacijo, ki je skoraj enaka kot pri PNOO za Slovensko primorje in Trst. Smemo sklepati, da je bila njegova organizacija povzeta tudi pri Goriškem okrožnem ter okrajnih narodnoosvobodilnih odborih.

S proglasom z dne 23. februarja 1947 se je Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst kot najvišji organ ljudske oblasti na tem območju razšel, saj je bilo s podpisom Pariške mirovne pogodbe območje Slovenskega primorja razdeljeno med Italijo, Jugoslavijo in novonastalim Svobodnim tržaškim ozemljem.²³⁷

3. Cona B Julijske krajine, od 12. junija 1945 do 15. septembra 1947

Upravo v zasedbeni coni B Julijske krajine je prevzela Vojna (Vojaška) uprava jugoslovanske armade (VUJA) za Slovensko primorje, Istro in Reko, ustanovljena 25. junija 1945 z ukazom maršala Josipa Broza Tita.

Po 12. juniju 1945, ko je bila Julijska krajina razdeljena na zasedbeni coni A in B, je PNOO za Slovensko primorje in Trst dele dotedanjega Tržaškega in Goriškega okrožja, ki so prišli v okvir cone B, upravnoteritorialno povezal v Vzhodnoprimorsko okrožje. Sprva je združevalo 12, konec leta 1945, po nekaterih združitvah, pa 8 okrajev. Ker se je PNOO za Slovensko primorje in Istro osredotočil skoraj izključno na delovanje narodnoosvobodilnih odborov v coni A, je 25. julija 1945 za vodenje uprave Vzhodnoprimorskega okrožja v Postojni

²³⁷ Nevenka Troha: Uprava, str. 96–98; Nevenka Troha: Politika, str. 62–73; Metka Gombač: Gradivo, str. 149–163. Metka Gombač v prispevku Gradivo na str. 149–150 odseka za promet ter komisije za ugotavljanje zločinov okupatorja in njegovih pomagačev ne navaja; Metka Gombač: Pokrajinski, str. 59.

ustanovil Poverjeništvo Pokrajinskega narodnoosvobodilnega sveta za Slovensko primorje in Trst (PPNOO), ki se je že v začetku julija 1945 preselilo v Ajdovščino. Poverjeništvo je za svoje delo odgovarjalo PNOO za Slovensko primorje in Trst ter skupščini ljudskih odposlancev. Nevenka Troha kot organ PPNOO navaja še zbor ljudskih odposlancev Vzhodnoprimskega okrožja.

Upravni aparat PPNOO sta tvorili dve komisiji (upravnopravna in gospodarska), avgusta 1945 je bila ustanovljena še tretja (Komisija za upravljanje narodne imovine – KUNI, ki so ji bile podrejene okrajne uprave – KUNI). Upravno delo v komisijah so izvajali po odsekih. Odloke in odredbe je pripravljala zakonodajni svet.

Odbor	Svet	Komisija	Odsek
Poverjeništvo Pokrajinskega narodnoosvobodilnega sveta za Slovensko primorje in Trst (PPNOO)			
	zakonodajni		
		upravnopravna	za notranje zadeve
			za izgradnjo ljudske oblasti
			za prosveto in kulturo
		gospodarska	za finance
			za gradnje
			za kmetijstvo
			za zadružništvo
			prehranjevalni urad (PRERAD)
		za upravljanje narodne imovine (KUNI)	

Za organizacijo okrajnih in krajevnih narodnoosvobodilnih odborov je v glavnem veljal odlok PNOO za Slovensko primorje in Trst iz septembra 1944 o krajih, okrajih in okrožjih in njihovih narodnoosvobodilnih odborih.

Po okrajih so delovale izvoljene okrajne narodnoosvobodilne skupščine in njihovi izvršilni odbori. Po odredbi PPNOO z dne 12. marca 1946 so okrajne izvršilne odbore vodili predsedniki, podpredsedniki in tajniki in potrebno število poverjenikov, izvoljenih na okrajnih skupščinah. Poleg tajništev so imeli praviloma naslednja poverjeništva (odseke, oddelke in komisije:

Odbor	Tajništvo z referati	Poverjeništvo oziroma odsek	Oddelek	Komisija
okrajni narodnoosvobodilni odbor (ONOO)				
	personalni	za gospodarstvo	za trgovino in preskrbo	
	pravni			
	za izgradnjo narodne oblasti		za obrt in industrijo	
	za vojno škodo		za kmetijstvo in gozdarstvo	
	za zadružništvo		za gradnjo in obnovo	
				davčna komisija
		za finance		
		za socialno skrbstvo in zdravstvo		
		za prosveto		
		za notranje zadeve		
				za ugotavljanje vojnih zločinov
				za ugotavljanje vojne škode
				za upravljanje narodne imovine (KUNI)
				za epuracijo ²³⁸ fašistov

²³⁸ Epurare: čistiti, trebiti, Anton Bajec – Pavle Kalan: Italijansko-slovenski slovar, Ljubljana 1989, str. 280.

Spomladi 1947 je bil pri Okrajnem narodnoosvobodilnem odboru Koper ustanovljen še oddelek za pomorstvo in ribištvo.

Krajevne narodnoosvobodilne odbore so vodili predsedniki, tajniki in pet ali več odbornikov, ki so kot upravne organe vodili posamezna poverjenišтва. Pri manjših odborih je lahko član odbora vodil tudi več poverjeništev, pri večjih pa so si upravno delo lahko tudi razdelili.

Odbor	Poverjenišтво
krajevni narodnoosvobodilni odbor (KNOO)	za notranje zadeve
	za finance
	za kmetijstvo in gozdarstvo
	za trgovino in preskrbo
	za obnovo
	za industrijo in obrt
	za prosveto
	za socialno skrbstvo in zdravstvo

Čeprav so se na območju Ljudske republike Slovenije v začetku leta 1946 narodnoosvobodilni odbori preimenovali v ljudske odbore,²³⁹ se nazivi lokalnih organov oblasti v Slovenskem primorju niso spremenili vse do septembra 1947, ko je bila odpravljena delitev Julijske krajine na zasedbeni območji.²⁴⁰

4. Slovensko primorje in pariška mirovna konferenca, 15. septembra 1947

Pariška mirovna pogodba med zavezniki in Italijo, ki je bila podpisana 10. februarja 1947 v Parizu, je določila novo italijansko-jugoslovansko državno mejo in ustanovila Svobodno tržaško ozemlje (STO). Pogodba je začela veljati 15. septembra 1947.

a) Območje, priključeno k Federativni ljudski republiki Jugoslaviji oziroma Ljudski republiki Sloveniji

Odpravljeni sta bili zasedbeni coni A in B Julijske krajine. Večji del cone B in manjši del cone A sta bila dodeljena Federativni ljudski republiki Jugo-

²³⁹ Zakon Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o nazivu Ljudske republike Slovenije ter organov državne uprave in državne oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 15-62/1946.

²⁴⁰ Vlasta Beltram: Povojni razvoj, str. 110–113; Metka Gombač: Poverjenišтво, str. 118; Nevenka Troha: Uprava, str. 99. Zakonodajni svet omenja le Metka Gombač, odseke pri komisijah pa le Vlasta Beltram. Pri okrajnih narodnoosvobodilnih odborih pa le Metka Gombač pri tajništvu navaja referate, Vlasta Beltram pa komisije; Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 9-55/1948.

slaviji. PNOO za Slovensko primorje in Trst, ki je deloval na območju odpravljene cone A, je 23. februarja 1947 »... z utemeljitvijo, ... da je po določbah pariške mirovne konference naloga, zaradi katere je bil postavljen, izgubila svoj namen ...« sprejel svojo ukinitvev. Tako je formalno prenehalo delovati tudi Poverjeništvo Pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje in Trst, ki je delovalo na območju odpravljene cone B. PNOO je zato do konca marca 1947 razpusil svoje oddelke in tudi dejansko prenehal delovati »... in se je delovanje preneslo na okrajne izvršilne LO ...« Na ozemlju, ki je bilo priključeno k Jugoslaviji, je začela veljati nova upravnoteritorialna razdelitev po stanju z dne 1. maja 1947, ki je bila objavljena v brošuri izvršnih odborov²⁴¹ okrajnih ljudskih odborov z naslovom Pregled začasne upravnoteritorialne razdelitve Slovenskega primorja. Dokončno je bilo k Federativni ljudski republiki Jugoslaviji oziroma Ljudski republiki Sloveniji v upravnoteritorialnem smislu priključenih 6 okrajev. Priključitev je bila uzakonjena 23. februarja 1948 z zakonom o upravni razdelitvi LR Slovenije.²⁴²

b) Svobodno tržaško ozemlje (STO)

Pariška mirovna pogodba je večji del odpravljen cone A dodelila Italiji, manjšega Jugoslaviji, težko tržaško vprašanje pa je reševala z ustanovitvijo Svobodnega tržaškega ozemlja (STO), v katerega je bilo povezano območje občine Trst s še štirimi Trstu zalednimi občinami ter okrajema Koper in Buje. Nad STO je po mirovni pogodbi prenehala italijanska suverenost, zato naj bi jo vodil guverner, njegovo imenovanje pa je bilo v pristojnosti Varnostnega sveta Organizacije združenih narodov (OZN). Do imenovanja guvernerja naj bi bilo Svobodno tržaško ozemlje razdeljeno na dve zasedbeni coni. Območje Trsta in štirih zalednih občin je bilo vključeno v cono A STO pod upravo Zavezniške vojaške uprave (ZVU), okraja Koper in Buje pa v cono B STO pod upravo Vojaške uprave jugoslovanske vojske (VUJA).

Za območje cone B STO je bilo 20. februarja 1947 ustanovljeno Istrsko okrožje, ki ga je vodil Istrski okrožni ljudski odbor, na katerega sta prenesla svoje oblastne naloge Poverjeništvo Pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje in Trst ter Oblastni narodnoosvobodilni odbor za Istro v Labinu. Okraja v Istrskem okrožju pa sta vodila Okrajni ljudski odbor Koper in Okrajni ljudski odbor Buje. Istrsko okrožje in Istrski okrožni ljudski odbor sta bila odpravljena 15. maja 1952, njegove pristojnosti so bile dodeljene obema okrajnima ljudskima odboroma.

Varnostni svet OZN ni nikoli imenoval guvernerja Svobodnega tržaškega ozemlja, zato se je cona A vse bolj vključevala v Italijo, cona B pa vse bolj v

²⁴¹ V literaturi se za organe ljudskih odborov, ki so izvajali izvršilne naloge, uporabljata izraza izvršni odbor in izvršilni odbor.

²⁴² Metka Gombač: Poverjeništvo, str. 122; Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 9-55/1948.

upravni, pravni, gospodarski in politični sistem Federativne ljudske republike Jugoslavije.

Tržaška kriza, nastala jeseni 1953, je z Londonskim sporazumom 5. oktobra 1954 rešila težko mednarodno tržaško vprašanje. Svobodno tržaško ozemlje je bilo odpravljeno. Območje cone A STO je bilo dodeljeno Italiji, območje cone B pa Federativni ljudski republiki Jugoslaviji.²⁴³

C) LJUDSKA REPUBLIKA SLOVENIJA

1. Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946

Na III. zasedanju med 7. in 25. avgustom 1945 v Beogradu se je 10. avgusta razširjena zasedba AVNOJ-a²⁴⁴ preimenovala v začasno ljudsko skupščino Demokratične federativne Jugoslavije (DFJ),²⁴⁵ ki je sprejela več pomembnih zakonov, med njimi tudi zakone o volilnih imenikih, ustavodajni skupščini in volitvah poslancev v ustavodajno skupščino. Ta zakonodaja je bila podlaga za izvolitev in delo zvezne ustavodajne skupščine.²⁴⁶

Ustavodajna skupščina DFJ, izvoljena na volitvah 11. novembra 1945, se je sestala 29. novembra 1945 in na začetku sprejela deklaracijo o razglasitvi republike z imenom Federativna ljudska republika Jugoslavija (FLRJ), s čimer je bila odpravljena monarhija, dinastiji Karađorđević pa so bile odvzete vse pravice.²⁴⁷

²⁴³ Janko Jeri: Tržaško vprašanje; Nevenka Troha: Uprava, str. 100; geslo: Tržaško vprašanje, ES 13, Ljubljana 1999, str. 384–385; geslo: Svobodno tržaško ozemlje, ES 12, Ljubljana 1998, str. 413–414; geslo: Cona A in cona B STO, ES 2, Ljubljana 1988, str. 79–80; geslo: Cona A Julijske krajine, ES 2, Ljubljana 1988, str. 80–81; geslo: Londonski sporazum, ES 6, Ljubljana 1992, str. 322–323; geslo: Pariška mirovna konferenca, ES 8, Ljubljana 1994, str. 243; geslo: Mirovna pogodba z Italijo, ES 7, Ljubljana 1993, str. 155.

²⁴⁴ AVNOJ se je razširil v vključitvi tistih poslancev leta 1939 razpuščene narodne skupščine Kraljevine Jugoslavije, ki se niso kompromitirali zaradi sodelovanja z okupatorji.

²⁴⁵ Resolucija o proglasitvi Antifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije za Začasno narodno skupščino demokratske federativne Jugoslavije, Uradni list Demokratične federativne Jugoslavije, št. 59-557/1945 (v nadaljevanju: Ur. l. DFJ; ponatis Ur. l. DFJ, št. 59/1945 je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 33/1945).

²⁴⁶ Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo, str. 42–50; Zakon o volilnih imenikih, Ur. l. DFJ, št. 59-558/1945; Zakon o ustavotvorni skupščini demokratske federativne Jugoslavije, Ur. l. DFJ, št. 63-594/1945; Zakon o volitvah narodnih poslancev v Ustavotvorno skupščino (Zvezno skupščino in Skupščino narodov), Ur. l. DFJ, št. 63-595/1945 (ponatis, Ur. l. DFJ, št. 63/1945, je objavljen v prilogi Ur. l. SNOS in NVS, št. 34/1945).

²⁴⁷ Deklaracija o proglašenju Federativne narodne republike Jugoslavije, Službeni list Federativne narodne republike Jugoslavije, št. 93-881/1945 (v nadaljevanju: Sl. l. FNRJ). Dne 30. novembra 1945 se je Službeni list Demokratične federativne Jugoslavije preimenoval v Službeni list Federativne narodne republike Jugoslavije, vendar se je tekoča numeracija nadaljevala do konca leta 1945, kar pomeni, da ima zadnji Sl. l. DFJ, ki je izšel 26. novembra 1945, številko 92. Ustavodajna skupščina je 1. decembra 1945 sprejela tudi Zakon o predsedništvu ustavodajne skupščine, to je Zakon o predsedništvu Ustavotvorne skupščine, Sl. l. FNRJ, št. 95-888/1945.

Le nekaj dni po začetku zasedanja Ustavodajne skupščine FLRJ »... je bil širokim ljudskim množicam predložen v ljudsko razpravo načrt ustave mlade ljudske republike ...« Kot poudarja Moša Pijade, je bilo že v osnutku (načrtu) zvezne ustave v poglavju Ljudska oblast poudarjeno, da »... ljudstvo ... ustvarja svojo oblast po svobodno izvoljenih predstavniških organih državne oblasti, ljudskih odborih, ki so od krajevnih odborov do skupščin ljudskih republik in Ljudske skupščine Federativne ljudske republike Jugoslavije nastali in se razvili v narodni osvobodilni borbi ...« Zapisal je, da je »... Ljudska oblast ... tudi po obliki, ki jo je dobila v ljudskih odborih, vsekakor glavna pridobitev narodno osvobodilne borbe ...« Po njegovem se je »... revolucionarni značaj nove ljudske oblasti ...« izražal tudi, ker je osnutek ustave predvideval, da po novem »... ni več izvršne oblasti, oddvojene od zakonodajne, ni več organov oblasti, postavljenih od zgoraj. Postavljanje ostane samo za upravne organe, toda njih postavljajo izvoljeni organi oblasti, torej telesa, v katerih je združena zakonodajna in izvršna oblast ...« V izvoljenih organih Ljudske oblasti se je namreč združevala zakonodajna in izvršna oblast. Moša Pijade poudarja, da se iz 6. člena osnutka ustave »... jasno vidi, da se naziv ljudski odbor sprejema v najširšem smislu kot splošno ime za vse izvoljene organe državne oblasti, od vaškega ljudskega odbora do najvišjega organa oblasti v državi, Ljudske skupščine Federativne ljudske republike Jugoslavije. Z drugimi besedami, sistem ljudske oblasti je sistem oblasti ljudskih odborov ...« V poglavju, v katerem Moša Pijade obravnava krajevne organe oblasti, pa opozarja na terminološke posebnosti. Šesti člen osnutka ustave »... uporablja naziv ljudski odbor za vse organe državne oblasti, od najnižjega (vaškega) do najvišjega organa državne oblasti v Federativni ljudski republici Jugoslaviji, da bi se pokazala enotnost sistema oblasti. Vendar pa je za najvišje organe oblasti v zvezni republici in v posameznih ljudskih republikah obdržan naziv Ljudska skupščina. Vsi nižji organi oblasti imajo medtem naziv Ljudski odbor. Vsak ljudski odbor razen v manjših vaseh bo imel svoj izvršilni in naredbodajni organ, izvršni odbor. Ta odbor se voli na skupščini ljudskega odbora. V manjših vaseh sta izvršni organ odbora predsednik in tajnik ...«²⁴⁸

Zasedanje zvezne ustavodajne skupščine je trajalo do 30. januarja 1946, ko je sprejela ustavo Federativne ljudske republike Jugoslavije, sama pa se je preimenovala v Ljudsko skupščino FLRJ, njeno predsedstvo pa v Prezidij Ljudske skupščine FLRJ, ki je opravljal funkcijo skupščine med dvema zasedanjema in je bil hkrati z Vlado FLRJ tudi nosilec izvršne oblasti. Ustavodajna skupščina je ustavo razglasila naslednji dan, 31. januarja.²⁴⁹

Z zvezno ustavo je bila ljudska oblast, ki izhaja in pripada ljudstvu, »... kot sistem upravljanja družbe in ohranjanja pridobitev NOB ... državnopravno

²⁴⁸ Moša Pijade: O načrtu ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije, Slovenski knjižni zavod v Ljubljani, št. 42, Ljubljana 1946, str. 3–10, 39–40 (v nadaljevanju: Moša Pijade: O načrtu ustave).

²⁴⁹ Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo, str. 49; geslo: Jugoslavija, ES 4, Ljubljana 1990, str. 318–331; geslo: Ljudska skupščina FLRJ, ES 6, Ljubljana 1992, str. 291.

urejena ...»²⁵⁰ Dotedanje federalne enote so se preimenovala v ljudske republike.

Poglavja zvezne ustave, ki urejajo ljudske odbore kot lokalne organe oblasti, so v celoti povzetek stališč Moša Pijada v brošuri o osnutku oziroma načrtu ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije. To je zlasti XII. poglavje ustave, v katerem so opredeljeni organi državne oblasti v lokalnih upravnoteritorialnih enotah. Določeno je bilo, da so »... organi državne oblasti krajev (vasi, manjših mest), okrajev, mestnih četrti, mest, okrožij in oblasti ... ljudski odbori ...« Mandat izvoljenih članov krajevnih ljudskih odborov je trajal dve leti, mandat izvoljenih članov ljudskih odborov okrajev, mestnih četrti, mest, okrožij in oblasti pa tri leta.

Izvršilni in upravni organi ljudskih odborov so bili izvršilni odbori,²⁵¹ ki so jih volili ljudski odbori iz svoje srede, sestavljali pa so jih predsednik, podpredsednik, tajnik in člani. To v načelu pomeni, da so izvršilne odbore ustanavljali tudi pri krajevnih ljudskih odborih. Za male krajevne ljudske odbore, ki so bili ustanovljeni v manjših vaseh, pa je veljalo določilo 111. člena ustave, da ne ustanavljajo svojih izvršilnih odborov, ampak njihove naloge skupaj opravljajo kar predsedniki in tajniki krajevnih ljudskih odborov.

Za ljudske odbore okrajev, mestnih četrti, okrožij in oblasti je veljalo, da so se sestajali na rednih skupščinah »... ob času, kot ga predpisuje ustava ljudske republike ...« Krajevne ljudske odbore pa so sklicevali v rokih, ki jih je določal zakon, morali pa so biti sklicani tudi na zahteve krajevnih zborov volivcev, ki so jim krajevni ljudski odbori »polagali račune« o svojem delu. Določeno je bilo, da bodo dolžnosti krajevnih zborov volivcev opredeljene s posebnim zakonom.

Ljudski odbori so imeli »... lahko za vodstvo posameznih upravnih panog oddelke oziroma odseke ...«, ki so bili pod vodstvom oziroma nadzorom izvršilnih odborov in so jim bili za svoje delo odgovorni. Hkrati pa so bili oddelki oziroma odseki za svoje delo odgovorni »... tudi ustreznemu oddelku višjega ljudskega odbora in pristojnemu ministrstvu republike ...« Za izvršilne in upravne organe ljudskih odborov je veljalo, da so bili podrejeni svojemu ljudskemu odboru »... kakor tudi izvršilnim in upravnim organom višjih organov državne oblasti ...« Višji ljudski odbori na svojih območjih in prezidij republiške ljudske skupščine so imeli tudi pravico razpustiti vsak nižji ljudski odbor, vsak izvršilni odbor nižjega ljudskega odbora, katerega delo »... ne bi bilo v skladu z načeli nove družbene ureditve in s cilji ter nalogami ljudske oblasti ...«, in razpisati volitve v nov ljudski oziroma izvršilni odbor.²⁵²

²⁵⁰ Geslo: Ljudska oblast, ES 6, Ljubljana 1992, str. 286.

²⁵¹ Ustavi FLRJ in LRS in splošni zakoni o ljudskih odborih ter drugi predpisi za izvršilne organe ljudskih odborov uporabljajo izraz izvršilni odbori. V literaturi pa je še naprej opazna nedoslednost, saj se pojavlja tako oblika izvršilni kakor tudi izvršni odbor.

²⁵² Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. Federativne ljudske republike Jugoslavije, št. 10-54/1946 (v nadaljevanju: Ur. l. FLRJ); Jera Vodušek Starič: Prevzem oblasti 1944–1946, Ljubljana 1992, str. 392–400.

Glede na dejstvo, da se je 29. novembra 1945 z deklaracijo o proglasitvi Federativne ljudske republike Jugoslavije spremenilo ime države iz Demokratske federativne Jugoslavije (DFJ) v Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo (FLRJ), kar je uzakonila tudi zvezna ustava, se je 20. februarja 1946 z zakonom, ki ga je sprejelo Predsedstvo SNOS, dotedanji naziv Federalna Slovenija spremenil v naziv Ljudska republika Slovenija (LRS). Isti dan so se spremenili tudi uradni nazivi organov državne uprave in državnih oblasti v LRS, tako da se je Narodna vlada Slovenije poslej imenovala Vlada Ljudske republike Slovenije, okrožni, okrajni in krajevni (mestni) narodnoosvobodilni odbori pa so se preimenovali v okrožne, okrajne in krajevene (mestne) ljudske odbore.²⁵³ Josip Globevnik meni, da se s preimenovanjem ni spremenil njihov značaj samoupravnih lokalnih organov oblasti. Pomenilo je le, »... da so narodnoosvobodilni odbori izpolnili neposredne naloge narodnoosvobodilnega boja, da so postali v novih razmerah organi dokončno oblikovane ljudske oblasti kot državne oblasti in da so se organizacijsko odločili (ločili, op. J. K.) od organov politične organizacije Narodnoosvobodilne fronte, ki se je na I. kongresu (avgusta 1945) preimenovala v Ljudsko fronto ...«²⁵⁴

2. Kmetijski odbori pri ljudskih odborih, od marca do novembra 1946

Zaradi izjemnega pomena kmetijstva pri obnovi povojne države je minister za kmetijstvo in gozdarstvo LRS v začetku marca 1946 sprejel odredbo o ustanovitvi kmetijskih odborov »... pri vsakem krajevnem (mestnem), okrajnem in okrožnem ljudskem odboru ...« Sestavljali so ga predsednik, tajnik in člani. Predsednik je bil hkrati član ljudskega odbora, ki je opravljal posle poročevalca za pospeševanje gospodarstva in kmetijstva. Za tajnike krajevnih kmetijskih odborov odredba ne določa pogojev, tajniki okrajnih in okrožnih kmetijskih odborov pa so morali biti kmetijski strokovnjaki z dokončano nižjo, srednjo ali visoko kmetijsko šolo. Določili oziroma imenovali so jih okrajni oziroma okrožni izvršilni odbori ljudskih odborov. Število članov krajevnih (mestnih) kmetijskih odborov je bilo odvisno od krajevnih razmer in obsega dela. Moralo je biti usklajeno z mnenjem okrajnega odbora območja, volili pa so jih za dobo enega leta na zboru volivcev. Število članov okrajnih kmetijskih odborov so določali izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov, volili pa so jih delegati krajevnih kmetijskih odborov v okraju. Člani okrožnih kmetijskih

²⁵³ Zakon Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o nazivu Ljudske republike Slovenije ter organov državne uprave in državne oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 15-62/1946. Z izidom Uradnega lista št. 15, 20. februarja 1946, se je dotedanje ime Uradni list Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije (Ur. l. SNOS in NVS) preimenovalo v Uradni list Ljudske republike Slovenije (Ur. l. LRS). Številčenje se s spremembo imena nadaljuje in se ne začenja s številko 1. Zakon o reorganizaciji vlade Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 20-89/1946; Ukaz Prezidija Narodnoosvobodilnega sveta o postavitvi nove vlade Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 20-99/1946.

²⁵⁴ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 29.

odborov so bili delegati okrajnih kmetijskih odborov v okrajih okrožij. Okrajni in okrožni kmetijski odbori so glede na potrebe iz svoje srede izvolili tudi ožje odbore. Ljudski odbori so kot člane kmetijskih odborov morali imenovati tudi predstavnike množičnih organizacij: sindikata, žensk (Antifašistične ženske zveze – AFŽ), mladine (Zveze mladine Slovenije – ZMS) in OF (Osvobodilne fronte). Krajevni (mestni) kmetijski odbori so bili za svoje delo odgovorni krajevnim zborom volivcev in okrajnim kmetijskim odborom, okrajni in okrožni kmetijski odbori izvršilnim odborom svojih ljudskih odborov in okrožnim kmetijskim odborom, ti pa izvršilnim odborom svojih ljudskih odborov in Ministrstvu za kmetijstvo in gozdarstvo LRS. Ker je zvezni splošni zakon o ljudskih odborih skrb za pospeševanje kmetijstva poveril ljudskim odborom, je republiški minister za kmetijstvo in gozdarstvo 21. novembra 1946 razpusil kmetijske odbore.²⁵⁵

Država je pripisovala velik pomen tudi lovu, zato je v začetku avgusta 1946 predpisala, da se za območja okrajev ustanovijo okrajni lovski sveti »... kot posvetovalni organi ljudske oblasti in njenih organov ...«²⁵⁶

3. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946

Teze ministrstva za konstituantno o izgradnji narodnoosvobodilnih odborov kot lokalnih organov ljudske oblasti, ki so bile sprejete aprila 1945, so bile podlaga za pripravo prvega zveznega splošnega zakona o ljudskih odborih. V njih so bile »... dane prvič po osvoboditvi ... temeljne postavke o značaju in organizacijskih načelih in delu ljudskih odborov, o njihovi strukturi in nalogah ...«, kajti do sprejetja zakona so teze »... služile kot smernice za organizacijo in delo NOO ozir. LO ...«²⁵⁷

Obrazložitev osnutka splošnega zakona o ljudskih odborih je podal predsednik Ministrskega sveta in minister za ljudsko obrambo maršal Jugoslavije Josip Broz Tito. Zakon je označil kot »... najosnovnejši in najpomembnejši zakon, ki naj ga sprejme Ljudska skupščina FLRJ po sprejetju ustave ...« Poučaril je, da »... so se razvili od krajevnih ljudskih odborov do skupščin ljudskih republik in Ljudske skupščine FLRJ ...«, kajti med vojno se je »... na razvalinah ... starega birokratskega aparata ... z organizacijo narodnoosvobodilnih odborov gradila nova ljudska oblast ...« s svojim upravnim aparatom. Ustava je določila ljudske odbore kot organe državne oblasti, zato je potrebno »... sprejeti čimprej zakon o ljudskih odborih, ki bo uzakonil sistem in organizacijo ljudskih odborov ...« Zakon bo po mnenju predlagatelja ustvaril pravno podlago medsebojnih odnosov med ljudskimi odbori in vrhovnimi organi državne

²⁵⁵ Odredba o ustanovitvi kmetijskih odborov, Ur. l. LRS, št. 22-109/1946; Odredba o razveljavitvi odredbe o ustanovitvi kmetijskih odborov, Ur. l. LRS, št. 76-280/1946.

²⁵⁶ Začasni lovski zakon, Ur. l. LRS, št. 50-181/1946; Pravilnik za lovsko organizacijo k 4. členu začasnega zakona o lovu, Ur. l. LRS, št. 53-190/1946.

²⁵⁷ Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 378.

oblasti. Kljub dejstvu, da je ureditev organizacije in delovanja ljudskih odborov predvsem v pristojnosti ljudskih republik, pa »... enotnost demokratičnih načel in utrditve oblasti delovnega ljudstva zahtevata, da naj bodo osnovne oblike organizacije ljudskih odborov kot lokalnih organov demokratične oblasti ... v načelu urejene enotno v vsej Federativni ljudski republiki Jugoslaviji ...« Zato bodoči splošni zakon določa osnovna skupna načela organizacije in dela ljudskih odborov, na osnovi katerih bodo ljudske republike sprejele svoje zakone o ljudskih odborih. V obrazložitvi je zapisano, da predlagani zakon predstavlja »... prvi konkreten primer novega tipa zakona v naši zvezni zakonodaji ... To je tako imenovani splošni zakon, ki bo usmeril enotni demokratični razvoj vse države, hkrati pa bo omogočal polno zakonodajno iniciativo ljudskih skupščin ljudskih republik, ki bodo sprejemale zakone po potrebah in posebnostih svojih ljudskih republik ...«²⁵⁸

Splošni zakon o ljudskih odborih, ki sta ga 24. maja 1946 sprejela Zvezni svet in Svet narodov Ljudske skupščine FLRJ je bil prvi zvezni zakon, ki je na podlagi zvezne ustave temeljito posegel v sistem organizacije in delovanja ljudskih odborov kot osnovnih (lokalnih) organov oblasti. Kot je zapisano v uvodu zakona, je bil eden od njegovih osnovnih namenov, »... da bi se na vseh stopnjah organizacije državne oblasti v polni meri izrazila načela resnične ljudske demokracije in da bi se zagotovila enotnost demokratičnih načel v ustroju in delu organov državne oblasti in državne uprave ...«

V prvih členih zakona je določeno, da so ljudski odbori »... v svojem območju najvišji organi državne oblasti v zadevah lokalnega pomena ...«, ki pa na svojih območjih uresničujejo tudi naloge splošnega značaja. To dejstvo v povezavi s 66. členom zakona pomeni, da »... je vsak ljudski odbor na svojem območju najvišji in edini organ državne oblasti. Poleg ljudskega odbora kot predstavnškega organa ne more biti v upravnoteritorialni enoti nobenih drugih državnih organov oblasti ...« Le z uredbami Vlade FLRJ in zakoni ljudskih republik so se lahko pri ljudskih odborih ustanavljali »... njihovi lastni organi pri okrajnih, mestnih, rajonskih in oblastnih ljudskih odborih ...«, ki so bili podrejeni le resornim splošnim zveznim ali republiškim ministrstvom.²⁵⁹

V 9. členu zakona je bilo določeno, da ljudske odbore ustanavljajo na območjih upravnoteritorialnih enot, za katere so po zakonu veljali kraji (vasi in manjša mesta), mesta, okraji, okrožja in oblasti. Okrožja in oblasti po zakonu o ljudskih odborih niso bile obvezne oblike upravnoteritorialnih enot ljudskih republik in avtonomnih oblasti.

²⁵⁸ Josip Broz Tito: *Obrazložanje nacrta opšteg zakona o narodnim odborima, O narodnim odborima*, Beograd 1946, str. 9–18; slovenski prevod obrazložitve splošnega zakona o ljudskih odborih Josipa Broza Tita z naslovom *Ljudski odbori so osnovna pridobitev narodne osvobodilne borbe* je objavljen v knjižici *Splošni zakon o ljudskih odborih*, Mala politična knjižnica št. 2, brez navedbe kraja in datuma izida, str. 3–15.

²⁵⁹ Jože Juhart: *Glavne značilnosti novega splošnega zakona o ljudskih odborih*, Ljudska uprava, II/7, Ljubljana 1949, str. 307.

V krajih (vaseh in manjših mestih) je bilo po zakonu potrebno ustanoviti krajevne ljudske odbore. Manjše vasi, ki same ne bi mogle opravljati nalog krajevnega ljudskega odbora, so ustanovili skupen »... krajevni odbor ob pogoju, da se s tem ne prizadene škoda gospodarskemu in kulturnemu življenju teh manjših vasi ...« Take združene krajevne ljudske odbore je smel z odloki ustanoviti samo prezidij republiške ljudske skupščine. V mestih so morali ustanoviti mestne ljudske odbore. Zakon je razlikoval kraje ali naselja, ki so imela značaj mest, prav tako pa je bilo predvideno, da bo poseben zakon določil, katera mesta so izvzeta iz upravnega sestava okraja oziroma okrožja. V večjih mestih je bilo mogoče ustanoviti četrtne ljudske odbore, v izjemnih primerih pa v velikih mestih tudi ljudske odbore mestnih predelov. Za mestne ljudske odbore mest, izvzetih iz okrajev, je veljalo, da imajo stopnjo okrajnega ljudskega odbora, za mesta, ki so bila izvzeta iz upravnega sestava okrožja pa je veljalo, da imajo njihovi mestni ljudski odbori stopnjo okrožnega ljudskega odbora.

Ureditev in pristojnosti četrtnih ljudskih odborov in odborov mestnih predelov so morali določati mestni statuti.

Za območja okrajev, za katere je veljalo, da morajo vezati »... v naravno in gospodarsko celoto več krajev (vasi in manjših mest), ki imajo skupne gospodarske, kulturne in upravne interese ...«, so ustanavljali okrajne ljudske odbore. Njihovi sedeži so morali biti življenjska središča okrajev.

Za okrožja, ki so obsegala »... območja več okrajev, ki sestavljajo naravno in gospodarsko celoto ...«, so ustanavljali okrožne ljudske odbore, njihova središča pa so morala biti življenjska središča okrožij.

Zakon je izjemoma dopuščal tudi ustanovitev oblastnih ljudskih odborov, in sicer »... za območja, ki so po prostranosti večja od okrožja, a sestavljajo zgodovinsko, gospodarsko in kulturno celoto ...«

Spajanje, ločevanje in odpravljanje upravnoteritorialnih enot in reševanje njihovih mejnih sporov je bilo mogoče samo v okviru zakona.

Splošni zakon o ljudskih odborih je določal, da so ljudski odbori pravne osebe, ki so jih predstavljali njihovi izvršilni odbori s predsedniki in tajniki. Svojo organiziranost so morali opredeliti s statuti, ki pa so jih morali potrditi višji ljudski odbori, najvišjim pa ljudske skupščine avtonomnih oblasti oziroma ljudskih republik.

Osnovne določbe o izvršilnih odborih kot izvršilnih in upravnih organih ljudskih odborov je splošni zakon povzel po določbah zvezne ustave, kar je pomenilo, da so jih volili na vseh stopnjah ljudskih odborov. Le za majhne ljudske odbore je veljalo, da niso volili svojih izvršilnih odborov, ampak so njihove naloge skupaj opravljali predsedniki in tajniki takih ljudskih odborov.

Ločevanje krajevnih ljudskih odborov na take, ki so imeli izvršilne odbore, in take, katerih funkcijo so izvajali predsedniki in tajniki krajevnih ljudskih odborov, je povzročalo precej zmede. Zakon je v četrtem odstavku 55. člena predsednike in tajnike krajevnih ljudskih odborov, ki niso imeli svojih iz-

vršilnih odborov, imenoval izvršilni organ krajevnega ljudskega odbora. Jože Juhart opozarja na razliko med takima organoma, zato meni, da bi bilo najbolje »... sploh opustiti izraz izvršilni organ, ker povzroča le težave v razlikovanju ...« V nadaljevanju Juhart ugotavlja, da zakon razlikuje med obema vrstama krajevnih ljudskih odborov, a »... ne na velikost upravno-teritorialne enote, kakor bi na prvi pogled mislili (v manjših vaseh), marveč na številčno jakost odbora ter na vse one okoliščine, ki vplivajo na različnost upravnega poslovanja ...« Meni, da je odprtost tega vprašanja namenjena čim večji prožnosti za prilagoditev krajevnim potrebam. Po njegovem mnenju naj bi izvršilne odbore izvolili krajevni ljudski odbori, ki štejejo več kot 15 članov, vendar to ne sme biti edini kriterij, kajti »... vprašanje namreč zavisi od socialne strukture kraja, od te pa vsa različnost upravne dejavnosti ...« Ta je odvisna tudi od obsega in zapletenosti gospodarskih, kulturnih in drugih lokalnih razmer, kot so industrija, obrt, turizem, zdravilišča itd. Po njegovih navedbah je bilo po določiteli Splošnega zakona o ljudskih odborih na območju LRS »... okroglo 300 takih ljudskih odborov, ki štejejo nad 15 članov ...«, ki so na prvih zasedanjih krajevnih ljudskih odborov izvolili še izvršilne odbore, kar je veljalo tudi za vse rajonske odbore ter kraje Glavnega mesta Ljubljane.²⁶⁰

V splošnem so predsedniki vodili izvršilne odbore ter skupaj s tajniki usmerjali njihovo delo, spravljali »... v sklad delo oddelkov oziroma odsekov ...« ter opravljali v imenu izvršilnih odborov »... splošno nadzorstvo nad ustanovami in podjetji ljudskih odborov ...« Izvršilni odbori so sklepali na sejah z večino glasov svojih članov.

Po 35. členu zakona o ljudskih odborih so ti izvajali svoje naloge »... neposredno na skupščinah svojih odbornikov ali po svojih izvršilnih in upravnih organih ...«

Za neposredno opravljanje posameznih upravnih nalog so po določiteli 59. in 63. člena zakona pri izvršilnih odborih oblastnih, okrožnih, mestnih ljudskih odborov s stopnjo okrožnih in večjih okrajnih ljudskih odborov ustanavljali oddelke in njihove odseke, ki so jim načelovali člani izvršilnih odborov kot poverjeniki za posamezne upravne naloge. To so bili:

²⁶⁰ Jože Juhart: Dva osnovna tipa krajevnih ljudskih odborov, Ljudska uprava, 1/1–2, Ljubljana 1948, str. 102–106.

Izvršilni odbor	Oddelek	Odsek
oblastnega ljudskega odbora okrožnega ljudskega odbora mestnega ljudskega odbora na stopnji okrožnega ljudskega odbora večjega okrajnega ljudskega odbora		
	za gospodarstvo	za kmetijstvo za trgovino za gradnje za gozdarstvo za industrijo za obrt
	za finance	
	za prosveto	
	za socialno skrbstvo in ljudsko zdravje	
	za delovne odnose	
	za obče posle	
	načrtna komisija	
	za komunalno gospodarstvo	
	za notranje zadeve	
	za državno varnost ²⁶¹	

²⁶¹ V 59. členu zakona je določeno, da imajo oddelke z odseki tudi večji izvršilni okrajni ljudski odbori, v prvem odstavku 63. člena, v katerem so določeni oddelki in odseki, pa večji izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov niso navedeni. Po določilih drugega odstavka istega člena so pri izvršilnih odborih okrajnih ljudskih odborov ustanavljali odseke, po določilih tretjega odstavka istega člena pa izvršilni odbori manjših okrajev nimajo odsekov, ker pri njih vse panoge državne uprave vodijo predsedniki in tajniki izvršilnih odborov, kar je veljalo tudi za krajevne izvršilne odbore. Zakon je dopuščal možnost, da so glede na potrebe posamezne odseke izločili iz oddelka za gospodarstvo in so postali samostojni oddelki, lahko pa so posamezne odseke tudi združevali. Oddelke za komunalno gospodarstvo so smeli ustanoviti pri izvršilnih ljudskih odborih mestnih ljudskih odborov s stopnjo okrožnih ljudskih odborov. Oddelki za notranje zadeve so bili neposredno podrejeni ministrstvu za notranje zadeve. Oddelke za državno varnost je bilo mogoče ustanoviti, a so bili neposredno podrejeni Ministrstvu za notranje zadeve FLRJ.

Pri izvršilnih odborih mestnih in okrajnih ljudskih odborov so ustanavljali naslednje odseke in njihove referate:

Izvršilni odbor	Odsek	Referat
mestnega ljudskega odbora		
okrajnega ljudskega odbora		
	za gospodarstvo	za kmetijstvo
		za industrijo in obrt
		za gozdarstvo
		za trgovino
		za delovne odnose
	za finance	
	za prosveto	
	za socialno skrbstvo in ljudsko zdravje	
	za obče posle	
	načrtna komisija	
	za komunalno gospodarstvo	
	za notranje zadeve ²⁶²	

Določeno je bilo, da »... pri krajevnih in okrajnih izvršilnih odborih manjših okrajev ni odsekov. Pri teh odborih vodita predsednik in tajnik neposredno posamezne panoge državne uprave ...« Prezidiji ljudskih skupščin ljudskih republik in ljudskih skupščin avtonomnih pokrajin so bili pristojni, da določijo, »... kateri okrajni ljudski odbori nimajo odsekov ...« V pristojnosti republiških vlad pa je bilo ustanavljanje novih oddelkov in odsekov pri posameznih ljudskih odborih, njihovo spreminjanje, spajanje in odpravljanje.

Z uredbo Vlade FLRJ je bilo po 66. členu zakona pri ljudskih odborih mogoče ustanavljati posebne oddelke in odseke »... občeveznih ministrstev, ki so bili neposredno podrejeni tem ministrstvom ...«²⁶³

²⁶² Pri izvršilnih odborih posameznih okrajev je bilo mogoče z odobritvijo nadrejenega izvršilnega odbora okrožnega ljudskega odbora iz gospodarskega odseka izločiti referat za kmetijstvo in ustanoviti samostojni odsek za kmetijstvo. Odsek za komunalno gospodarstvo so smeli ustanoviti pri mestnih ljudskih odborih. Odsek za notranje zadeve je bil neposredno podrejen ministrstvu za notranje zadeve ljudske republike.

²⁶³ Po določitih 86. členu Ustave FLRJ so imela značaj občeveznih naslednja ministrstva: za zunanje zadeve, narodno obrambo, promet, pomorstvo, pošto in zunanjo trgovino. Zvezna pa tudi slovenska ustava pa opredeljujeta še zvezno-republiška ministrstva. To so bila: za finance, notranje zadeve, pravosodje, industrijo, rudarstvo (po republiški ustavi v LRS za industrijo in rudarstvo), trgovino in preskrbo, kmetijstvo, gozdarstvo (po zvezni ustavi za kmetijstvo in gozdarstvo), delo, gradnje. Ustava LRS poleg zvezno-republiških ministrstev v 84. členu opredeljuje še republiška ministrstva, in sicer: za prosveto, ljudsko zdravstvo, socialno skrbstvo, komunalne zadeve.

V 82. členu zakona o ljudskih odborih je nakazana možnost, da pri »... oddelkih in odsekih izvršilnih odborov organizirajo konference poverjenikov in referentov, na katere se lahko pokličejo tudi drugi strokovnjaki ...« Take konference so predstavljale posvetovalne organe poverjenikov.

Pri izvršilnih odborih ljudskih odborov so lahko ustanavljali tudi komisije, »... katerim se poveri izvedba posameznih gospodarskih in upravnih poslov in ukrepov ...« Poleg odbornikov ljudskih odborov so bili njihovi člani tudi drugi državljani.

Pri izvršilnih odborih oblastnih, okrožnih in njim enakih mestnih ljudskih odborov so morali izmed članov svojih ljudskih odborov sestaviti komisije za prošnje in pritožbe, pri izvršilnih odborih nižjih ljudskih odborov pa referate za prošnje in pritožbe. Podrobnejša določila o njihovih sestavih in pristojnostih so morali določati republiški zakoni.

Pri izvršilnih odborih okrajnih, mestnih in višjih ljudskih odborov so ustanavljali še službe za pravno pomoč. Tudi njihovo organiziranost in pristojnosti so morali določiti republiški zakoni.

Izvršilni odbori ljudskih odborov so za uspešno izvajanje splošnih in lokalnih nalog s področja posameznih panog državne uprave lahko ustanavljali tudi svete državljanov. Načelovali so jim člani ljudskih odborov, njihovo organiziranost in pristojnosti pa je moral določiti republiški zakon.

Splošni zakon o ljudskih odborih je še določal, da imajo ljudski odbori »... za opravljanje administrativnih in strokovnih poslov ... uslužbenca, ki delajo pod vodstvom izvršilnih odborov ...«

Hierarhija državne uprave do ljudskih odborov je bila opredeljena v četrtem delu zakona z naslovom Odnosi ljudskih odborov in izvršilnih odborov do višjih organov državne oblasti in državne uprave. Določeno je bilo, da ljudska skupščina republike oziroma njen prezidij »... in višji ljudski odbor dajejo splošne smernice, podpirajo nižje ljudske odbore v svojem območju in izvajajo splošno nadzorstvo nad njihovim delom ...« Vlada in višji izvršilni odbor pa sta usmerjala upravno nižjih izvršilnih odborov, jih podpirala in nadzorovala. Okrožni ljudski odbor v svojem okrožju in prezidij republiške ljudske skupščine sta imela pravico razpusti vsak nižji ljudski odbor, njegov izvršilni odbor ali razrešiti le posamezne odbornike, če je bilo njihovo delo v nasprotju z ustavo in zakoni. Nadomestne volitve so morale biti najpozneje dva meseca po razpustitvi oziroma razrešitvi. Če je bil hkrati razrešen ljudski odbor in njegov izvršilni odbor, je smel pristojni organ do izvolitve novega ljudskega odbora imenovati nov izvršilni odbor, lahko tudi izmed članov razpuščenega.

Janez Šmidovnik ugotavlja, da je bila nova država sestavljena iz samih ljudskih odborov na različnih stopnjah, načelo demokratičnega centralizma pa jih je povezovalo v homogeno celoto. Demokratični centralizem je predstavljal »... sistem odnosov med nižjimi in višjimi ljudskimi odbori ter centralnimi organi države, v katerem naj bi se izražalo centralno vodenje in planiranje, ki se vrši v najvišjih državnih organih, po drugi strani pa tudi

iniciativa ljudskih odborov ... pri izvrševanju splošne državne politike ...» Po-
menil je »... obvezno usmerjanje in nadzorstvo po višjem, vendar tudi ljud-
skem samoupravnem organu ...« Demokratični elementi demokratičnega cen-
tralizma pa so bili, »... da ljudstvo samo na demokratičen način izvoli vse
državne organe, da sme vsak čas odpoklicati vsakega odbornika oziroma po-
slanca ...« Avtor ugotavlja, da je v ustavi in Splošnem zakonu o ljudskih od-
borih »... očitno, da je ... struktura ljudskih odborov povzeta po sovjetskem
vzorcu ... Najbolj očitno se te podrobnosti izražajo v ureditvi razmerij med
ljudskimi odbori posameznih stopenj in njihovimi organi ter ustreznimi cen-
tralnimi državnimi organi, to je v sistemu nadzora ...«²⁶⁴

Po Splošnem zakonu o ljudskih odborih je imel vsak ljudski odbor svoj
uradni naziv, ki je moral vsebovati stopnjo odbora, ime upravnoteritorialne
enote in sedež ljudskega odbora. Prav tako so imeli vsi svoje uradne pečate.
Tako uradni nazivi ljudskih odborov kakor tudi njihovi pečati so morali biti
opredeljeni z republiškimi zakoni.²⁶⁵

Notranjo organizacijo in svoje poslovanje so morali urediti s statuti, ki pa
so jim jih morali potrditi njim nadrejeni ljudski odbori, najvišjim ljudskim od-
borom pa republiške ljudske skupščine.

Zakon je predvideval, da bodo republiške zakonodaje natančno uredile
administrativno in notranje poslovanje izvršilnih odborov in njihovih orga-
nov, zato je bilo v končnih določbah določeno, da se do izidov republiških za-
konov o ljudskih odborih »... uporabljajo glede pristojnosti, ustroja, medseboj-
nega razmerja, administrativnega dela in poslovanja ljudskih odborov ...
ustrezne določbe tega zakona ...«²⁶⁶ Republike pa svojih zakonov niso pripra-
vile in sprejele. Kot je zapisano v obrazložitvi k osnutku zakona o ljudskih od-
borih Ljudske republike Slovenije iz leta 1949, ljudske republike svojih zakonov
niso sprejele, ker je že kmalu po sprejetju prvega splošnega zakona »... nasto-
pila v naši državi vrsta dogodkov, ki so bistveno vplivali na organizacijo in delo
ljudskih odborov. Prvotni zakon tako ni mogel biti več podlaga in okvir za re-
publiške zakone, po drugi strani pa bi preveč samostojna obdelava posameznih
vprašanj bila lahko v škodo enotnemu razvoju ljudskih odborov v vsej državi
...«²⁶⁷ Ljudska republika Slovenija je republiške zakone o ljudskih odborih na
svojem območju sprejela šele sredi leta 1952. Josip Globevnik je mnenja, da
zato, ker sta tako prvi kot drugi splošni zakon o ljudskih odborih »... celotno
snov precej podrobno izčrpala ...«, hitre, velike družbene in gospodarske spre-
membe pa so že kmalu po sprejetju obeh zakonov zahtevale nove organi-
zacijske oblike ljudskih odborov. Njihova nova ureditev pa »... ni mogla biti z

²⁶⁴ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 94–95.

²⁶⁵ M. S.: Pečati, štampljke in napisne deske ljudskih odborov, Ljudska uprava, I/4–5, Ljubljana 1948, str. 230–232.

²⁶⁶ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 43-288/1946.

²⁶⁷ Predgovor k osnutku zakona o ljudskih odborih Ljudske republike Slovenije, Ljudska uprava, II/8, Ljubljana 1949, str. 363.

republiškimi predpisi, zlasti glede na značaj splošnih nalog določena neenotno ...«, zato sta že leta 1949 sledila najprej drugi, ki ga tudi niso dopolnili republiški zakoni, leta 1952 pa še tretji splošni zakon o ljudskih odborih.²⁶⁸

Josip Globevnik trdi, da Splošni zakon o ljudskih odborih »... pomeni zelo velik korak naprej k utrditvi in notranji ureditvi organizacije ljudske oblasti in k uveljavitvi enotnega funkcioniranja njenih temeljnih organov ...«, to je ljudskih odborov. Meni, da so v njem »... uveljavljena vsa temeljna demokratična načela ljudske oblasti: enotnost te oblasti, demokratičnega centralizma, lokalne ljudske samouprave in neposrednega sodelovanja ljudskih množic pri delu oblastnih organov ... Splošni zakon o ljudskih odborih je sploh prvi tak zakon v svetu po drugi svetovni vojni ...«²⁶⁹

4. Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947

Ustavodajna skupščina LRS, izvoljena na volitvah 27. oktobra 1946, se je sestala 18. novembra 1946. Ustavo Ljudske republike Slovenije je sprejela 16. januarja 1947.

Značaj oblasti je opredeljen v 6. členu, v katerem je bilo določeno, da »... v Ljudski republiki Sloveniji izhaja vsa oblast iz ljudstva in pripada ljudstvu. Ljudstvo izvršuje svojo oblast po svobodno izvoljenih predstavniških organih državnih oblasti, ljudskih odborih, ki so od krajevnih ljudskih odborov do Ljudske skupščine LRS nastali, se razvijali v narodnoosvobodilni borbi ... in so osnovna pridobitev te borbe ...« Republiška ustava je povzela določila o ljudskih odborih in njihovih izvršilnih odborih kot organih oblasti v upravno-teritorialnih enotah po Splošnem zakonu o ljudskih odborih. O organiziranosti so ljudski odbori odločali s svojimi statuti, ki pa so jih morali potrditi njim nadrejeni ljudski odbori oziroma najvišjim ljudskim odborom Prezidij Ljudske skupščine LRS. Po določitih zvezne ustave pa so povzeta določila o vertikalnih odnosih med organi državne oblasti.²⁷⁰

5. Okrajne, mestne in rajonske kontrolne komisije in organi ljudske inšpekcije, 27. septembra 1948

V drugi polovici septembra 1948 je Vlada FLRJ izdala splošno navodilo za ustanavljanje okrajnih (mestnih, rajonskih) kontrolnih komisij in organov ljudske inšpekcije. Njihova naloga je bila »... izvajanje nadzorstva nad poslovanjem in delom organov državne uprave, ustanov in podjetij pod njihovim vodstvom ter vseh drugih ustanov in podjetij na območju okraja in mesta, nad katerimi ima država po zakonu kontrolo ...« Zvezna uredba je zahtevala repub-

²⁶⁸ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 41.

²⁶⁹ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 35.

²⁷⁰ Odlok Ustavodajne skupščine Ljudske republike Slovenije o proglasitvi Ustave Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4.A-20/1947.

liške uredbe, Vlada LRS jo je v Uradnem listu LRS objavila 5. oktobra 1948, ko je začela tudi veljati. Okrajne (mestne, rajonske) kontrolne komisije so bile organi ljudskih odborov, s katerimi so skupaj z republiško kontrolno komisijo izvajale in uresničevale splošno državno kontrolo. Ustanovljene so bile z odloki ljudskih odborov. Organi za ljudsko inšpekcijo pa so bili v opredeljeni »... kot prostovoljni pomožni organi okrajnih (mestnih, rajonskih) kontrolnih komisij, po katerih bodo ljudske množice sodelovale pri izvajanju splošne državne kontrole ...« Organe ljudske inšpekcije so lahko ustanovili »... v podjetjih, ustanovah, za območje kraja (vasi, manjših mest), v rajonih in mestnih ulicah ...«²⁷¹

6. Uredba o organizaciji izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov in njihovih poverjeništev ter upravnega aparata ljudskih odborov z dne 14. oktobra 1948

Velike družbene spremembe v letih 1946 do 1948 (zaplembe, nacionalizacija, agrarna reforma, petletni gospodarski načrt, odprava komisij za upravo narodne imovine), ki so naložile ljudskim odborom številne nove, zlasti gospodarske naloge v lokalnem gospodarstvu,²⁷² so zahtevale njihovo novo organizacijo. O težavah in napakah izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov so pod vodstvom podpredsednika zvezne vlade Edvarda Kardelja razpravljali na konferenci od 2. do 4. decembra 1947 v Beogradu. Sklenjeno je bilo, da se morajo okrajni izvršilni odbori nujno reformirati, pri tem pa upoštevati »... gospodarsko razvitost in socialno strukturo ter kulturni nivo prebivalstva vsakega okraja posebej ...« Oddelek za zakonodajo in organizacijo uprave pri Vladi LRS je na podlagi priporočil sestanka 4. marca 1948 v Beogradu izdal smernice za reorganizacijo upravnega aparata okrajnih izvršilnih odborov. V analizi stanja v smernicah je zapisana ugotovitev, da je »... sedanja organizacija okrajnih izvršnih odborov ... v glavnem še vedno taka, kakršna je bila takoj po osvoboditvi, ne glede na to, da je šel razvoj naše oblasti na vseh področjih, posebno v gospodarstvu, daleč naprej. Zato so tudi sedanje oblike notranje organizacije v mnogih primerih postale ovira za nadaljnji razvoj okrajnih izvršnih odborov (n. pr. gospodarski odsek) ...« Dodatne naloge okrajnim izvršilnim odborom je prinesla tudi odprava okrožnih ljudskih odborov, dodatne težave pa so povzročale še številne kadrovske spremembe med člani okrajnih izvršilnih odborov in dejstvo, »... da so posamezni poverjeniki bili po večini primerov nenagrajeni in so zaradi zaposlenosti v rednem poklicu

²⁷¹ Splošno navodilo za ustanovitev okrajnih (mestnih, rajonskih) kontrolnih komisij in organov ljudske inšpekcije, Ur. l. FLRJ, št. 82-699/1948; Uredba o ustanovitvi okrajnih (mestnih, rajonskih) komisij in organov ljudske inšpekcije, Ur. l. LRS, št. 43-228/1948.

²⁷² Danilo Jelenc: Nekateri nepravilnosti v načinu vodstva lokalnega gospodarstva, Ljudska uprava, I/4-5, Ljubljana 1948, str. 164-167; Silvo Šivic: O ustanavljanju lokalnih podjetij, Ljudska uprava, I/4-5, Ljubljana 1948, str. 167-172; Igor Vilfan: Organizacija računovodske službe v podjetjih ljudskih odborov, Ljudska uprava, I/4-5, Ljubljana 1948, str. 173-177.

posvečali zelo malo časa delu v odboru ...» Zato je del okrajnih izvršilnih odborov »... postal nujno nesistematičen, neplanski in kampanjski ...» V smernicah je bilo poudarjeno, da bodo bodoči »... poverjeniki stalni, to je zaposleni stalno v svojem poverjeništvu in za to tudi nagrajeni ...» Zapisano je bilo, da morajo »... okrajni izvršilni odbori vso svojo dejavnost zajeti v treh dosledno ločenih sektorjih: planskem, upravno-regionalnem in operativnem ...» V nadaljevanju so navedene predvidene komisije in poverjenišтва z okvirnimi nalogami izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov.²⁷³

Zvezna vlada je za ureditev organizacije izvršilnih odborov na okrajni in mestni ravni izdala Splošna navodila o ustanovitvi poverjeništev v okrajnih in mestnih ljudskih odborih ter o reorganizaciji upravnega aparata ljudskih odborov. Josip Globevnik je zapisal, da je »... nova organizacija lokalne uprave s poverjeništvu, zlasti s samostojnimi poverjeništvu za posamezne panoge gospodarstva predvsem omogočila večjo samostojnost teh upravnih panog ... Poverjenišтва kot celota, katerim so bili na čelu poverjeniki kot člani izvršilnih odborov, so bila za svoje delo odgovorna ne samo izvršilnim odborom, ampak tudi višjemu organu državne uprave ...» Pri upravnih gospodarskih organih ljudskih odborov je bilo za povezovanje večjega števila istovrstnih podjetij v njihovi upravi mogoče ustanavljati direkcije.²⁷⁴

Na podlagi 19. točke 44. člena Ustave LRS je bila v pristojnosti republiških organov tudi zakonodaja o organizaciji državne oblasti. Na tej podlagi je 14. oktobra 1948 z objavo v Uradnem listu LRS začela veljati uredba, ki je natančno opredelila organizacijo izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov in upravno organizacijo ljudskih odborov, zlasti okrajnih.

Uredba je določala, da morajo pri izvršilnih odborih okrajnih ljudskih odborov praviloma oblikovati naslednje organe:

Izvršilni odbor okrajnega ljudskega odbora	Okrajna komisija	Poverjenišтво
	planska	za kmetijstvo
	kontrolna	za gozdarstvo in lesno industrijo
		za trgovino in preskrbo
		za komunalne zadeve
		za industrijo in obrt
		za finance
		za delo
		za prosveto
		za ljudsko zdravstvo
		za socialno skrbstvo
		za lokalni promet

²⁷³ Organizacija okrajnih izvršilnih odborov, Zapiski, Ljudska uprava, I/1–2, Ljubljana 1948, str. 67–70.

²⁷⁴ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 38–39.

Glede na krajevne razmere je bilo mogoče na podlagi 3. člena uredbe pri okrajnih ljudskih odborih ustanoviti tudi poverjeništvo za turizem in gostinstvo ter poverjeništvo za gradnje. Pri okrajnih ljudskih odborih, na območju katerih je bilo turizma, gostinstva in gradenj malo, je bilo za te dejavnosti pristojno poverjeništvo za komunalne zadeve. Dopusčena je bila tudi možnost, da pri okrajih z manj razvitim gozdarstvom in lesno industrijo to dejavnost poverijo skupnemu poverjeništvu za kmetijstvo in gozdarstvo.

Pri manjših okrajnih ljudskih odborih je bilo mogoče priključevati oziroma združevati še nekatere druge dejavnosti. Mogoče je bilo ustanoviti poverjeništvo za lokalno gospodarstvo, ki je združevalo komunalno dejavnost, lokalno industrijo in obrt, dopuščeno je bilo združiti zadeve zdravstva in socialnega skrbstva v poverjeništvo za ljudsko zdravstvo in socialno skrbstvo, lokalni promet pa so lahko vključili v poverjeništvo za komunalne zadeve.

Tajništvo izvršilnega odbora okrajnega ljudskega odbora je predstavljalo »... upravni aparat izvršilnega odbora za vodstvo splošne uprave in za koordinacijo dela ...« in so ga sestavljali naslednji organi:

- personalni odsek
- upravno-organizacijski odsek
- biro za koordinacijo²⁷⁵
- urad za državljska stanja
- pravna služba
- vojaški odsek
- katastrski urad
- urad za cene
- referat za tisk
- splošna administracija
- služba za preskrbo delavcev in nameščencev okrajnega ljudskega odbora

Druge naloge je tajništvom okrajnih ljudskih odborov lahko določila le Vlada LRS s posebnimi odločbami.

Izvršilni odbor vsakega okrajnega ljudskega odbora sta vodila predsednik in tajnik. Predsednik je bil v prvi vrsti odgovoren »... za pravilno izvajanje političnih smernic ljudskega odbora in izvršilnega odbora, tajnik pa za koordinacijo upravnega dela ...« Oba skupaj sta morala izvajati »... splošno politiko ljudskega odbora in izvršilnega odbora ...« ter koordinirati celotno delo upravnega aparata.

Vodenje poverjeništev pri izvršilnih odborih okrajnih ljudskih odborov je bilo naloženo poverjenikom, ki so bili člani izvršilnih odborov, komisiji pa sta vodila predsednika komisij, prav tako člana izvršilnega odbora. Uredba je posebej poudarjala, da »... vsak poverjenik oziroma predsednik komisije vodi po eno poverjeništvo oziroma komisijo. Samo izjemoma sme en član izvršil-

²⁷⁵ M. Berčič – M. Svetina: O biroju za koordinacijo v tajništvu okrajnega izvršilnega odbora, Ljudska uprava, 1/4–5, Ljubljana 1948, str. 194–197.

nega odbora voditi dve poverjeništvu, za kar je potreben sporazum s predsednikom Vlade LRS, razen če gre za začasno nadomestitev ...» Predsednika komisij in poverjeniki so bili za svoje delo odgovorni najprej izvršilnemu odboru, ustreznemu ministrstvu pa tudi pristojnim komisijam pri Vladi LRS.

V poverjeništvih so za opravljanje »posameznih skupnih zadev« ustanavljali uprave, odseke, referate, inšpekcije, planske, inštruktorske, operativne grupe, biroje itd.

Za uprave je veljalo, da »... se ustanovijo za tiste obsežnejše skupine zadev, glede katerih ima izvršilni odbor tako splošne regulatorne naloge kakor tudi neposredno vodstvo gospodarskih ali drugih organizacij in ustanov ...« Vodili so jih šefi uprav, neposredno podrejeni svojim poverjenikom in upravam na višjih ravneh. Za inšpekcije pa je bilo določeno, da jih smejo ustanavljati le na podlagi posebnih zveznih ali republiških predpisov.

Tako pri poverjeništvih kakor tudi pri upravah so izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov lahko ustanovili svete oziroma komisije, »... ki pomagajo izvršilnemu odboru pri delu ...« Člane svetov je na predlog pristojnih poverjenikov imenoval izvršilni odbor, smeli pa so biti predstavniki družbenih organizacij, zveznih in republiških podjetij ter ustanov, lahko pa so bili vanje imenovani tudi »posamezni državljani«.

Sredstva lokalnega gospodarstva, pridobljena iz nacionaliziranih podjetij (sredstva za proizvodnjo, blagovni promet, transportna sredstva in nepremičnine), so ljudski odbori upravljali po svojih podjetjih in direkcijah. Direkcije so ljudski odbori kot »... neposredne upravne operativne voditelje in podjetja višje oblike ...« ustanavljali takrat, kadar je bilo v okraju več istovrstnih podjetij. Tako podjetja kakor direkcije so bile pod neposrednim vodstvom pristojnega poverjeništvu ali uprave.

Vlada LRS se je očitno zavedala zahtevnosti izvedbe uredbe in zapletenosti nove organiziranosti izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov, zato je predsednik vlade pri vladnem predsedstvu moral imenovati posebno komisijo in še »potrebno število podkomisij«. Podkomisije so morale skupaj s posameznimi izvršilnimi odbori že do 1. decembra 1948 izdelati »... konkretno organizacijo poverjeništev in upravnega aparata vsakega ljudskega odbora ter okvirni predlog za sistemizacijo delovnih mest ...« Do istega datuma je bilo potrebno predlog predložiti republiški komisiji. Le-ta je morala »... v 7 dneh proučiti vsak predlog in ga s svojim predlogom poslati Vladi LRS. Vlada LRS izda odločbo o organizaciji vsakega posameznega izvršilnega odbora okrajnega ljudskega odbora ...« V enem od členov uredbe je bilo poudarjeno, da morajo izvršilni odbori »... z odločbo vlade LRS določeno organizacijo poverjeništev in organizacijo upravnega aparata ... izvesti ... do 10. januarja 1949 ...« Pri zapisu datuma je prišlo do tiskarske napake. V popravku zakona, objavljenem v Uradnem listu 19. oktobra 1948, je bil kot pravi datum za izvedbo reorganizacije izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov določen 1. januar 1949. Novo organizacijo so morali izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov

zapisati v svoje statute, ki so jih morali predložiti na seje svojih okrajnih ljudskih odborov najpozneje do 1. marca 1949.

Na podlagi citirane uredbe je bilo pri izvršilnih odborih okrajnih ljudskih odborov mogoče nova poverjenišтва ustanavljati, odpravljati in združevati le z odločbami Vlade LRS, in to na podlagi predlogov pristojnih ministrov ali predsednikov republiških komisij ali komitejev. Organizacijske enote znotraj poverjeništev pa so smeli spreminjati le pristojni ministri ali predsedniki komisij ali komitejev, pa še to »... v sporazumu s predsednikom vlade LRS ...« Povečanje ali zmanjšanje delovnih mest v organizacijskih enotah so smeli izvršiti le po poprejšnjem dovoljenju sekretariata za personalno službo pri Predsedstvu Vlade LRS.

Iz določil uredbe so bili izvzeti izvršilni odbori mestnih ljudskih odborov Glavnega mesta Ljubljana ter mest Celje in Maribor. Za postavitev in izvedbo njihove organizacije so bili predvideni posebni predpisi.

Uredba je s 16. členom posegla tudi v organizacijo krajevnih ljudskih odborov kot najnižjih organov oblasti. V njem je bilo zapisano, da se »... pri večjih krajevnih ljudskih odborih ... lahko z odločbo Vlade LRS ustanovijo poverjenišтва v smislu te uredbe ...« Zadeve različnih področij dejavnosti »... se pri takih ljudskih odborih lahko združijo v eno poverjenišтво ...«²⁷⁶

Teden dni potem, ko je začela veljati omenjena uredba, je Vlada LRS imenovala republiško komisijo za zakonodajo in organizacijo državne uprave, katere naloga je bila tudi, da »... predlaga Vladi LRS splošna načela za organizacijo državne uprave ... ter za organizacijo ljudskih odborov (izvršilnih odborov ljudskih odborov) ...« Njena naloga je bila tudi pripraviti »... obrazce statotov ljudskih odborov ...« Le dan kasneje, 23. oktobra 1948, je bil imenovan tudi predsednik komisije.²⁷⁷

7. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949

Družbene spremembe proti koncu štiridesetih let 20. stoletja, zlasti še zakon o petletnem planu, so zahtevale novo in prečiščeno besedilo dotedanjega zveznega zakona o ljudskih odborih iz pomladi 1946. Ljudska skupščina FLRJ je 28. maja 1949 sprejela predelano besedilo oziroma nov splošni zakon o ljudskih odborih, katerega eden poglavitnih namenov je bil, »... da se ljudski odbori še bolj okrepijo in razvijejo kot organi oblasti v državi delovnega ljudstva ...« Josip Globevnik poudarja, da so »... v drugem splošnem zakonu o ljudskih odborih temeljna načela, ki sta jih uveljavila že ustava in prvi splošni zakon o ljudskih odborih, samo še bolj utrjena in razvita naprej ...« Nekatere dopolnit-

²⁷⁶ Uredba o organizaciji izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov in njihovih poverjeništev ter o organizaciji upravnega aparata ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 43-226/1948; popravek, Ur. l. LRS, št. 44/1948.

²⁷⁷ Uredba o ustanovitvi Komisije za zakonodajo in organizacijo državne uprave pri vladi LRS, Ur. l. LRS, št. 45-240/1948; Odločba o imenovanju, Ur. l. LRS, št. 45-243/1948.

ve na organizacijskem področju ljudskih odborov so zahtevale nove, »... zlasti gospodarske upravne naloge ...« odborov.²⁷⁸ Zakon izraža družbeno in politično stanje tedanjega časa ter nakazuje naloge državne oblasti. Jože Goričar poudarja, da daje splošni zakon o ljudskih odborih za področje upravnoteritorialnih enot »... organizacijske oblike naši socialistični demokraciji ...«²⁷⁹

Po 10. členu zakona so ljudski odbori kot najvišji organi državne oblasti na svojih območjih vodili vse organe državne uprave. To je pomenilo, da »... poleg ljudskih odborov kot predstavniških organov ne more biti v upravnoteritorialnih enotah nobenih drugih organov oblasti, ... saj so morali zvezni in republiški organi oblasti in državne uprave naloge iz svojih pristojnosti izvajati ... po ljudskih odborih oziroma po njihovih izvršilnih odborih, sami pa upravljajo le z nekaterimi ustanovami in podjetji splošnega državnega pomena in republiškega pomena ...« Le izjemoma je bilo mogoče z uredbo Vlade FLRJ pri okrajnih, mestnih, rajonskih in oblastnih ljudskih odborih ustanoviti »... za zadeve splošnih zveznih ministrstev, za splošne zvezne zadeve, ki spadajo v pristojnost ministrstva za notranje zadeve FLRJ in pa za zadeve posebnih organov splošnega zveznega pomena ...« njihove lastne organe, ki so bili podrejeni »... samo tem ministrstvu oziroma tem posebnim organom; samo z zakonom pa se smejo ustanoviti pri teh ljudskih odborih organi republiških ministrstev, ki so podrejeni samo tem ministrstvu ...« Kot po prejšnjem, je tudi po sedanjem zakonu veljalo, da ljudski odbori uredijo svojo organizacijo s statuti, ki so jih morali potrditi oblastni ljudski odbori, statute oblastnih ljudskih odborov pa prezidiji republiških ljudskih skupščin.

Novi zakon o ljudskih odborih je za proučevanje posameznih strokovnih vprašanj, pripravo odlokov, izvedbo anket in druge zadeve večjega pomena določil, »... da ljudski odbori sestavijo iz svojih članov komisije ...« Po 66. členu zakona so ljudski odbori izmed svojih članov lahko sestavljali naslednje komisije:

- komisija za odloke,
- komisija za gospodarski plan in finance,
- mandatna in imunitetna komisija,
- komisija za prošnje in pritožbe.

Pri ljudskih odborih je bilo mogoče ustanavljati »... tudi druge komisije za pretresanje določenih vprašanj (komisijo za komunalne zadeve, gospodarsko komisijo, kulturno in prosvetno komisijo, komisijo za ljudsko zdravstvo in socialno skrbstvo in pod.), ki sodelujejo z izvršilnim odborom pri izpolnjevanju njegovih nalog ...« Za izvedbo anket in drugih posebnih zadev so ljudski odbori lahko ustanavljali anketne in drugečasne komisije.²⁸⁰

²⁷⁸ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 47–49.

²⁷⁹ Jože Goričar: Trije pomembni zakoni, Ljudska uprava, II/7, Ljubljana 1949, str. 297–301.

²⁸⁰ Vinko Hafner: Razvijajmo udejstvovanje ljudskih množic v lokalni upravi, Ljudska uprava, I/7–8, Ljubljana 1948, str. 312–319; Vinko Hafner: Razvijajmo sodelovanje ljudskih množic v lokalni upravi, Ljudska uprava, II/1, Ljubljana 1949, str. 5–10.

V splošnem je po zakonu o ljudskih odborih veljalo, da ljudski odbori svoje pristojnosti in naloge izvajajo na plenurnih in v izvršilnih odborih.

Po novem splošnem zveznem zakonu o ljudskih odborih so imeli poslej vsi ljudski odbori svoje izvršilne odbore, torej tudi krajevni in mestni ljudski odbori v sestavi okraja, ki so imeli značaj krajevnega ljudskega odbora. Izvršilni odbori ljudskih odborov so bili opredeljeni kot izvršni in upravni organi ljudskih odborov, ki so jih odborniki izvolili izmed svojih članov. Za svoje delo so bili odgovorni svojim ljudskim odborom, ki so lahko svoje izvršilne odbore v celoti razrešili ali le posamezne člane.

Izvršilne odbore ljudskih odborov so sestavljali predsedniki, sekretarji in najmanj še trije člani. Izvršilni odbori večjih mest in oblasti so smeli imeti še enega ali več podpredsednikov in po dva sekretarja. Konkretna številčna sestava izvršilnih odborov je bilo potrebno določiti v statutih ljudskih odborov, pri tem je bilo potrebno upoštevati številčni sestav ljudskih odborov ter obseg in zapletenost njihovega dela. Predsedniki in sekretarji ljudskih odborov so morali med drugim usklajevati delo poverjeništev in drugih organov pri izvršilnih odborih.

Izvršilni odbori oblastnih, okrajnih, mestnih in rajonskih ljudskih odborov so za opravljanje nalog posameznih panog državne uprave ustanavljali poverjenišтва, planske in kontrolne komisije, in sicer:

Izvršilni odbor	Poverjenišтво	Komisija
oblastnega ljudskega odbora		
okrajnega ljudskega odbora		
mestnega ljudskega odbora		
rajonskega ljudskega odbora		
	za kmetijstvo in gozdarstvo	
	za industrijo	
	za državne nabave	
	za komunalne zadeve	
	za trgovino in preskrbo	
	za finance	
	za notranje zadeve	
	za delo	
	za prosveto in kulturo	
	za ljudsko zdravstvo	
	za socialno skrbstvo	
	za lokalni promet	
		planska
		kontrolna

Glede na lokalne razmere so republiške vlade z uredbami poverjenišтва lahko na novo ustanavljale, združevale in delile.

Ljudski odbori mest, ki so spadala k okrajem, in ljudski odbori bolj razvitih krajev in mestnih naselij so na podlagi vladnih uredb smeli ustanavljati poverjenišтва za eno ali več upravnih panog.

Poverjenišтва so kot poverjeniki vodili člani izvršilnih odborov ljudskih odborov. Poverjenike so imenovali izvršilni odbori, le poverjenike za notranje zadeve so smeli imenovati sporazumno z ministrstvom za notranje zadeve republiške vlade. Izjemoma so smele poverjenišтва za notranje zadeve voditi tudi osebe, ki niso bile člani izvršilnih odborov, a le sporazumno z ministrstvom za notranje zadeve. Izjemoma so smeli posamezni poverjeniki kot člani izvršilnih odborov voditi po dve poverjeništvu.

Planske komisije so bile organi ljudskih odborov za pripravo gospodarskih planov in vodenje evidenc o njihovem izvajanju. Predsednike planskih komisij so izmed svojih članov imenovali izvršilni odbori, člani pa so bili imenovani izmed odbornikov ljudskih odborov ter predstavnikov zadružnih in drugih družbenih organizacij, pa tudi izmed vodilnih strokovnjakov.

Kontrolna komisija je bila tudi organ ljudskega odbora, ki je nadzirala »... poslovanje in delo organov državne uprave, ustanov in podjetij ljudskega odbora in tudi druge ustanove, podjetja in organizacije na območju ljudskega odbora, ki jih na podlagi zakona nadzoruje država; ne nadzoruje pa zveznih in republiških organov, ustanov in podjetij ...« Delovale so pod splošnim vodstvom komisije državne kontrole ljudske republike. Vodili so jih predsedniki, ki so jih imenovali izmed svojih članov izvršilni odbori ljudskih odborov, člane pa so predlagale družbene organizacije (lahko izmed svojih članov ali druge državljanke) sporazumno s predsednikom republiške komisije državne kontrole. Naloga predsednikov kontrolnih komisij je bila tudi dajanje navodil za delo organov ljudske inšpekcije.

Obe komisiji sta bili pri izvršilnih odborih ljudskih odborov ustanovljeni »... za opravljanje upravnih nalog s področja planiranja oziroma s področja kontrole organov državne uprave podjetij in zavodov, kolikor je to spadalo v pristojnost ljudskega odbora ...« Delo komisij sta vodila njuna predsednika, ki sta bila tudi člana izvršilnega odbora ljudskega odbora. Člane komisij so imenovali ljudski odbori.²⁸¹

Na podlagi predpisov je bilo mogoče pri poverjeništvih, komisijah in sekretariatih ljudskih odborov za izvajanje posameznih zadev ustanavljati sektorje, uprave, direkcije, ustanove, podjetja, oddelke, odseke, referate, skupine, posebne strokovne in druge organizacijske enote.

Po zakonu o ljudskih odborih so pri okrajnih in mestnih izvršilnih odborih ljudskih odborov ustanavljali pravne posvetovalnice, katerih naloga je bila pravno svetovanje državljanom.

²⁸¹ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 47–48.

Poverjeniki so morali občasno sklicevati delovne sestanke svojih vodilnih in strokovnih uslužbencev, »... zato, da skupno obravnavajo naloge poverjeništv, načrt za delo in druge ukrepe za izpolnitev nalog, ki jih ima poverjeništv ...«

Za manjše krajevne ljudske odbore je veljalo, da vodijo posamezne panoge državne uprave predsedniki oziroma tajniki odborov, »... in sicer po razdelitvi, ki jo določi izvršilni odbor ...« Za posamezne panoge ali več panog državne uprave pa so smeli skupaj ustanavljati odseke, ki so imeli status pomožnih aparatov predsednikov in sekretarjev. Ostale naloge izvršilnih odborov manjših ljudskih odborov so opravljali njihovi člani.

Za izvajanje nalog so ljudski odbori smeli zaposlovati uslužbence kot upravne in strokovne sodelavce. Odločbe o zaposlitvi uslužbencev poverjeništev za notranje zadeve so smeli izvršilni odbori izdajati po predlogih ministrstva za notranje zadeve.

Splošni zakon o ljudskih odborih je zahteval, da pri izvršilnih odborih ljudskih odborov ustanovijo svete državljanov. Njihov namen je bil, »... da se lokalne in splošne naloge uspešno izpolnjujejo in da se državljani sami udeležujejo lokalne uprave ...« Vanje so imenovale svoje člane množične ljudske organizacije ter ustanove in podjetja z območja ljudskega odbora, njihove člane so smeli izmed državljanov imenovati tudi izvršilni odbori ljudskih odborov. Svete državljanov so vodili poverjeniki upravnih panog ali druge osebe, imenovane na sejah izvršilnih odborov.

Zakon je dopuščal, da so izvršilni odbori ustanavljali tudi komisije državljanov, ki so jim naložili »... izvedbo posameznih zadev na področju gospodarstva, kulture in komunalnega napredka ...« Za izpolnitev nalog so smele komisije v ustanovah in podjetjih ustanavljati še posebne komisije.

V 84. členu zakona je bilo določeno, da izvršilni odbori ljudskih odborov svoje delo opravljajo tudi še potem, ko ljudskim odborom poteče mandat, vse do izvolitve novih izvršilnih odborov.

Hierarhija državne oblasti je opredeljena v poglavju C, ki ima naslov: Medsebojne pravice in dolžnosti ljudskih odborov in višjih organov državne oblasti in državne uprave ljudske republike. Izraža se tudi skozi sistem razpuščanja ljudskih odborov in njihovih izvršilnih odborov. Po določitih 50. člena zakona so imeli prezidiji ljudskih skupščin ljudskih republik pravico razpustiti katerikoli ljudski odbor na območju ljudske republike, oblastni ljudski odbori pa so imeli na svojih območjih pravico razpustiti »... katerikoli krajevni ljudski odbor ali odbor mesta, ki spada k okraju, če je delo tega odbora v očitnem nasprotju z ustavo in zakonom ...« Razpuščene ljudske odbore so do izvolitve novih vodili začasni izvršilni odbori; imenovati so jih morali organi, ki so jih razpustili. Člani takega izvršilnega odbora so bili imenovani izmed članov razpuščenega ljudskega odbora, lahko pa tudi izmed drugih državljanov. V aktih o razpustitvi ljudskih odborov so morale biti razpisane tudi volitve novih odborov, ki niso smele biti prej kot mesec dni in ne kasneje kot tri mesece

po razpustitvi. Prezidiji ljudskih skupščin ljudskih republik so imeli pravico razpustiti (razvezati) katerikoli izvršilni odbor ljudskega odbora na območjih ljudskih republik. Določeno je bilo, da imajo višji (nadrejeni) ljudski odbori pravico razpustiti (razvezati) izvršilne odbore nižjih (podrejenih) ljudskih odborov na svojih območjih. Pogoji za taka dejanja je bilo delovanje izvršilnih odborov, ki je moralo biti v očitnem nasprotju z ustavo in zakoni. Odloki o razpustih (razvezah) izvršilnih so pozvali ljudske odbore na zasedanja, na katerih so morali izvoliti nove izvršilne odbore. Tudi skozi ta določila so se izražala načela demokratičnega centralizma, ki so bila še močno poudarjena v t. i. drugi fazi razvoja FLRJ, to je v fazi administrativnega socializma.²⁸²

Prehodne in končne določbe zakona so predvidevale, da bodo izšli republiški zakoni o ljudskih odborih, do tedaj pa so za organizacijo in poslovanje veljale določbe tega zveznega zakona.²⁸³

Komite Vlade LRS za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti je na podlagi Splošnega zakona o ljudskih odborih izdelal osnutek zakona o ljudskih odborih republike Slovenije, ki je bil skupen za vse stopnje ljudskih odborov. Razprava o njem je bila predvidena do 3. oktobra 1949. Komite je v spremni besedi k osnutku izrazil dilemo, »... ali je republiški zakon potreben, ko imamo že splošni zakon o ljudskih odborih ...«, saj se je postavljalo vprašanje, ali »... smo pri graditvi ljudskih odborov prišli tako daleč, da je obstoječe stanje že mogoče urediti z (republiškimi, op. J. K.) zakonom ...«²⁸⁴

Družbeni razvoj v FLRJ konec štiridesetih in v začetku petdesetih let 20. stoletja je pomenil postopno dekoncentracijo državne oblasti, kar je pomenilo, da državljani »... po svojih družbenih organizacijah postopoma ... prevzemajo od državnih organov neposredno vodstvo nekaterih področij družbenih odnosov ...«, kar je veljalo zlasti za gospodarjenje s splošnim ljudskim premoženjem. Vse to je po mnenju Josipa Globevnika bistveno zmanjševalo nevarnost birokratizacije državnih organov. Temeljni zakon o gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih²⁸⁵ je gospodarjenje z družbeno lastnino v gospodarstvu prenesel od državnih organov na neposredne proizvajalce, na njihove delavske svete in upravne odbore. S tem je država izgubila monopol nad upravljanjem državnega gospodarstva. Dekoncentracija oblasti je poleg gospodarstva postopoma zajemala tudi področja družbenih javnih služb. Na zvezni ravni so bila odpravljena nekatera gospodarska ministrstva. To je pomenilo prenos posameznih funkcij državne oblasti »... na nižje organe, torej vertikalno, ob-

²⁸² Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 42.

²⁸³ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 49-410/1949.

²⁸⁴ Predgovor k osnutku zakona o ljudskih odborih Ljudske republike Slovenije, Ljudska uprava, II/8, Ljubljana 1949, str. 362; v isti številki Ljudske uprave je objavljeno besedilo osnutka zakona o ljudskih odborih LRS.

²⁸⁵ Temeljni zakon o gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih, Ur. l. FLRJ, št. 48-391/1950.

enem pa mora to prenašanje potekati tudi horizontalno, to je od državnih organov na družbene organe ...» Kot meni Josip Globevnik, so pri tem odigrali pomembno vlogo ljudski odbori kot temeljni in najštevilčnejši organi oblasti. Zato je bilo potrebno »... čimbolj razviti tiste organizacijske oblike, ki omogočajo čim večje sodelovanje državljanov v lokalni upravi in neposredno kontrolo množic nad delom ljudskega odbora in njegovih organov ...« V drugi polovici leta 1950 so bili zato v ljudskih republikah FLRJ sprejeti republiški zakoni, ki so za posamezne veje upravnih panog ustanavljali svete ljudskih odborov. Ti so kot kolektivni organi pri vodenju upravnih panog zamenjali dotedanje poverjenike kot individualne organe, kar je pomenilo, da so »... bile vse upravne funkcije, ki jih je doslej vodil sam, prenesene na svet kot kolegijsko telo ...«, kar je zmanjševalo birokratizacijo izvršilnih organov oblasti tudi na lokalni ravni.²⁸⁶

8. Sveti in komisije državljanov, decembra 1950

Številne naloge na lokalni in državni ravni, ki so jih konec štiridesetih let 20. stoletja dobili zlasti okrajni ljudski odbori, mestni ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljane ter mestni ljudski odbori iz okrajev izločenih mest in njihovi rajonski ljudski odbori, kjer so bili organizirani, so zaradi operativnosti vse bolj prepuščali svojim izvršilnim odborom. Le-ti so v glavnem vodili »... gospodarski, socialni in kulturni razvoj svojega območja ...«, s čimer so postali »... resnični lokalni organi ... države ...«, zato se je »... izvršilni odbor ... kot organ uprave marsikdaj oddaljil od svojega ljudskega odbora ...« Tako so izvršilni odbori postajali vse bolj pomembni in zbirokratizirani. Josip Globevnik v eni od razprav pred volitvami v okrajne in mestne ljudske odbore iz okrajev izločenih mest ter njihovih rajonov, ki so bile razpisane za december 1950 in januar 1951, opozarja na to nevarnost. Ugotavlja, da izkušnje iztekajoče se mandatne dobe okrajnih in njim podobnih ljudskih odborov »... uče, da se marsikje odnos med ljudskim odborom in njegovim izvršilnim odborom razvijal vedno bolj v škodo ljudskega odbora v tem smislu, da je vodilna vloga prešla na izvršilni odbor ...« Izvršilni odbori so bili pri izvrševanju svojih nalog neprestano aktivni in so dejansko vodili ves razvoj na območjih svojih okrajev. Tako so se odcepili od svojih ljudskih odborov in je prihajalo do tega, da so ljudski odbori le še potrjevali poročila in sklepe svojih izvršilnih odborov. Rešitev odtujitve so nakazovale zamisli o svetih državljanov pri izvršilnih ljudskih odborih, ki naj bi jih ponovno povezali z ljudskimi odbori in njihovimi volivci.²⁸⁷

Sredi decembra 1950 je Ljudska skupščina LRS na podlagi 103. in 104.

²⁸⁶ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 49–53.

²⁸⁷ Josip Globevnik: Ob volitvah v nove okrajne, mestne in rajonske ljudske odbore, Ljudska uprava, III/12, Ljubljana 1950, str. 489–496.

člena Splošnega zakona o ljudskih odborih iz leta 1949 sprejela Zakon o svetih in komisijah državljanov, ki »... je utrdil te organe ... kot najpomembnejšo obliko za sodelovanje državljanov v lokalni upravi ...«²⁸⁸ Marijan Breclj je v obrazložitvi zakona poudaril njegovo pomembnost, »... ker z njim prvikrat in konkretno s sankcijami urejamo vprašanje neposredne udeležbe ljudstva v lokalni upravi ... pri poslih, ki so sicer poverjeni izvršilnim organom ljudskih odborov ...«, saj pri njih ne delujejo posredno preko predstavniških organov oblasti, »... to je preko svojih plenumov ljudskih odborov, ampak neposredno pri organih lokalne uprave same, to je pri poverjeništvih oz. pri izvršnih odborih, kjer niso upravni posli organizirani v poverjeništvih ...« Tako se preprečuje, da se »... izvršilni organi od ljudstva odmaknejo ...« in »... zaidejo v birokratizem ...«

Zakon je pri izvršilnih odborih ljudskih odborov ustanavljal dve vrsti svetov, in sicer svete državljanov, »... ki se s posebnimi predpisi ustanovijo, da kolektivno neposredno vodijo določeno upravno panogo in odločajo o zadevah te panoge (n. pr. sveti za prosveto in kulturo pri okrajnih ljudskih odborih) ...« Ti sveti državljanov so odpravili dotedanja poverjeništva pri izvršilnih odborih ljudskih odborov, čeprav so jih še vedno vodili poverjeniki, vendar pa niso bili njihovi člani. Poverjeniki so bili organi državne uprave in je svet državljanov je bil pri njem ustanovljen zato, »... da svetuje in predlaga ter da vrši nadzor ...«²⁸⁹

Druga vrsta svetov so bili sveti državljanov, »... ki se ustanovijo za nadzorstvo nad delom posameznih trgovskih in storitvenih podjetij ter njihovih poslovalnic, zavodov, uprav, večjih stanovanjskih poslopij in podobno (n. pr. potrošniški, naročniški, šolski, hišni in podobni sveti) ...«

Sveti državljanov za upravna področja so predstavljali posebno obliko lokalne državne uprave, »... v kateri pri vodstvu upravnega aparata v posamezni upravni panogi ali delovnem področju znotraj nje neposredno sodelujejo državljanji ...«²⁹⁰

Svete državljanov so smeli z odločbami ustanavljati ljudski odbori. Šteli so 5 do 15 članov, pri manjših ljudskih odborih pa lahko tudi le po 3 člane. Imenoval jih je ljudski odbor izmed svojih volivcev na predlog zborov volivcev, množičnih organizacij, podjetij in zavodov z območij ljudskih odborov. Njihov mandat je trajal eno leto. Poverjeniki, ki niso bili člani svetov državljanov, ker so bili organi državne uprave, za katerih upravna področja so bili ustanovljeni sveti, so morali za odločitve o vseh važnejših zadevah splošnega in lo-

²⁸⁸ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 53; Josip Globevnik: Vloga svetov državljanov v novi organizaciji ljudskih odborov, Ljudska uprava, IV/10, Ljubljana 1951, str. 516–520.

²⁸⁹ Marijan Breclj: O zbora volivcev, o svetih in komisijah državljanov in o delu okrajnih ljudskih odborov, predgovor k izdaji zakonov o zbora volivcev, svetih in komisijah državljanov in delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev in mestnih rajonov, Ljubljana 1951, str. 11–17 (knjižico je izdal Uradni list LRS) (v nadaljevanju: Marjan Breclj: O zbora volivcev).

²⁹⁰ Josip Globevnik: Sveti državljanov, Ljudska uprava, IV/2, Ljubljana 1951, str. 58–62.

kalnega pomena povprašati za mnenje svoje svete. Na ta mnenja poverjeniki niso bili pravno vezani, če so se odločili drugače, pa so sveti državljani ali njihovi posamezni člani o tem obvestili izvršilne odbore svojih ljudskih odborov, da ti odločijo, »... kdo ima prav: svet državljani ali poverjenik ...« Prav tako pa so morali poverjeniki svojim izvršilnim odborom predložiti svoja morebitna nestrinjanja s sklepi svetov državljani, da so le-ti odločili o zakonitosti sklepov svetov državljani. Za krajevne ljudske odbore, ki niso imeli poverjeništev, je veljalo, da »... sodelujejo sveti državljani s predsednikom oziroma tajnikom ali članom izvršilnega odbora, ki vodi določeno upravno panogo ...«

Za izvajanje posameznih zadev iz pristojnosti izvršilnih odborov so ljudski odbori oziroma njihovi izvršilni odbori lahko ustanavljali komisije državljani. Štele so 3 do 7 članov, ki so jih imenovali ljudski odbori izmed državljani svojih območij. Za izpolnjevanje in izvajanje konkretnih nalog so lahko kot svoje pomožne organe ustanavljale posebne komisije v zavodih in podjetjih. Njihov mandat v zakonu ni bil opredeljen, verjetno pa je bil enoleten, tako kot pri svetih državljani. Članstvo in opravljanje nalog v svetih in komisijah državljani je bilo častno in zato brezplačno, lahko pa so jim ljudski odbori priznali »... primerno nagrado, če je bilo njihovo delo posebno uspešno ...«²⁹¹

Komisije državljani so se od svetov državljani razlikovale po tem, da so komisije ustanavljali za »... izvršitev konkretnih zadev, dočim so sveti stalni organi pri vodstvu državne uprave ...«²⁹²

Josip Globevnik meni, da so se »... sveti in komisije državljani ... razvili kot najbolj praktična oblika za uveljavljanje državljani v lokalni upravi in za preprečevanje njene birokratizacije ...«²⁹³

Zakon o svetih državljani in komisijah državljani je prenehal veljati 9. julija 1952, ko je bil v Uradnem listu LRS objavljen Zakon o okrajnih ljudskih odborih, ki je v 177. členu odpravil omenjeni zakon.²⁹⁴

9. Zakon o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev, in mestnih rajonov z dne 14. decembra 1950

Za ljudske odbore okrajev in mest, ki so bila izločena iz okrajev,²⁹⁵ ter za

²⁹¹ Zakon o svetih državljani in o komisijah državljani, Ur. l. LRS, št. 39-216/1950; Zakon o svetih državljani in komisijah državljani (s komentarjem), Ljubljana 1951, str. 46-71 (knjižico je izdal Uradni list LRS).

²⁹² Marijan Breclj: O zborih volivcev, str. 16.

²⁹³ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 53.

²⁹⁴ Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952.

²⁹⁵ Decembra 1950 so imela status mest, izločenih iz okrajev, mesta Celje, Maribor, Jesenice in Kranj; Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 20-107/1950. Sredi junija 1951 je nekaj pristojnosti mesta, izločenega iz okraja, dobil tudi Bled; Zakon o posebni pristojnosti ljudskega odbora mesta Bled, Ur. l. LRS, št. 21-107/1951.



mestne rajone je bil konec decembra 1950 sprejet poseben zakon, ki je določal, da ti ljudski odbori opravljajo svoje naloge »po svojem predsedstvu in izvršilnem odboru« (splošni zakon o ljudskih odborih je v 58. členu opredelil, »... da ljudski odbori opravljajo svoje zadeve ... v plenumu ali pa po izvršilnem odboru ...«). Zakon je v 21. členu določal, da predsedstvo ljudskega odbora sestavljajo predsednik, njegov namestnik in tajnik. Njihov mandat je bil enak mandatu ljudskega odbora, predsednik pa je imel možnost, da »... vsak čas razveže vse ali posamezne člane predsedstva ...«, na njihova mesta pa se izvolijo novi. Odpravljeno je bilo dotedanje sprotno voljenje predsednika za vodenje sej ljudskega odbora, uvedeno je bilo stalno predsedništvo ljudskega odbora za vso poslovno dobo ljudskega odbora. »... V tem času je tudi funkcija sekretarja partijskega komiteta, združena doslej z osebo predsednika izvršilnega ljudskega odbora, prešla na predsednika ljudskega odbora. S tem je bila po eni strani zmanjšana nevarnost nadaljnje birokratizacije izvršilnega mehanizma in zraščanja vodstvenih partijskih organov z izvršilnimi organi oblasti, obenem pa je bil dan politični poudarek plenumu ljudskega odbora ...« Zato je bil glavni cilj zakona »... utrditi nasproti izvršilnemu odboru vlogo ljudskega odbora ...«²⁹⁶ Avtor prispevka o tej problematiki v reviji Ljudska uprava je vzroke za povečano birokratizacijo izvršilnih odborov ljudskih odborov iskal v dejstvu, da je bilo delo plenumov ljudskih odborov nezadovoljivo »... zlasti tudi zaradi tega, ker plenumi niso imeli za postopke pri svojem delu niti podrobnejših pravnih predpisov niti kakih drugih ustaljenih pravil ...«, zato »... so se – v večini primerov nezavestno – prilaščali nalog in funkcij plenumov ljudskih odborov njihovi izvršilni odbori. Pomen ljudskih odborov kot predstavniških organov ljudske oblasti se je s tem nujno zmanjševal, s čimer pa se je okrepila težnja k birokratizaciji lokalne uprave ...« Namen zakona je bil postaviti pravilno razmerje med ljudskimi in izvršilnimi odbori.²⁹⁷

Okrajni ljudski odbori ter ljudski odbori mest, izločenih iz okrajev, in rajonski ljudski odbori so že na svojih prvih zasedanjih morali izvoliti stalne tričlanske disciplinske komisije, ki so obravnavale kršitve dolžnosti članov ljudskih odborov. Poleg njih pa so pri okrajnih ljudskih odborih in ljudskih odborih mest, izločenih iz okrajev, in rajonskih ljudskih odborih ustanavljali še eno stalno komisijo.

Komisije okrajnih ljudskih odborov, ljudskih odborov mest, izločenih iz okrajev, in rajonskih ljudskih odborov:

²⁹⁶ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 53–54.

²⁹⁷ J. H. (verjetno Jože Hacin): Nekaj o bistvenih načelih Zakona o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okraja in mestnih rajonov, Ljudska uprava, IV/2, Ljubljana 1951, str. 49; Marijan Breclj: O zborih volivcev, str. 17–19.

Ljudski odbor	Obvezna stalna komisija	Možna stalna komisija
okrajni ljudski odbori ljudski odbor mesta, izločenega iz okraja rajonski ljudski odbor		
	disciplinska	
	za preiskovanje zadev v zvezi z razrešitvijo pred- sednikov, sodnikov in sod- nikov porotnikov pri okrajnem sodišču	
		za odloke in druge pred- pise ljudskega odbora
		za gospodarski plan in finance
		mandatna in imunitetna
		za komunalne zadeve
		za prošnje in pritožbe
		gospodarska
		kulturna in prosvetna
		za ljudsko zdravstvo in socialno skrbstvo
		še podobne komisije

Ljudski odbor je lahko vsak čas razrešil posamezne člane komisije ali celo komisijo in izvolil nove člane ali komisijo.

Končne določbe zakona so omogočale, da so tudi ljudski odbori krajev in k okraju spadajočih mest lahko smiselno uporabljali določbe tega zakona, a prilagojene njihovim potrebam in organizacijam.²⁹⁸

Številne komisije pri ljudskih odborih, njihovih izvršilnih odborih in še komisije državljanov so pri poslovanju organov lokalnih oblasti povzročale kar precej zmede.²⁹⁹

Zakon o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev, in mestnih rajonov je prenehal veljati 9. julija 1952, ko je bil v Uradnem listu LR Slovenije objavljen Zakon o okrajnih ljudskih odborih, ki je v 177. členu razveljavil omenjeni zakon.³⁰⁰

²⁹⁸ Zakon o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev in mestnih rajonov, Ur. l. LRS, št. 39-217/1950.

²⁹⁹ Josip Globevnik: Komisije pri ljudskih odborih, Ljudska uprava, IV/5, Ljubljana 1951, str. 217–226.

³⁰⁰ Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952.

10. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952

Konec štiridesetih in v začetku petdesetih let 20. stoletja so se v jugoslovanski družbi dogodile velike spremembe, zlasti »... izročitev podjetij v upravljanje delovnih kolektivov ...«; to je bila uvedba delavskega samoupravljanja, s čimer »... se je pričel proces tako imenovane deetatizacije ...« (kar je pomenilo, da je bilo tudi konec administrativnega načina gospodarjenja) in nadaljevanje zmanjševanja birokratizacije izvršilnih odborov ljudskih odborov. Spremembe so se med drugim odražale v postopnem zmanjševanju števila lokalnih organov oblasti (ljudskih odborov), njihovi reorganizaciji in v novostih pri njihovih pristojnostih, saj so ljudski odbori pridobili »... ustrezne planske in nadzorne funkcije nasproti vsem organizacijam na svojem območju ...«³⁰¹

V začetku januarja 1951 so bile odpravljene oblasti kot najvišja oblika upravnoteritorialnih enot, v katerih so še delovali ljudski odbori. Postopno se je zmanjševalo tudi število krajev in krajevnih ljudskih odborov kot najnižjih oblik lokalne oblasti. Spreminjali in prenašali so tudi nivojske pristojnosti med ljudskimi odbori. Družbene spremembe je bilo potrebno uzakoniti. Edvard Kardelj je v ekspoziciji k novemu splošnemu zakonu o ljudskih odborih poudaril, »... da je zvezna vlada v tesnem sodelovanju z vsemi republiškimi vladami pripravljala ta zakon nad leto dni ...«³⁰² To je bilo potrebno zato, »... ker se z novo ureditvijo ljudskih odborov kot temeljnih organov polagajo pravni temelji novemu organizacijskemu sistemu celotne državne zgradbe ...« Spomladi 1951 je Svet Vlade FLRJ za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti pripravil teze, »... v katerih so bila nakazana nekatera načela za novo ureditev ljudskih odborov ter nanizani številni problemi, ki naj bi jih diskusija še razčistila ...« Glavni namen priprave nove zakonodaje je bil, da »... vso snov ... ne bi izčrpal zvezni zakon, ampak naj bi bil to res splošen zakon, ki bi postavil glavna načela, medtem ko bi republike sprejele svoje republiške zakone o ljudskih odborih in jih šele s svojimi določbami neposredno uveljavili ... Naloga republiških zakonov o ljudskih odborih je bila v razmerju do splošnega zakona ta, da razčlenijo njegova določila in uveljavijo njihovo neposredno uporabo ...«³⁰³

Velike družbene spremembe na področju lokalne oblasti in uprave je na zvezni ravni uzakonil nov Splošni zakon o ljudskih odborih, ki sta ga oba domova Ljudske skupščine FLRJ sprejela 1. aprila 1952. Kot ugotavlja Janez Šmidovnik, je bil pri urejanju upravnih področij to prvi zares pravi splošni zakon, ki je med drugim postavljale glavna načela za organizacijo in delovanje ljudskih odborov. V 1. členu so ljudski odbori opredeljeni kot »... pod-

³⁰¹ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 105–106, 108.

³⁰² Edvard Kardelj: *Novi zakon o ljudskih odborih*, Ljudska uprava, V/4–5, Ljubljana 1952, str. 164.

³⁰³ Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 59–61.

laga oblasti delovnega ljudstva v Federativni ljudski republiki Jugoslaviji ...» Zato so bili »... ljudski odbori kot lokalni organi državne oblasti organi ljudske samouprave v občinah, okrajih in mestih ...» Zakon ne pozna več krajev kot upravnoteritorialnih enot in zato tudi ne več krajevnih ljudskih odborov kot najnižjih organov lokalne oblasti. Kot upravnoteritorialne enote je uzakonil občine, okraje in mesta, organi lokalne oblasti in ljudske samouprave pa so bili po 1. členu zakona občinski, okrajni in mestni ljudski odbori. Prav »... uvedba pojma in institucije občine v sistem lokalnih teritorialnih enot ...» je po mnenju Janeza Šmidovnika izjemno pomemben ukrep v razvoju jugoslovanske lokalne uprave in oblasti.³⁰⁴

V 3. členu zveznega splošnega zakona je bilo poudarjeno, da se le z zveznim zakonom ali ukazom Prezidija Ljudske skupščine FLRJ »... smejo za zadeve, ki spadajo v izključno zvezno pristojnost, ustanoviti v občini, okraju ali mestu upravni organi, ki so podrejeni naravnost zveznim organom državne uprave ...» Prav tako so se le z republiškim zakonom v občinah, okrajih in mestih smeli ustanavljati »... upravni organi, ki so podrejeni naravnost republiškim organom državne uprave ...»

Po zakonu so bili občinski ljudski odbori pa tudi ljudski odbori mestnih občin kot občin s posebnimi pravicami, ki so jih smeli ustanavljati le z zakonom, enodomni, okrajni in mestni ljudski odbori pa dvodomni. Sestavljali so jih okrajni oziroma mestni zbori, ki so bili splošno predstavniško telo vseh državljanov okrajev oziroma mest, in okrajni oziroma mestni zbori proizvajalcev, ki so bili predstavniško telo proizvajalcev oziroma delovnih ljudi, »... ki delajo v proizvodnji, prevozništvu in trgovini ...» Posamezne skupine proizvajalcev so bile v svojih zbori zastopane po deležih, ki so jih imele v družbenih produktih okrajev in mest. Odborniki obeh zborov okrajnih in mestnih ljudskih odborov so na sejah volili svoje organe. Josip Globevnik poudarja, da z uvedbo zbora proizvajalcev »... proizvajalec sam odloča o uporabi in razdelitvi ustvarjenega presežka vrednosti svojega dela in to zlasti tistega dela presežka, ki se uporablja za kritje lokalnih družbenih potreb ...» To je bil tudi osnovni razlog za ustanavljanje teh posebnih predstavniških teles v okrajnih in mestnih ljudskih odborih. Janez Šmidovnik meni, da so zbori proizvajalcev »... prišli v strukturo ljudskih odborov ... kot posledica novih razmerij, ki so nastala v družbenih odnosih z uvedbo delavskega samoupravljanja v gospodarstvu ...»³⁰⁵

Z določilom, zapisanim v 6. členu zakona, da »... ljudski odbor opravlja vse oblastne funkcije na svojih sejah, funkcije državne uprave pa tudi po svojih kolegijskih organih (svetih) ...,« so bili pri ljudskih odborih odpravljeni njihovi dotedanji izvršilni organi. Pri okrajnih in mestnih ljudskih odborih je bilo

³⁰⁴ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 109.

³⁰⁵ Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 76; Josip Globevnik: *Zbori proizvajalcev*, misli ob njihovem uveljavljanju v organizacijski sistem državne oblasti, *Ljudska uprava*, V/6, Ljubljana 1952, str. 256–263; Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 119–120.

obvezno ustanoviti svete, pri občinskih ljudskih odborih in ljudskih odborih mestnih občin pa jih je bilo mogoče ustanavljati fakultativno. Tako je bila »... v dosedanjem sistemu organizacije ljudskih odborov odpravljena tista organizacijska oblika, v okviru katere so se uveljavljale težnje za birokratizacijo lokalne uprave ...«, saj je v okviru ljudskih odborov »... nastala ... popolnoma nova razmestitev sil in razmerij ...« Sveti niso bili samo nadomestilo za odpravljene izvršilne odbore ljudskih odborov, ampak so bili organizacijsko in formalno novi organi. Dosežen je bil osnovni cilj reorganizacije ljudskih odborov, ki se je izražal v okrepitvi ljudskih odborov kot predstavniških teles »... po načelu enotnosti oblasti ...« Tako je bila v ljudskih odborih »... združena vsa oblast: Zakonodajna, izvršilno-upravna pa tudi sodna, kar se izraža s postavljanjem sodnikov ...« Nova zakonodaja tudi ni več poznala dotedanjih svetov državljanov kot stalnih organov pri dotedanjih poverjenikih, članih izvršilnih odborov ljudskih odborov. Izvršilne odbore oziroma njihove poverjenike in pri njih ustanovljene svete državljanov so nadomestili sveti ljudskih odborov kot neposredni upravni aparat ljudskih odborov. Odpravljeno je bilo tudi dotedanje kolektivno predsedstvo okrajnih in mestnih ljudskih odborov.³⁰⁶

Tako kot je bilo določeno v prejšnjih dveh splošnih zveznih zakonih o ljudskih odborih, je bilo tudi v tem zapisano, da ljudski odbori s svojimi statuti³⁰⁷ določijo svojo organiziranost in notranjo ureditev.

³⁰⁶ Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 70–72; Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 120–121.

³⁰⁷ Statute je prva omenjala Ustava FLRJ, a le za avtonomne pokrajine in avtonomne oblasti kot posebna državna telesa, ne pa tudi za ljudske odbore. Prvič se je zahteva po statutih ljudskih odborov pojavila v Splošnem zakonu o ljudskih odborih iz leta 1946, ki v 23. členu določa, »... da ljudski odbor izda statut o svoji notranji ureditvi in poslovanju, ki ga potrdi višji ljudski odbor ... ali prezidij Ljudske skupščine republike ...« Ker ti statuti še ne bi vsebovali določb o pristojnostih ljudskih odborov, jih ne bi bilo mogoče smatrati za nekakšne lokalne ustave, ampak so bili mišljeni še vedno le kot organizacijski predpisi, ki določajo njihovo notranjo organizacijsko ureditev in poslovanje. Podobna je opredelitev statuten ljudskih odborov tudi v Ustavi LRS iz leta 1947. Vendar statuten ljudski odbori v letih 1946 do 1948 še niso imeli, v glavnem zaradi pogostih sprememb upravnoteritorialne razdelitve in reorganizacij lokalne uprave. Po drugem Splošnem zakonu o ljudskih odborih iz leta 1949 so se določbe o statutih ljudskih odborov že razširile od organizacije tudi na njihove pristojnosti. Ti statuti bi bili zato po svojem značaju že več kot le organizacijski predpisi o delovanju ljudskih odborov. Pri republiških svetih za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti so ustanavljali posebne glavne komisije za izdelavo statuten, ustanovljene pa so bile tudi komisije za izdelavo statuten pri oblastnih, okrajnih in mestnih ljudskih odborih. V letih 1949 in 1950 je bilo izdelanih nekaj osnutkov tipskih statuten ljudskih odborov na okrajnih in mestnih nivojih, ne pa tudi za krajevne ljudske odbore. Statuti pa kljub temu niso bili sprejeti, saj so se pripravljali nov zvezni splošni in republiški zakoni o ljudskih odborih, ki so odpravljali dotedanje izvršilne odbore in njihova poverjenišтва pri ljudskih odborih, predvidene so bile ustanovitve svetov kot kolegijskih organov ljudskih odborov. Leta 1951 so bili izdelani osnutki treh tipov statuten, za krajevne, mestne in okrajne ljudske odbore. Občinski in okrajni ljudski odbori svojih statuten še niso imeli niti v začetku leta 1955, ko je bilo le še nekaj mesecev do uvedbe komunalnega sistema. Kot tipiska sta bila za celotno območje FLRJ septembra 1954 izdelana statuta za občino Opatija in okraj Reka. Bila pa sta preveč splošna, pojavljala so se številna vprašanja, zato je Sekretariat za zakonodajo Ljudske skupščine LRS po naročilu Izvršnega sveta Ljudske skupščine LRS izdelal osnutka statuten za okraj in občino Kranj, ki sta na zvezni

Zakon je v členih od 60 do 64 za okrajne in mestne ljudske odbore ter ljudske odbore mestnih občin s posebnimi pravicami omogočal, da ustanavljajo svete, katerih naloga je bila »... izvrševanje zakonov ter predpisov ljudskega odbora in višjih državnih organov in opravljanje upravnih zadev ...«. Občinski ljudski odbori so svete lahko ustanavljali za opravljanje nekaterih upravnih zadev. Za razliko od prejšnjih dveh splošnih zakonov o ljudskih odborih, ki sta za opravljanje upravnih zadev predpisovala, katere odseke oziroma oddelke in poverjenišтва je potrebno ustanoviti na posameznih stopnjah ljudskih odborov, ta zakon govori le o ustanavljanju svetov. Ustanavljanje svetov in določitev njihovih področij dela in števila članov je bila prepuščena statutom ljudskih odborov. Sveti so bili opredeljeni kot kolegijski organi, sestavljeni iz predsednika in članov, katerih mandat je trajal eno leto. Nihče ni mogel biti član več kot dveh svetov.³⁰⁸

Za opravljanje administrativnih zadev so pri svetih lahko ustanavljali oddelke (vodili so jih načelniki), pri manjših ljudskih odborih pa so namesto oddelkov za področja delovanja enega ali več svetov lahko ustanovili odseke in referate pri tajništvih ljudskih odborov. Vodil jih je tajnik. Imenovanje tajnikov in načelnikov je bila v pristojnosti ljudskih odborov. Ureditev administracije, ki je morala biti skladna s predpisi, je bila v pristojnosti statotov ljudskih odborov. Zakon je za mestne ljudske odbore dopuščal možnost, da zanje administrativno ureditev določi poseben zakon o ljudskih odborih.

Zakon je določal, da »... ljudski odbor stalno zaseda vso dobo, za katero je bil izvoljen (delovno dobo) in dela ali na sejah, ali v svetih oziroma komisijah ...«. Ureditev notranje organizacije ljudskih odborov je bila naloga republiških zakonov in z njimi usklajenih statotov ljudskih odborov.

Splošni zakon o ljudskih odborih, ki je z izvršilnimi odbori odpravil tudi svete državljanov pri njih, je še naprej obdržal komisije državljanov kot posebno obliko sodelovanja državljanov v lokalni upravi tako pri enodomnih občinskih ljudskih odborih ter ljudskih odborih mestnih občin (mestnih občin s posebnimi pravicami) kakor pri dvodomnih okrajnih in mestnih ljudskih odborih mest.

ravni postala tipska. Jože Juhart: Statuti krajevnih ljudskih odborov, Ljudska uprava, II/11, Ljubljana 1949, str. 576–584; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 82–85; Josip Globevnik: Vprašanje statotov ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/3, Ljubljana 1952, str. 89–94; Josip Globevnik: Vprašanje statotov ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/4–5, Ljubljana 1952, str. 178–183; Josip Globevnik: Nekateri problemi v zvezi s komunalno ureditvijo, Ljudska uprava, VIII/1–2, Ljubljana 1955, str. 1–10; Branko Premrou: Družbeno premoženje v osnutkih občinskih statotov, Ljudska uprava, VIII/1–2, Ljubljana 1955, str. 14–20; Opština Kranj kao osnovna društveno-ekonomska zajednica-komuna, gradivo za skupščino Stalne konference mest in mestnih občin v FLRJ (skupščina v Skopju, 27. oktober 1954), Beograd 1954, str. 51–72.

³⁰⁸ Josip Globevnik: Sveti ljudskega odbora, Ljudska uprava, V/7, Ljubljana 1952, str. 311–320.

Stalne komisije enodomnih ljudskih odborov:

Enodomni ljudski odbor	Možna stalna komisija
občinski ljudski odbor	
ljudski odbor mestne občine	
	za odloke
	za prošnje in pritožbe
	za mandatno-imunitetne zadeve

Občinski ljudski odbori in ljudski odbori mestnih občin so smeli ustanavljati tudi začasne komisije.

Stalne komisije obeh zborov dvodomnih ljudskih odborov:

Dvodomni ljudski odbor	Možna stalna komisija
mestni ljudski odbor oziroma ljudski odbor mesta	
okrajni ljudski odbor	
	za odloke
	za prošnje in pritožbe
	mandatno-imunitetna komisija
	ostale komisije

Oba zbora dvodomnih ljudskih odborov sta lahko izvolila tudi začasne komisije, dopuščena pa je bila še možnost, da ustanovita skupne stalne in začasne komisije, in sicer za proučevanje posameznih zadev, za katere je bil pristojen ljudski odbor.

Ljudski odbori so morali izmed svojih odbornikov izvoliti predsednike, ki so po 65. členu zakona predstavljali in zastopali občine, mestne občine s posebnimi pravicami, mesta in okraje kot pravne osebe. Poslej so bile po določilu 15. člena zakona pravne osebe občine, okraji in mesta in nič več njihovi ljudski odbori, kot je bilo to določeno v 22. členu Splošnega zakona o ljudskih odborih iz leta 1946 in 24. členu Splošnega zakona o ljudskih odborih iz leta 1949. Okrajni in mestni ljudski odbori so lahko izvolili tudi enega ali več podpredsednikov.

Zakon je uzakonil tudi institut vaških odborov. Ustanavljali so jih lahko »... v vaseh in naseljih ..., da se ... uspešno opravijo posamezne zadeve, za katere je pristojen občinski ljudski odbor; da državljani lažje pridejo do svojih pravic in da se opravijo take zadeve, ki imajo pomen samo za prebivalce vasi (naselja), pa o njih ne odloča zbor volivcev ...« Statuti občinskih ljudskih odborov so morali opredeliti zadeve, ki so pomembne le za prebivalce območij posameznih vaških odborov. Vaške odbore so po svoji presoji ali po predlogih zborov volivcev ustanavljali občinski ljudski odbori. Sestavljali so jih odborniki

občinskih ljudskih odborov z območij vaških odborov pa tudi državljani s teh območij, ki so jih vanje izvolili tamkajšnji zbori volivcev.

Z določilom 73. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih je bil kot oblika sodelovanja množic z ljudskimi odbori v novo ureditev ljudskih odborov uveden institut lokalnega referendum, ki je bil dotlej po ustavi poznan le kot republiški in zvezni referendum. Lokalni referendum, ki so morali biti sporazumni s prezidijem republiške ljudske skupščine, so bili lahko razpisani na pobudo ljudskega odbora ali »nekega« števila volivcev »... zato, da bi državljani potrdili posamezne odloke in ukrepe, ki se tičejo občine, okraja oziroma mesta in njihovega razvoja ali pa zato, da bi vnaprej povedali svoje mnenje o njih ...« Izid referendum je bil za ljudske odbore obvezen.³⁰⁹

Zvezni splošni zakon o ljudskih odborih, sprejet 1. aprila 1952, veljati pa je začel 19. aprila, ko je bil objavljen v Uradnem listu FLRJ, je v prehodnih in končnih določbah zahteval, da morajo ljudske republike sprejeti »... po načelih tega zakona ... svoje zakone o ljudskih odborih, ki se bodo uporabljali za organizacijo in delo ljudskih odborov ...« Dokler pa ne bodo sprejeti republiški zakoni, so se po prehodnih in končnih določbah iz 74. člena splošnega zakona iz leta 1952 za delo in organizacijo ljudskih odborov uporabljale določbe zveznega splošnega zakona o ljudskih odborih iz junija 1949.

11. Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov z dne 12. aprila 1952

Ker v času, ko je bil sprejet najnovejši Splošni zakon o ljudskih odborih, v LRS še ni bilo novega zakona o upravnoteritorialni razdelitvi republike, niti republiških zakonov o ljudskih odborih in ne novega zakona o volitvah odborov, »... se je obstoječe stanje prilagodilo načelom novega splošnega zakona o ljudskih odborih s posebnim zakonom o reorganizaciji ljudskih odborov ...«³¹⁰ Za prehodno obdobje do sprejetja slovenskih republiških zakonov in do izvolitve ljudskih odborov po novi volilni zakonodaji (sprejeta je bila 30. junija 1952, po drugem odstavku 1. člena Zakona o reorganizaciji ljudskih odborov pa so morali biti izvoljeni v enem letu po uveljavitvi tega zakona) je Ljudska skupščina LRS 12. aprila 1952 sprejela zakon o reorganizaciji ljudskih odborov (veljati je začel 19. aprila z objavo v Uradnem listu LRS), Svet Vlade LRS za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti pa 17. aprila še navodilo za izvajanje zakona.

Glede organizacije ljudskih odborov je bistveno določilo 15. člena, da se »... pri vseh ljudskih odborih odpravijo izvršilni odbori, njihova poverjenišтва in njihovi dosedanji sveti ...« Zadeve iz pristojnosti izvršilnih odborov so prešle na ljudske odbore. Za skupine sorodnih zadev iz pristojnosti ljudskih odborov

³⁰⁹ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 22-244/1952; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 70-72.

³¹⁰ Josip Globevnik: Konstituiranje novih ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/11, Ljubljana 1952, str. 559.

okrajev in mest je bilo potrebno po načelih novega splošnega zakona ustanoviti svete, katerih naloga je bila izvrševati »... zakone ter predpise ljudskega odbora in višjih državnih organov in opravljajo upravne zadeve iz svojega delovnega področja ...«

Ljudski odbori mest in okrajev so morali ustanoviti naslednje svete:

Ljudski odbor	Svet
okrajni ljudski odbor mestni ljudski odbor oz. ljudski odbor mesta	
	za gospodarstvo
	za komunalne zadeve
	za prosveto in kulturo
	za ljudsko zdravstvo in socialno politiko
	za notranje zadeve

Za ljudska odbora mestnih občin Kranj in Jesenice je bilo posebej določeno, da imata prve štiri svete, nista pa imela svetov za notranje zadeve.

Za vse ljudske odbore drugih mestnih občin in občin je veljalo, da »... lahko ustanovijo svete za opravljanje upravnih zadev, ki jih določi ljudski odbor. Ne morejo pa ustanoviti sveta za notranje zadeve ...«

Sveti ljudskih odborov so poleg predsednika šteli še 4 do 8 članov, le sveti za gospodarstvo so smeli šteti do 12 članov. Predsednike so volili ljudski odbori izmed svojih odbornikov, člane pa izmed odbornikov, predstavnikov gospodarskih in družbenih organizacij in državljanov, »... ki s svojimi osebnimi in strokovnimi zmožnostmi lahko pomagajo pri izvajanju nalog sveta ...« Za člane je veljalo, da nihče ni mogel biti član več kot dveh svetov. Sveti so imeli svoje tajnike, ki so bili uslužbenci ljudskih odborov.

Sveti so za opravljanje svojih nalog lahko ustanavljali odbore. Šteli so 3 do 7 članov, izvolili so jih sveti izmed svojih članov, lahko pa tudi izmed drugih državljanov.

Vsi ljudski odbori so morali izmed svojih članov izvoliti predsednike, ljudski odbori mest in okrajev pa lahko še enega ali več podpredsednikov.

Zakon je povzel določilo splošnega zakona o ljudskih odborih o ustanovitvi vaških odborov v vaseh in naseljih zunaj sedežev občinskih ljudskih odborov oziroma ljudskih odborov mestnih občin. Z odločbami so jih ustanavljali bodisi na pobudo ljudskih odborov ali zborov volivcev. Če občinski ljudski odbori oziroma ljudski odbori mestnih občin niso hoteli sprejeti predlogov zborov volivcev za ustanovitev vaških odborov, so se zbori volivcev lahko pritožili na okrajne ljudske odbore.

Neposredno izvrševanje nalog iz pristojnosti ljudskih odborov je bilo zapupano administraciji. Za opravljanje nalog svetov okrajnih in mestnih

ljudskih odborov so smeli ustanavljati oddelke. V administraciji ljudskih odborov mest je bilo mogoče namesto oddelkov ustanavljati uprave, »... lahko pa tudi uprave v okviru oddelkov ...« Oddelke so vodili načelniki, ki so bili hkrati tajniki ustreznih svetov. Določila zakona so nekoliko nedosledna, saj najprej omogočajo ustanavljanje oddelkov pri vseh okrajnih ljudskih odborih, a že v istem členu je določeno, da se »... v ljudskih odborih manjših okrajev in v ljudskih odborih mestnih občin ... ustanovijo za zadeve enega ali več svetov odseki ali referati v okviru tajništva ...« Takim odsekom so načelovali tajniki ljudskih odborov. Tajništva, oddelki in odseki so se lahko delili še na manjše organizacijske enote. Zakon je nalagal Svetu Vlade LRS za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti, da »... začasno predpiše ob sodelovanju ljudskih odborov okrajev, mest in mestnih občin Kranj in Jesenice ... organizacijo njihove administracije ...« Za organizacijo oddelkov za notranje zadeve je veljalo, da jo »... pri okrajnih in mestnih ljudskih odborih ... začasno predpiše minister za notranje zadeve LRS v sporazumu s Svetom Vlade LRS za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti ...« Ljudski odbori okrajev pa so morali v sodelovanju z občinskimi ljudskimi odbori in ljudskimi odbori mestnih občin predpisati njihovo začasno administrativno organizacijo. Enako je veljalo za mestne ljudske odbore, da predpišejo začasno organizacijo administracije za občine, ki so spadale k mestom. Ljudski odbori okrajev in mest so smeli zaradi olajšanja dela na terenu v soglasju s Svetom Vlade LRS za zakonodajo ustanavljati izpostave administracije ali oddelkov. Ustanavljanje izpostav, oddelkov ali uprav za notranje zadeve pa je bilo v pristojnosti ministrstva za notranje zadeve.

Zakon je določal, kako se iz dotedanjih odbornikov ljudskih odborov do izvolitve novih po novem zakonu o volitvah in odpoklicu odbornikov konstituirajo začasni občinski, okrajni in mestni ljudski odbori. Prehodne in končne določbe zakona so predpisovale, da morajo nove ljudske odbore občin, okrajev in mest izvoliti odborniki z novo upravnoteritorialno razdelitvijo LRS odpravljenih ljudskih odborov. Te, nekakšne prehodne volitve občinskih, okrajnih in mestnih ljudskih odborov so morale biti izvedene najkasneje v 10 dneh po uveljavitvi Zakona o reorganizaciji ljudskih odborov, ki je začel veljati 19. aprila 1952, že na svojih prvih konstitutivnih sejah pa so morali izvoliti predsednike, podpredsednike ljudskih odborov ter predsednike in člane svetov. Z dnem, ko naj bi se oziroma so se na prvih sejah zbrali novi ljudski odbori, so prenehali obstojati dotedanji ljudski odbori, ki so morali predati posle novim. Tako je »... bilo omogočeno, da so bile določbe republiških zakonov o ljudskih odborih, čim so bile sprejete, takoj lahko v praksi uresničene ...«³¹¹

³¹¹ Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 11-40/1952; Jože Globevnik: Ljudski odbori, str. 63, 182–184.

Glede na dejstvo, da so bile volitve v nove občinske ljudske odbore, ljudske odbore mestnih občin, v okrajne in mestne ljudske odbore po novi volilni zakonodaji razpisane med 23. novembrom in 7. decembrom 1952, se je podaljšal mandat začasnih ljudskih odborov vse do prvega zasedanja novoizvoljenih ljudskih odborov, na katerih so se morali na novo konstituirati in izvoliti predsednike in člane svetov kot stalnih upravnih organov ljudskih odborov in odborniških komisij kot organov ljudskih odborov.³¹² Podrobnejšo izvedbo zakona o reorganizaciji ljudskih odborov, zlasti prenose pristojnosti odpravljenih krajevnih in nekaterih drugih ljudskih odborov, je natančno opredelilo navodilo, ki ga je 17. aprila 1952 izdal Svet Vlade LRS za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti.³¹³

12. Zakoni Ljudske republike Slovenije o ljudskih odborih z dne 30. junija 1952

Teoretično bi lahko problematiko ljudskih odborov, ki jo je načrtoval zvezni splošni zakon o ljudskih odborih, za območje LRS opredelili z enim republiškim zakonom, saj so bila »... temeljna načela o ljudskih odborih, ki so kot najvišji in edini lokalni organi enotne državne oblasti v posameznih lokalnih teritorialnih enotah ... namreč za vse ljudske odbore ista ...«. A taka skupna zakonodaja bi bila za »... praktično uporabo manj primerna ...«, saj je splošni zakon načelno posegal na tri področja: na upravnoteritorialno, ki je pogojevalo več vrst različnih ljudskih odborov, ki so se bistveno razlikovali od dotedanjih; na področje volitev in odpoklicev odbornikov ljudskih odborov in na vrste na novo uzakonjenih ljudskih odborov. Zakonodajalec se je odločil, da pripravi samostojne zakone o upravnoteritorialni razdelitvi, volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov in o ljudskih odborih. Zaradi različnih vrst in s tem pogojenih pristojnosti, medsebojnih razmerij in razmerij do republiških državnih organov se je odločil za tri samostojne zakone, to je o občinskih ljudskih odborih, o ljudskih odborih mest in mestnih občin in o okrajnih ljudskih odborih. Vse tri zakone, ki so imeli precej podobna besedila, je Ljudska skupščina LRS sprejela 30. junija 1952. Josip Globevnik meni, da je tako »... prišla do veljave različna fiziognomija posameznih vrst ljudskih odborov ...«, kar »... bo zlasti za praktično uporabo koristno, da so predpisi, ki se nanašajo na posamezno vrsto ljudskih odborov sistematično zbrani v posebnem zakonu ...«. Zato je bilo sredi leta 1952 o ljudskih odborih sprejetih kar pet »... zajetnih republiških zakonov ...«. Na dan, ko so bili sprejeti oziroma so začeli veljati republiški zakoni o ljudskih odborih, so v celoti prenehala veljati določila splošnega zakona o ljudskih odborih iz leta 1949, če jih že ni nado-

³¹² Josip Globevnik: Konstituiranje novih ljudskih odborov. Ljudska uprava, V/11, Ljubljana 1952, str. 558–567.

³¹³ Navodilo za izvršitev zakona o reorganizaciji ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 11–41/1952.

mesti Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1952. Prenehali so veljati tudi dotedanji zakoni o zborih volivcev ter o svetih in komisijah državljanov pa tudi zakon o posebni pristojnosti mesta Bled iz leta 1951.³¹⁴

a) Občinski ljudski odbori občin, ljudski odbori občin v sestavi mesta in mestni ljudski odbori mest v sestavi okrajev, ki niso imela posebnih pravic

Organizacijo, delovanje in pristojnosti občinskih ljudskih odborov (ObLO), ljudskih odborov mest v sestavi mest in ljudskih odborov mest v sestavi okrajev (MLO),³¹⁵ ki jih je kot mestne občine opredelil zakon o razdelitvi LRS z dne 12. aprila 1952, a jim Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin z dne 30. junija 1952 ni dodelil statusa mestne občine v sestavi okraja s posebnimi pravicami (od 44 mestnih občin je bilo takih kar 31), je urejal Zakon o občinskih ljudskih odborih,³¹⁶ posredno pa tudi 2. in 3. člen ter tretje poglavje (od 57. do 60. člena) Zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin. Ta je določal, da za 31 mestnih občin, ki jim ni podelil statusa mestnih občin v sestavi okraja s posebnimi pravicami, velja Zakon o občinskih ljudskih odborih.

Vse tri oblike ljudskih odborov so bile organizacijsko in pristojnostno izenačene in tudi enodomne. Ti enodomni ljudski odbori so morali na svojih prvih zasedanjih izvoliti svoje organe. To so bili predsedniki ljudskih odborov in njihovi namestniki (za obdobja, ko so predsedniki odsotni; ti ljudski odbori niso volili podpredsednikov), predsedniki in člani občinskih svetov ter člani stalnih odborniških komisij (npr. komisije za prekrške) ter drugih organov (za opravljanje posameznih nalog na podlagi predpisov višjih državnih organov). Mandat stalnih odborniških komisij (odborniki so smeli biti člani največ dveh stalnih komisij) je trajal ves čas mandata ljudskih odborov. Stalne komisije so bile skupaj z začasnimi, ki jim je mandat potekel po dokončanih nalogah, ki so jim bile zaupane, namenjene proučevanju posameznih vprašanj, pripravljanju sklepov ter izvedbi občinskih anket.

Sveti enodomnih občinskih ljudskih odborov, ki niso bili ljudski odbori mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami, niso bili natančno določeni. Po 49. členu zakona so obravnavani občinski ljudski odbori opravljali vse zadeve, za katere so bili pristojni, na svojih sejah, za izvajanje nekaterih upravnih zadev pa so lahko ustanavljali tudi svete. Po določilu 107. člena

³¹⁴ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 61–64.

³¹⁵ Pogosto so se enodomni občinski ljudski odbori 31 občin, ki so bile v zakonu o razdelitvi LRS na mesta, okraje in občine z dne 12. aprila 1952 opredeljene kot mestne občine, označevali kot mestni ljudski odbori (MLO), čeprav so bili po pristojnostih popolnoma izenačeni z običajnimi občinskimi ljudskimi odbori (ObLO). Po Zakonu o ljudskih odborih mest in mestnih občin z dne 30. junija 1952 so bili mestni ljudski odbori (MLO) dvodomni in so bili organi oblasti v mestih, izvetih iz okrajev. Po pristojnostih so bili izenačeni z okrajnimi ljudskimi odbori (OLO). To pa so bila mesta Ljubljana, Celje in Maribor. Dvojnost uporabe pojma »mestni ljudski odbor oziroma MLO« je povzročala in še povzroča veliko zmede.

³¹⁶ Zakon o občinskih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-88/1952.

zakona je statut občinskega ljudskega odbora moral predpisovati, »... ali ima občinski ljudski odbor svete in katere, kakor tudi natančnejše določbe o številu članov, organizaciji, delovnem področju in delu svetov ...«

Pri enodomnih občinskih ljudskih odborih, katerih delovanje je urejal republiški Zakon o občinskih ljudskih odborih, je bilo potrebno ustanoviti naslednje stalne odborniške komisije:

Ljudski odbor	Stalna odborniška komisija	Možna stalna odborniška komisija
občinski ljudski odbor mestni ljudski odbor mesta v sestavi okraja, ki ni imel posebnih pravic ljudski odbor občine v sestavi mesta		
	mandatno-imunitetna	
	računovodska	
		za pravne predpise
		za gospodarstvo
		za prošnje in pritožbe

Člani odborniških komisij, ki so štejele 3 do 5 članov, le računsko je imela 3 člane, niso smeli biti predsedniki občinskih ljudskih odborov in predsedniki občinskih svetov.

V pristojnosti statuten občinskih ljudskih odborov je bilo, da so natančno predpisali način ustanovitve in delo stalnih odborniških komisij, ustanovitve in naloge začasnih odborniških komisij pa so morale biti obrazložene in opredeljene v sklepih o njihovih ustanovitvah.

Zakon o občinskih ljudskih odborih je po Splošnem zakonu o ljudskih odborih povzel določila o možnosti ustanovitve vaških odborov »... po vaseh in naseljih ..., zato da se lahko uspešno opravljajo posamezne zadeve, za katere je pristojen občinski ljudski odbor, zato da državljani lažje pridejo do svojih pravic in zato, da se opravijo take zadeve, ki imajo pomen samo za prebivalce vasi (naselja), pa o njih ne odloča zbor volivcev ...« Vaške odbore so občinski ljudski odbori ustanavljali z odloki, in sicer na pobudo zborov volivcev ali po svoji presoji. Nadzor nad njimi je bil v pristojnosti občinskih ljudskih odborov, njihove naloge pa so morale biti opredeljene v statutih njihovih občinskih ljudskih odborov. Vaških odborov dotedanja ureditev ni poznala, saj so bili številni krajevni ljudski odbori »... tudi teritorialno zelo blizu državljanom ...« in zato ni bilo potrebe še po kakšnih drugih stikih lokalnih oblasti z državljanji. Z ustanovitvijo novih, večjih občin se je potreba po tesnejših stikih lokalnih oblasti pokazala, zato so bili ustanovljeni vaški odbori. Z njimi je bilo

omogočeno, da se »... zadeve, ki so izrazito lokalnega pomena za posamezno vas, a o njih ne odloča zbor volivcev, rešijo v okviru same vasi ...« Zato so bili vaški odbori pomožni organi občinskih ljudskih odborov z nalogo pomagati ljudskim odborom pri izpolnjevanju njihovih nalog pa tudi državljanom na njihovih območjih pri uveljavljanju njihovih pravic in za opravljanje zadev lokalnega pomena, o katerih se ni odločalo na zbora volivcev. Vaški odbori niso bili samostojni organi lokalnih oblasti, podrejeni so bili svojim občinskim ljudskim odborom.³¹⁷

Izvajanje zadev iz pristojnosti občinskih ljudskih odborov je bilo naloženo občinskim administracijam, ki so jih vodili tajniki občinskih ljudskih odborov, njihovo delo pa so morali nadzirati predsedniki.³¹⁸ Določeno je bilo, da je »... administracija občinskega ljudskega odbora organizacijska celota ...« Podrobnejše ureditve občinskih administracij so morali urediti občinski statuti, v katerih so morale biti opredeljene tudi uradne ure za delo »... s prebivalci bolj oddaljenih območij občine ... v posameznih vaseh izven sedeža občinskega ljudskega odbora ...«

Za vzdrževanje reda in miru in administrativno izvrševanje svojih sklepov in odločb so občinski ljudski odbori lahko imeli občinske ljudske straže, ki so jih sporazumno z njimi ustanavljali z odločbami republiškega organa za notranje zadeve. Če občinski ljudski odbor ni imel svoje občinske ljudske straže, je administrativno zavarovanje svojih sklepov in odločb naložil ljudski milici. Pri administrativnem izvrševanju in varovanju krajevnega reda in miru »... po odlokih občinskega ljudskega odbora ...« so bile ljudske straže neposredno podrejene predsednikom občinskih ljudskih odborov. Varovanje osebne in premoženjske varnosti so izvajale po navodilih in pod nadzorom načelnikov oddelkov za notranje zadeve okrajnih ljudskih odborov. Njihova natančnejša organizacija je bila v pristojnosti republiškega organa za notranje zadeve. Občinske ljudske straže so spadale v sklop občinskih administracij.

Nadzor nad delom občinskih ljudskih odborov in neposredna udeležba državljanov pri njihovem delu je bil po določenih splošnega zakona o ljudskih odborih dodeljen zborom volivcev, občinskim referendumom in komisijam državljanom. Zakon o občinskih ljudskih odborih je vse tri institute opredelil podrobneje.

b) Ljudski odbori mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami

Organizacijo, delovanje in pristojnosti ljudskih odborov mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami (LOMO) je urejal Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin.³¹⁹

³¹⁷ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 182–184; Josip Globevnik: Krajevni odbori, str. 13–25.

³¹⁸ Josip Globevnik: Tajnik ljudskega odbora, Ljudska uprava, V/9, Ljubljana 1952, str. 432–440.

³¹⁹ Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952.

Ljudski odbori mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami so bili enodomni ljudski odbori, in to kljub dejstvu, da so imele te mestne občine svoje družbene plane in »... bi na prvi pogled mogel kdo misliti, da bi bilo prav, da bi imel ljudski odbor mestne občine s posebnimi pravicami svoj zbor proizvajalcev, kakor ga imata okrajni in mestni ljudski odbor ...« To pa ni bilo potrebno, ker so bile koristi proizvajalcev z območja mestnih občin s posebnimi pravicami zavarovane s tem, ker so morali biti družbeni plani občin s posebnimi pravicami usklajeni z okrajnim družbenim planom in »... imajo predstavniki proizvajalcev, izvoljeni v zbor proizvajalcev okrajnega ljudskega odbora, vso možnost, da pri izravnavanju družbenega plana mestne občine z okrajnim družbenim planom varujejo koristi proizvajalcev z območja mestne občine s posebnimi pravicami ...«³²⁰

Tudi za ljudske odbore mestnih občin je veljalo, da je organiziranost in delovanje njihovih svetov ter številčni sestav v pristojnosti njihovih statuten. Na konstitutivnih sejah so odborniki izvolili svoje organe: predsednike, podpredsednike in člane stalnih odborniških komisij ter predsednike in člane svetov ljudskih odborov mestnih občin.

Ker so imeli ljudski odbori mestnih občin mest s posebnimi pravicami v sestavi okrajev več pristojnosti kot občinski in njim enaki ljudski odbori, so morali pri ljudskih odborih takih mestnih občin ustanoviti štiri od petih svetov, lahko pa le nekatere od njih, ki so jih ustanavljali pri mestnih ljudskih odborih, in sicer:

Ljudski odbor	Svet
Ljudski odbor mestne občine	za gospodarstvo
	za komunalne zadeve
	za prosveto in kulturo
	za ljudsko zdravstvo in socialno politiko

Pri ljudskih odborih mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami ni bilo dovoljeno ustanavljati svetov za notranje zadeve.

Za proučevanje posameznih vprašanj, pripravljanje sklepov in izvajanje anket so v skladu s statutarnimi načeli tudi pri ljudskih odborih mestnih občin smeli ustanavljati stalne inčasne odborniške komisije. Stalne so izvolili odborniki na svojih prvih zasedanjih, njihova mandatna doba je bila enaka kot mandatna doba odbornikov. Časne odborniške komisije pa so volili ob konkretnih vprašanjih, njihova mandatna doba je trajala do opravljene naloge.

³²⁰ Jože Hacin: Razlike med občinskim ljudskim odborom in ljudskim odborom mestne občine s posebnimi pravicami, Ljudska uprava, V/9, Ljubljana 1952, str. 445.

Ljudski odbori mestnih občin so lahko ustanavljali enake stalne komisije kot mestni ljudski odbori. Vse so imele predsednika in 3 do 7 članov, le računsko komisije, ki so bile obvezne, so štejele po 3 člane. To so bile:

Ljudski odbor	Stalna odborniška komisija
ljudski odbor mestne občine	računska
	mandatno-imunitetna
	za družbeni plan in proračun
	za pravne predpise in organizacijska vprašanja
	za volitve in imenovanja

Ljudski odbori mestnih občin so smeli glede na svoje potrebe ustanavljati tudi druge stalne odborniške komisije.

Izvajanje zadev iz pristojnosti ljudskih odborov mestnih občin v sestavi okraja s posebnimi pravicami je bilo naloženo administraciji teh odborov. Vodili so jo tajniki, nadzirali pa predsedniki. Administracija je bila sestavljena iz tajništva in tajništev svetov oziroma oddelkov. Organizacija administracije je bila v pristojnosti statuten ljudskih odborov mestnih občin. Skupno tajništvo in tajništva ali oddelki svetov so se smeli deliti še na manjše organizacijske enote. Po zakonu je bilo mogoče pri ljudskih odborih mestnih občin namesto tajništev svetov ali oddelkov za delovna področja enega ali več svetov ustanoviti odseke ali referate pri tajništvu. Tajništva so vodili tajniki ljudskih odborov, tajništva svetov ali oddelkov pa načelniki, ki so bili hkrati tajniki odgovarjajočih svetov. Pri ljudskih odborih mestnih občin, kjer so ustanovili odseke, so te vodili šefi odsekov, šefi samostojnih odsekov so bili lahko tajniki svetov.

V okvir zakonskega poglavja o administraciji ljudskih odborov mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami so spadala tudi določila o ustanovitvi sodnikov za prekrške. Ljudski odbori teh mestnih občin so morali za odločanje o »upravnem kazenskem postopku« izvoliti enega ali več sodnikov za prekrške in njihove namestnike, ki so bili za svoje delo odgovorni svojim ljudskim odborom. Podrobnosti so bile določene v posebnem zakonu. Dotedanji zakoni o ljudskih odborih instituta sodnikov za prekrške niso poznali.

Podobno kot pri občinskih ljudskih odborih so imeli tudi ljudski odbori mestnih občin v okviru svojih administracij mestne ljudske straže, ki so jih sporazumno z ljudskimi odbori mestnih občin ustanavljali z odločbami republiškega organa za notranje zadeve. Kjer pa ljudski odbori mestnih občin niso imeli mestnih straž, so smeli naložiti ljudski milici, da je zavarovala administrativne izvršitve njihovih sklepov in odločb. Tako kot pri občinskih ljudskih odborih, je bila njihova podrejenost opredeljena tudi pri ljudskih odborih mestnih občin. Zagotavljanje reda in miru ter osebno in premoženjsko varnost so izvajali po navodilih in pod nadzorom načelnikov izpostav oddelkov za notranje zadeve pri okrajnih ljudskih odborih.

Nadzorne naloge in neposredna udeležba državljanov pri delu mestnih ljudskih odborov so bile tako kot pri občinskih ljudskih odborih dodeljene zborom volivcev, mestnim referendumom in komisijam državljanov. Njihova organizacija in delovanje sta bila v zakonu podrobneje urejena.

c) Ljudski odbori mest, v zakonu imenovani tudi mestni ljudski odbori

Po zakonu o upravnoteritorialni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, ki je bil sprejet 12. aprila 1952, so upravnoteritorialna enota mesto postala naslednja mesta: Ljubljana kot glavno mesto, Maribor in Celje. Enako jih je opredeljeval tudi sredi leta 1952 sprejeti Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin.³²¹ Določal je organizacijo, delovanje in pristojnosti njihovih ljudskih odborov, ki jih pogosto imenuje tudi mestni ljudski odbori (MLO). V praksi je obveljalo, da so ljudske odbore teh mest imenovali mestni ljudski odbori. Ker isti zakon določa organizacijo, delovanje in pristojnosti tudi za ljudske odbore mestnih občin mest v sestavi okrajev s posebnimi pravicami, je njegovo razumevanje, tudi zaradi relativno nepregledno razporejene vsebine, precej težko.

Zakon v 7. členu določa, da so ljudski odbori mest, to so mestni ljudski odbori, dvodomni.

Ljudski odbor	Dom oziroma zbor ljudskega odbora
ljudski odbor mesta oziroma mestni ljudski odbor	mestni zbor
	zbor proizvajalcev

Tako kot za vse vrste ljudskih odborov, je tudi za ljudske odbore mest oziroma mestne ljudske odbore veljalo, da so organiziranost in delovanje njihovih svetov ter njihov številčni sestav v pristojnosti njihovih statuten.

Dvodomni mestni ljudski odbori so na prvih skupnih konstitutivnih sejah obeh zborov izvolili svoje organe, to je predsednike ter enega ali dva podpredsednika, skupne odborniške komisije obeh zborov in predsednike ter člane svetov.

Poleg štirih svetov, ki so jih smeli ustanoviti ljudski odbori mestnih občin, so pri mestnih ljudskih odborih smeli ustanoviti še svet za notranje zadeve.

³²¹ Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952; Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952.

Ljudski odbor	Sveti
ljudski odbor mesta oziroma mestni ljudski odbor	za gospodarstvo
	za komunalne zadeve
	za prosveto in kulturo
	za ljudsko zdravstvo in socialno politiko
	za notranje zadeve

Na skupnih sejah obeh zborov so morali odborniki izvoliti dve obvezni skupni odborniški komisiji obeh zborov mestnih ljudskih odborov.

Ljudski odbor	Skupna komisija obeh zborov
ljudski odbor mesta oziroma mestni ljudski odbor	za volitve in imenovanja
	računska

Stalne odborniške komisije pri zborih mestnih ljudskih odborov so štejele 3 do 7 članov, skupne stalne komisije za volitve in imenovanja 5 do 9 članov, skupne stalne računske komisije pa so imele le po 3 člane.

Pri mestnih ljudskih odborih sta vsak zbor zase lahko imenovala naslednje stalne odborniške komisije:

Ljudski odbor	Zbor oz. dom	Stalna odborniška komisija zbora
ljudski odbor mesta oziroma mestni ljudski odbor	mestni zbor	mandatno-imunitetna
		za družbeni plan in proračun
		za pravne predpise in organizacijska vprašanja
		za prošnje in pritožbe
	zbor proizvajalcev	mandatno-imunitetna
		za družbeni plan in proračun

Vsak zbor mestnega ljudskega odbora je lahko ustanovil še druge stalne odborniške komisije.

Tudi pri mestnih ljudskih odborih je bilo mogoče za reševanje konkretnih nalog ustanavljati začasne odborniške komisije, ki so prenehale obstajati, ko so bile njihove naloge opravljene.

Tako kot pri drugih ljudskih odborih, je tudi za organe mestnih ljudskih odborov veljalo, da njihove naloge in številčno stanje natančno opredeljujejo njihovi statuti.

Enako kot za ljudske odbore mestnih občin v sestavu okrajev s posebnimi pravicami je tudi za ljudske odbore mest oziroma mestne ljudske odbore veljalo, da je bilo izvajanje zadev iz pristojnosti ljudskih odborov naloženo administraciji teh odborov. Predstavljali so jo tajništva in tajniški sveti ter odbori, namesto tajniških svetov ali oddelkov pa je bilo mogoče za delovna področja več svetov ustanoviti odseke ali referate pri tajništvu. V administracijo so spadali tudi s strani ljudskih odborov mest oziroma mestnih ljudskih odborov izvoljeni eden ali več sodnikov za prekrške in njihovi namestniki, ki so odločali o upravnih in kazenskih postopkih. Kot pa je razvidno iz 37. in 38. ter 174. in 175. člena zakona, pa ljudski odbori mest oziroma mestnih ljudskih odborov niso imeli svojih mestnih ljudskih straž.

Kot pri ostalih ljudskih odborih, je bila nadzorna funkcija in neposredna udeležba državljanov pri poslovanju ljudskih odborov mest oziroma mestnih ljudskih odborov naložena zborom volivcev, mestnim referendumom in komisijam državljanov. Njihova organizacija in delovanje sta bila podrobneje urejena v zakonu.

č) Okrajni ljudski odbori

Organizacijo, delovanje in pristojnosti okrajnih ljudskih odborov (OLO) je urejal Zakon o okrajnih ljudskih odborih, ki je bil skupaj z ostalima republiškima zakonoma o ljudskih odborih na območju LRS sprejet 30. junija 1952.³²²

Dvodomni okrajni ljudski odbori so imeli dva zbora.

Ljudski odbor	Dom oziroma zbor ljudskega odbora
okrajni ljudski odbor	okrajni zbor
	zbor proizvajalcev

Na prvih skupnih konstitutivnih sejah obeh zborov so izvolili svoje organe: predsednike ter enega ali dva podpredsednika, skupne odborniške komisije obeh zborov in predsednike ter člane svetov okrajnih ljudskih odborov. Kot pri drugih vrstah ljudskih odborov, je tudi zanje veljalo, da s statuti predpišejo svojo notranjo ureditev.

Za izvajanje sorodnih upravnih zadev so pri okrajnih ljudskih odborih ustanavljali svete, in sicer:

³²² Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952.

Ljudski odbor	Svet
okrajni ljudski odbor	za gospodarstvo
	za komunalne zadeve
	za prosveto in kulturo
	za ljudsko zdravstvo in socialno politiko
	za notranje zadeve

Svete so vodili predsedniki, ki so jih izvolili okrajni ljudski odbori izmed svojih članov, ostale člane – 4 do 8 – so prav tako lahko izvolili izmed okrajnih odbornikov pa tudi predstavnikov gospodarskih in družbenih organizacij ter zavodov in tistih državljanov, »... ki po svojih osebnih in strokovnih zmožnostih lahko pomagajo pri izpolnjevanju nalog sveta ...« Njihov mandat je trajal eno leto, nobena oseba pa ni smela biti član več kot dveh svetov.

Tudi za okrajne ljudske odbore je veljalo, da so za pripravljanje sklepov in izpeljavo različnih anket izvolili stalne inčasne odborniške komisije. Stalne so bile izvoljene na prvih sejah okrajnih ljudskih odborov, in sicer za obdobje celotnega mandata okrajnega ljudskega odbora. Časne odborniške komisije so volili po potrebi, in sicer za obdobje, dokler niso opravili zaupane jim naloge. Odborniki so smeli biti člani največ dveh odborniških komisij.

Tako kot dvodomni ljudski odbori mest oziroma mestni ljudski odbori, so morali tudi okrajni zbori in zbori proizvajalcev pri okrajnih ljudskih odborih na skupnih sejah obvezno izvoliti dve skupni stalni odborniški komisiji:

Ljudski odbor	Skupna komisija obeh zborov
okrajni ljudski odbor	za volitve in imenovanja
	računska

Stalne odborniške komisije pri zborih okrajnih ljudskih odborov so štele 3 do 7 članov, komisije za volitve in imenovanja 5 do 9 članov, računske komisije pa le po 3 člane.

Zbora okrajnih ljudskih odborov sta imela naslednje stalne odborniške komisije:

Ljudski odbor	Zbor oz. dom	Stalna odborniška komisija zbora
okrajni ljudski odbor	okrajni zbor	mandatno-imunitetna
		za družbeni plan in proračun
		za pravne predpise in organizacijska vprašanja
		za prošnje in pritožbe
	zbor proizvajalcev	mandatno-imunitetna
		za družbeni plan in proračun

Dopuščena je bila možnost, da zbora okrajnih ljudskih odborov ustanavlja še druge stalne odborniške komisije.

Tako kot pri drugih ljudskih odborih, je tudi za organe okrajnih ljudskih odborov veljalo, da njihove naloge in številčno stanje natančno opredelijo njihovi statuti.

Izvajanje zadev iz pristojnosti dvodomnih okrajnih ljudskih odborov je bilo naloženo njihovi administraciji. Predstavljala so jo tajništva okrajnih ljudskih odborov (opravljala so vse skupne zadeve ljudskih odborov, ki niso spadale v pristojnost nobenega od svetov) in tajništva svetov, ki so se včasih imenovala tudi oddelki. V večjih mestih je republiški organ za notranje zadeve lahko namesto oddelkov za notranje zadeve ustanovil uprave za notranje zadeve. Pri ljudskih odborih manjših okrajev je bilo mogoče namesto tajništev svetov oziroma oddelkov za zadeve iz delovnega področja enega ali več svetov ustanoviti odseke ali referate. V administracijo so spadali tudi s strani okrajnih ljudskih odborov izvoljeni eden ali več sodnikov za prekrške in njihovi namestniki, ki so odločali o upravnih kazenskih prestopkih.

Tako kot ljudski odbori mest oziroma mestni ljudski odbori v okvirih svojih administracij niso imeli svojih mestnih ljudskih straž, jih tudi niso imeli okrajni ljudski odbori. Za administrativne izvršitve svojih sklepov so po 27. členu zakona te naloge naložili ljudski milici.

Kot pri ostalih ljudskih odborih, je bila nadzorna funkcija in neposredna udeležba državljanov pri poslovanju okrajnih ljudskih odborov naložena zborom volivcev, okrajnim referendumom in komisijam državljanov. Njihova organizacija in delovanje sta bila podrobneje urejena v zakonu.

Zaradi lažjega uradovanja administracij mestnih in okrajnih ljudskih odborov so le-ti s statuti lahko določili, »... da se posamezna uradna opravila kakor: overitve listin in podpisov, sprejemanje izjav, izdajanje raznih potrdil, sprejemanje prošenj in pritožb, vročenje vabil in odločb, zbiranje raznih podatkov in druge podobne tehnične zadeve ...« opravljajo za določena območja mest in okrajev v izpostavah administracije mestnih in okrajnih ljudskih odborov. V statutih so morali določiti predele območij mestnih in okrajnih ljudskih odborov, kjer so ustanavljali izpostave. Zakon o okrajnih ljudskih odborih je določal, da »... izpostave lahko ustanovijo samo za tisto območje okraja, ki je oddaljeno od sedeža okrajnega ljudskega odbora in ima z njim slabe prometne zveze ...« Prav tako je le za okrajne ljudske odbore veljalo, da se je smelo zaradi olajšanja uradovanja »... administracije okrajnega ljudskega odbora s prebivalci bolj oddaljenih območij okraja ...« s statuti določiti posebne uradne dneve »... v posameznih krajevnih središčih izven sedeža okrajnega ljudskega odbora ...«

d) Skupne naloge vseh ljudskih odborov

Na predlog svetov za notranje zadeve pri mestnih in okrajnih ljudskih od-

borih so bile z odločbami republiškega upravnega organa za notranje zadeve in sporazumno z republiškim upravnim organom za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti ustanovljene izpostave oddelkov za notranje zadeve mestnih in okrajnih ljudskih odborov. V njihovo pristojnost je spadala skrb za vzdrževanje krajevnega reda in miru in opravljanje tistih opravil, za katere so jih pooblastili oddelki za notranje zadeve mestnih ljudskih odborov. Zlasti skrb za red in mir na območjih izpostav oddelkov so bile naloge, ki so jih pri ljudskih odborih mestnih občin in občinskih ljudskih odborih opravljale mestne oziroma občinske ljudske straže.

Sveti pri ljudskih odborih mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami, mestnih ljudskih odborih in okrajnih ljudskih odborih so smeli izvoliti odbore in jim dati v proučevanje in pripravo rešitev posamezne zadeve iz svojih delovnih področij. Odbori so šteli 3 do 5 članov. Predsedniki odborov so morali biti člani sveta, člani pa so bili odborniki ljudskih odborov ali drugi državljani. Sveti pri vseh ljudskih odborih so bili izvoljeni za eno leto, vendar pa »... delajo še po preteku delovne dobe ljudskega odbora, dokler novi ljudski odbor ne izvoli novih svetov ...«

Za stalne odborniške komisije pri vseh vrstah ljudskih odborov je veljalo, da njihovi člani niso mogli biti predsedniki ljudskih odborov in predsedniki svetov ljudskih odborov.

Zakoni so za vse ljudske odbore določali, da morajo imeti svoja imena, ki so morala biti dvojezična, če je na njihovih območjih živela »znatna narodna manjšina«. Vsi so morali imeti uradni pečat in pravilne napisne table na stavbah, v katerih so poslovali.

Tako kot oba predhodna splošna zakona o ljudskih odborih, je imel tudi splošni zakon iz leta 1952 posebno poglavje, ki je urejalo razmerje med ljudskimi odbori in višjimi organi državne oblasti in državne uprave. Določila o hierarhiji odnosov so povzeli tudi vsi trije slovenski zakoni o ljudskih odborih. V splošnem je veljalo, da so bila razmerja postavljena »... na podlago medsebojnih zakonitih pravic in dolžnosti, kar pomeni, da ima višji ljudski odbor oziroma republiški državni organ v razmerju do ljudskega odbora samo tiste pravice in dolžnosti, ki so mu po zakonu izrecno dane ... Višjemu ljudskemu odboru oziroma republiškemu državnemu organu so v razmerju do ljudskega odbora zagotovljene ... določene pravice in dolžnosti, da se v duhu načel demokratičnega centralizma zagotovi skladno in zakonito izvajanje nalog enotne državne oblasti na vseh stopnjah njene organizacije ...«³²³

Reorganizacija ljudskih odborov je bila leta 1952 bistveno drugačna kot v splošnih zakonih o ljudskih odborih v letih 1946 in 1949. »... Ni šlo več za izpopolnitev postavljenega sistema, ampak za nekatere bistvene novosti, ki so presegale ustavne ureditve iz leta 1946; šlo je za spremembo samih ustavnih načel v temeljih družbene in politične ureditve Jugoslavije ...«, zato so bili

³²³ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 115.

zvezni in republiški zakoni o ljudskih odborih sprejeti po ustavnem postopku ...» in so imeli značaj ustavnih zakonov. Bili so predhodnica zveznega in republiških ustavnih zakonov, ki so bili sprejeti konec januarja 1953. Vzpostavitev občine pa je pomenila močan poudarek lokalne samouprave.³²⁴

13. Ustavni zakon o temeljnih družbene in politične ureditve in organih oblasti Ljudske republike Slovenije z dne 30. januarja 1953

Družbene spremembe na prehodu štiridesetih v petdeseta leta 20. stoletja je v Sloveniji 30. januarja 1953 uzakonila Ljudska skupščina LRS s sprejetjem ustavnega zakona. Zakon ni posegel v organiziranost ljudskih odborov kot najvišjih organov oblasti v občinah, mestih in okrajih. Povzel je enodomnost občinskih ljudskih odborov in ljudskih odborov mestnih občin v sestavi okrajev s posebnimi pravicami ter dvodomnost mestnih in okrajnih ljudskih odborov. Njihova podrobnejša organiziranost je bila prepuščena statutom ljudskih odborov.³²⁵

Ena od nalog Izvršnega sveta LRS, ki jo je določal slovenski ustavni zakon, je bila tudi sprejemanje predpisov o organizaciji in delu upravnih organov ljudskih odborov. Na tej podlagi je slovenski izvršni svet 17. aprila 1954 sprejel navodilo o ureditvi gozdarske službe v okrajih in mestih. Po njej so za vse okrajne in mestne pristojnosti s področja gozdarstva morali ustanoviti okrajne in mestne gozdarske uprave, ki so bile posvetovalni organi okrajnih oziroma mestnih gozdnih komisij. Vodili so jih šefi, ki so jih imenovali okrajni oziroma mestni ljudski odbori. Terensko delo so v gozdnih revirjih izvajali revirski gozdarji, znotraj gozdnih revirjev pa logarji v logarskih okoliših. Gozdne revirje in logarske okoliše so morale določiti okrajne oziroma mestne gozdne uprave. Financirali so jih okrajni oziroma mestni gozdarski skladi.

Pri občinskih ljudskih odborih so za področje gozdarstva delovale občinske gospodarske komisije in občinski gozdni skladi.³²⁶

14. Uvedba komunalne ureditve, 16. junija 1955

Leto 1954 in prva polovica leta 1955 sta minila v znamenju priprav na uvedbo novega komunalnega sistema. Uveden je bil 16. junija 1955, ko je Ljudska skupščina FLRJ na seji Zveznega zbora sprejela Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev.³²⁷ Poslej so lokalne oblastne organe v občinah kot te-

³²⁴ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 105, 113; Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 61.

³²⁵ Ustavni zakon o temeljnih družbene in politične ureditve in o organih oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 3-13/1953.

³²⁶ Navodilo o ureditvi gozdarske službe v okrajih in mestih, Ur. l. LRS, št. 15-55/1954.

³²⁷ Edvard Kardelj: *Nova ureditev občin in okrajev, ekspoze ob sprejemu Splošnega zakona o ureditvi občin in okrajev v Ljudski skupščini FLRJ*, objavljen v prilogi časopisa *Borba* z dne 18. junija 1955, Ljudska uprava, VIII/8-9, Ljubljana 1955, str. 367-385.

meljnih politično-teritorialnih organizacijah in družbeno-ekonomskih skupnostih prebivalcev predstavljali občinski ljudski odbori. Okrajni ljudski odbori pa so bili organi oblasti v okrajih, ki so bili opredeljeni kot politično teritorialne organizacije in družbeno-ekonomske skupnostih občin. Republiški zakon o območjih občin in okrajev, ki je bil sprejet 28. junija 1955 na podlagi 4. člena zveznega splošnega zakona, je odpravil številne občine in njihove občinske ljudske odbore, med drugim tudi mestni občini Ljubljana in Maribor in njuna mestna ljudska odbora ter vse mestne občine s posebnimi pravicami in njihove ljudske odbore. Dopuščena je bila možnost, da bi za območja novih ljubljanskih in mariborskih občin kot občin v sestavi mest, s statutoma okrajnih ljudskih odborov Ljubljana in Maribor ustanovili mestna sveta, kot organa »... za opravljanje komunalnih in drugih zadev, ki imajo skupen pomen za te občine ...«

Nova zakonodaja o ureditvi občin in okrajev je obdržala enodomnost občinskih (bilo jih je 130) in dvodomnost okrajnih ljudskih odborov (bilo jih je 11). Občinski ljudski odbori so imeli predsednike, lahko pa tudi po enega podpredsednika. Tudi okrajni ljudski odbori so imeli predsednike, lahko pa tudi še enega ali več podpredsednikov. Za opravljanje izvršilnih in upravnih zadev so se pri obeh vrstah ljudskih odborov ustanavljali svete.

Zvezni zakon o ureditvi občin in okrajev je uzakonil krajevne odbore; ti so nadomestili dotedanje vaške odbore,³²⁸ ki jih je določal Splošni zakon o ljudskih odborih iz aprila 1952. Ustanovili so jih s statuti. Namenjeni so bili zagotovitvi kar največje udeležbe »... državljanov pri občinski samoupravi in da bi se opravljale posamezne zadeve, ki so neposrednega pomena za krajevno prebivalstvo ...«

Upravne naloge občinskih in okrajnih ljudskih odborov so po zakonu o ureditvi občin in okrajev izvrševali občinski in okrajni upravni organi. Upravni organi ljudskih odborov so bili lahko: oddelki ali samostojni odseki, uprave, uradi, upravni zavodi, upravne komisije, inšpekcije in drugi organi. Vsak občinski ljudski odbor si je glede na obseg dela s statutom določal oziroma sam ustanovil vrste upravnih organov ter njihove pristojnosti. Skrb za organizacijo in pravilno poslovanje upravnih organov ljudskih odborov je bila naložena tajnikom ljudskih odborov.

Opravljanje upravnih kazenskih postopkov na prvi stopnji je bilo glede na določene pristojnosti naloženo občinskim in okrajnim sodnikom za prekrške. Zakon pa je vpeljal tudi okrajni senat sodnika za prekrške (sestavljali so ga predsednik senata in sodnika porotnika), ki je kot drugostopenjski organ odločal o pritožbah na odločbe občinskih sodnikov za prekrške. O pritožbah na odločbe okrajnih sodnikov pa je na drugi stopnji odločal senat za prekrške pri republiškem sekretariatu za notranje zadeve.

³²⁸ Josip Globevnik: Krajevni odbori, str. 26–105.

Zakonodaja o ureditvi občin in okrajev je uveljavila tudi krajevne urade, katerih namen je bil, »... da bi bile določene občinske upravne službe bližje prebivalstvu ...« Z občinskimi statuti, v katerih so bile opredeljena tudi pristojnosti krajevnih uradov, so jih smeli ustanavljati v posameznih območjih občin.

Za varstvo pravic uslužbencev upravnih organov so ustanavljali okrajne personalne komisije, okrajna disciplinska sodišča pa so odločala o sporih iz delovnega področja občinskih in okrajnih uslužbencev.

Zakon je v 60. členu zahteval, da za vsako novo občino takoj po uveljavitvi zakona ustanovijo pripravljalni odbor (slovenska izvedbena zakonodaja ga je imenovala pripravljalni odbor za formiranje komun in skupnosti komun), katerega naloga je bila »... izvršitev priprav v zvezi z reorganizacijo in delovanjem ljudskih odborov novih občin in okrajev ...« in zlasti še priprava osnutkov novih statutov ter razreševanje prehodnih kadrovskih vprašanj. Slovenska izvedbena zakonodaja je določila, da dotedanji ljudski odbori prenehajo delovati »... tisti dan, ko se konstituirajo ljudski odbori novih občin in okrajev ...« S 30. junijem 1955, ko je začela veljati slovenska izvedbena zakonodaja, je moral Izvršni svet Ljudske skupščine LRS ustanoviti tudi republiško komisijo, katere naloga je bila skrb za pravilno in pravočasno organizacijo novih ljudskih odborov in strokovna pomoč novim ljudskim odborom pri teh vprašanjih.

V 59. členu zveznega zakona je bilo določeno, da morajo novi ljudski odbori občin in okrajev s 1. septembrom 1955 prevzeti vse funkcije organov oblasti. Le zvezni izvršni svet je lahko po potrebi za celotno območje posamezne republike ali njenih delov določil, da novi občinski in okrajni ljudski odbori začnejo izvajati svoje oblastne funkcije šele s 1. oktobrom 1955. Do tako določenih datumov so se morali novi občinski in okrajni ljudski odbori konstituirati in sprejeti svoje statute.

Po zakonu so republiški izvršni sveti lahko s svojimi odloki določili, »... da začnejo v mestih, v katerih se ustanovijo občine, ljudski odbori novih občin z delom po 1. septembru 1955, vendar najpozneje 1. januarja 1956 ...« V takih primerih so se tudi podaljšali roki za sprejem občinskih statutov. Do prevzema funkcij oblasti novih občinskih ljudskih odborov so dotedanji mestni ljudski odbori opravljali svoje delo, vendar »... s pristojnostjo občinskega ljudskega odbora ...«³²⁹

³²⁹ Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev, Ur. l. FLRJ, št. 26-269/1955; Zakon o izvedbi nove ureditve občin in okrajev, Ur. l. LRS, št. 24-120/1955; Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 24-119/1955; Josip Globevnik: Ljudski odbori v novi komunalni ureditvi, Ljudska uprava, VIII/11, Ljubljana 1955, str. 567–578.

V. VOLITVE V NARODNOOSVOBODILNE IN LJUDSKE ODBORE

1. Uvod

Po končani drugi svetovni vojni so Federalno Slovenijo oziroma Federalno državo Slovenijo v okviru Demokratične federativne Jugoslavije vodili: Slovenski narodnoosvobodilni svet (SNOS) kot slovenski zakonodajni in predstavniški organ, njegovo predsedstvo in kot izvršilni in odredbodajalni organ Narodna vlada Slovenije, ki je bila 5. maja 1945 z zakonom ustanovljena v Ajdovščini. Podlaga za njeno ustanovitev so bila navodila Predsedstva Avnoja o osnovnih načelih za ustanovitev federalnih vlad federalnih enot, sprejeta aprila 1945. Zakon, ki ga je tega dne na slavnostni seji sprejelo Predsedstvo SNOS, je vlado opredeljeval kot »... najvišji izvršilni in naredbodajni organ državne oblasti v Sloveniji ...« Odgovorna je bila Slovenskemu narodnoosvobodilnemu svetu in njegovemu predsedstvu. Sestavljali so jo predsednik in podpredsednik vlade (lahko sta bila tudi dva podpredsednik) in ministri za: notranje zadeve, pravosodje, prosveto, finance, industrijo in rudarstvo, trgovino in oskrbo, poljedelstvo, gozdarstvo, socialno politiko, narodno zdravje, gradnje in lokalni promet. V 5. členu zakona je bilo določeno, da »... Predsedstvo Narodne vlade Slovenije in ministri vodijo posle posameznih državnih panog, kolikor ne spadajo v pristojnost Demokratične federativne Jugoslavije oz. njenih ministrstev ...« Predsedstvo SNOS je na seji v Ajdovščini sprejelo še ukaz o imenovanju Narodne vlade Slovenije, katere predsednik je postal Boris Kidrič. Narodna vlada Slovenije, ki je 10. maja 1945 prišla v Ljubljano, je na podlagi 6. člena zakona o njeni ustanovitvi, na osnovi zakonov in odlokov Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije (AVNOJ) in njegovega predsedstva ter odlokov Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in njegovega predsedstva, izdajala naredbe in navodila.³³⁰

Na nižjih ravneh je po končani vojni v Federalni Sloveniji obveljalo splošno načelo, po katerem je bilo ozemlje Slovenije upravnoteritorialno razdeljeno na kraje, okraje in okrožja, tako kot se je razdelitev izoblikovala med vojno. Vodili so jih narodnoosvobodilni odbori, ki so bili na osvobojenem ozemlju izvoljeni že med vojno,³³¹ in ljudski odbori Osvobodilne fronte. Tudi ti so se

³³⁰ Zakon o Narodni vladi Slovenije, Ur. l. SNOS in NVS, št. 5-27/1945, Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 161, str. 217–219; Ukaz o imenovanju Narodne vlade Slovenije, Ur. l. SNOS in NVS, št. 5-28/1945; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 162, str. 219; Zdenko Čepič: Ustanovitev prve slovenske narodne – ljudske vlade v Ajdovščini, Ljubljana 1985; Brane Kozina: Republiški upravni organi v LRS od 1945 do 1953, Ljubljana 1996, str. 46–47; geslo: Boris Kidrič, ES 5, Ljubljana 1991, str. 62–63; geslo: Narodna vlada Slovenije, ES 7, Ljubljana 1993, str. 308–309.

³³¹ Geslo: Narodnoosvobodilni odbor, ES 7, Ljubljana 1993, str. 332; geslo: Narodnoosvobodilni svet za Primorsko Slovenijo, ES 7, Ljubljana 1993, str. 332. Po Fočanskih predpisih, ki jih je februarja 1942 sprejel Vrhovni štab, so bili narodnoosvobodilni odbori opredeljeni kot voljeni začasni organi ljudske oblasti. Vaški odbori so bili voljeni neposredno, občinski in okrajni pa posredno »...

izoblikovali med vojno in so delovali na neosvobojenem ozemlju in zato ob koncu vojne še niso bili izvoljeni po načelih odloka o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore, ki ga je 19. februarja 1944 sprejel Slovenski narodnoosvobodilni svet, in odloka o razpisu volitev v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne narodne skupščine, ki ga je 1. marca 1944 sprejelo Predsedstvo SNOS. Tudi odlok Predsedstva SNOS o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih, ki je začel veljati 21. maja 1944, je v 3. in 4. členu poudaril, da so narodnoosvobodilni odbori voljeni organi lokalne državne oblasti.³³²

2. Volitve v narodnoosvobodilne odbore

Volitve v Slovenskem primorju in Federalni Sloveniji po končani drugi svetovni vojni so nadaljevanje volitev, ki so na obeh območjih potekale že leta 1944.

a) Volitve v narodnoosvobodilne odbore v Slovenskem primorju, 1945–1947

V Slovenskem primorju so volitve v narodnoosvobodilne odbore potekale na podlagi predpisov PNOO za Slovensko primorje z dne 22. septembra 1944 izdal, ki je »... prilagojeno za Slovensko primorje uzakonil odloke predsedstva SNOS. To so bili 1. Odlok PNOO o volitvah v KNOO ter okrajne in okrožne narodnoosvobodilne skupščine. 2. Pravilnik o poslovanju okrožnih, okrajnih in krajevnih volilnih komisij za volitve. 3. Navodila odseka za izgradnjo ljud-

po delegatih nižjih NOO ...« Volilna pravica je bila splošna in enaka ter pasivna in aktivna tako za moške kakor tudi za ženske. Volitve so potekale na zborih volivcev, ki jim je bilo prepuščeno, na kakšen način jih bodo izvedli. Volitve v narodnoosvobodilne odbore so bolj podrobno opredeljevali Bihaški (Krajski) predpisi, ki jih je septembra 1942 sprejel Vrhovni štab. Volilno pravico so dobili vsi moški in ženske, ki so dopolnili 18 let starosti. Kandidate za odbornike so predlagali na zborih volivcev, volitve so bile javne. Hkrati z volitvami v osnovne narodnoosvobodilne odbore so potekale še volitve delegatov v okrajne narodnoosvobodilne odbore, okrožne narodnoosvobodilne odbore pa so sestavljali delegati okrajnih narodnoosvobodilnih odborov in partizanskih odredov. Zaradi vojnih razmer je bil mandat odbornikov ljudskih odborov samo polletni. V Sloveniji, kjer so bili temeljni organi ljudske oblasti oz. partizanske uprave odbori OF, so bili NOO na osvobojenem ozemlju izvoljeni organi te uprave. Leta 1942 so jih na krajevni ravni izvolili na Dolenjskem in Notranjskem, 1943 v Slovenskem primorju na občinski ravni, 1944 pa na krajevni, okrajni in okrožni ravni v večini slovenskih pokrajin. Slovensko primorje je bila edina pokrajina, kjer so izvolili pokrajinski NOO. Makso Šnuderl: *Zgodovina*, str. 169–170; Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 18.

³³² Odlok o razpisu volitev v narodne osvobodilne odbore, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-131/1945, ponatis; Makso Šnuderl: *Dokumenti*, dokument št. 111, str. 139–141, Odlok o razpisu volitev v krajevne narodne osvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-132/1945, ponatis; Makso Šnuderl: *Dokumenti*, dokument št. 124, str. 150–153; Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih, Ur. l. SNOS, št. 2-10/1944; Makso Šnuderl: *Dokumenti*, dokument št. 137, str. 167–176.

ske oblasti pri PNOO za pripravo in izvedbo volitev. 4. Odlok PNOO o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih NOO ...» Volitve, ki so bile neposredne, splošne in tajne, so zaradi vojnih razmer potekale do pozne jeseni oziroma do decembra 1944.

Predpisi PNOO za Slovensko primorje za volitve narodnoosvobodilnih odborov kot organov lokalne oblasti so veljali tudi za volitve po končani vojni. Jugoslovanska začasna uprava, ki ji je po 5. maju 1945 po sporazumu z anglo-ameriškimi zasedbenimi oblastmi pripadlo Slovensko primorje, je prek PNOO za Slovensko primorje in Trst (tako se je preimenoval 21. maja 1945) poskušala »... čim prej izvesti tajne in direktne volitve v vse organe narodne oblasti ...« Maja 1945 so na območjih, kjer med vojno ni bilo mogoče izpeljati volitev, volili krajevne in mestne narodnoosvobodilne odbore. Vsi izvoljeni odbori pa so bili le začasni nosilci oblasti, saj so nameravali v najkrajšem času izpeljati splošne, neposredne in tajne volitve v celotnem Slovenskem primorju. Odsek za notranje zadeve PNOO za Slovensko primorje in Trst je konec maja začel s pomočjo okrožnih, okrajnih in krajevnih odsekov in referentov za notranje zadeve sestavljati volilne imenike. Konec maja in v začetku junija 1945 je bila sklicana večina skupščin okrajnih in obeh okrožnih narodnoosvobodilnih odborov. Izvršilni odbor Goriškega okrožja so izvolili 8. maja in ga potrdili na skupščini 31. maja 1945, izvršilni odbor Tržaškega okrožja pa 1. junija 1945.

Z Beograjskim sporazumom, podpisanim 9. junija 1945, je bilo območje, ki je bilo do tedaj pod jugoslovansko zasedbeno upravo, razdeljeno na cono A, ki jo je dobila v upravljanje Zavezniška vojaška uprava, in cono B, ki jo je upravljala Vojaška uprava Jugoslovanske armade.

Čeprav narodnoosvobodilni odbori, ki so delali po navodilih PNOO za Slovensko primorje in Trst, v coni A niso imeli statusa organov oblasti (Zavezniška vojaška uprava jim je odvzela vse pristojnosti), »... so le-ti z delom nadaljevali na vseh nivojih od pokrajinskega do krajevnega ...« »Ljudska oblast ...«, ki so jo predstavljali narodnoosvobodilni odbori, pa »... je bila tako zakoreninjena, da so bile še v letu 1946 volitve v krajevne narodnoosvobodilne odbore ...« Oktobra in novembra 1946 so npr. na Goriškem izvolili kar 27 krajevnih narodnoosvobodilnih odborov, opravljena pa so bila tudi zasedanja nekaterih okrajnih skupščin.

V coni B je oblastno delo opravljalo 25. julija 1945 v Postojni ustanovljeno Poverjeništvo PNOO za Slovensko primorje in Trst (PPNOO) – v začetku julija se je preselilo v Ajdovščino –, ki kot del PNOO za Slovensko primorje in Trst ni bil posebej izvoljeni organ, saj mu je bilo formalno podrejeno in mu je odgovarjalo.

PPNOO za Slovensko primorje in Trst je 7. septembra 1945 sprejelo odlok o volitvah v krajevne narodnoosvobodilne odbore v coni B povsod tam, kjer jih niso mogli izpeljati jeseni 1944. Na sestanku odseka za izgradnjo oblasti pri PPNOO za Slovensko primorje in Trst s predstavniki okrajev Vzhodno-

primorskega okrožja (okrožje je povezovalo okraje v coni B) o pripravi in izvedbi volitev so sprejeli navodilo za delo okrajnih in krajevnih volilnih komisij. Volitve so se začele konec septembra, končale pa decembra 1945 z volitvami v okraju Koper, v katerem so že izvedene volitve v Izoli zaradi nepravilnosti razveljavili in razpustili ter na novo imenovali volilno komisijo. Od oktobra 1945 do januarja 1946 so potekale tudi okrajne skupščine. Prve mesece leta 1946 je potekalo združevanje krajev, kar je povzročalo precej težav pri volitvah nekaterih na novo nastalih krajevnih narodnoosvobodilnih odborov.

Z razpustitvijo PNOO za Slovensko primorje in Trst 23. februarja 1947 je formalno prenehalo tudi delovanje njegovega poverjenišтва v Ajdovščini.

Čeprav so v Federalni Sloveniji sredi februarja 1946 narodnoosvobodilne odbore preimenovali v ljudske odbore, se je naziv narodnoosvobodilni odbor v Slovenskem primorju ohranil do priključitve leta 1947.³³³

b) Volitve v narodnoosvobodilne odbore v Federalni Sloveniji, od julija do avgusta 1945

Po koncu druge svetovne vojne je »... v Sloveniji že obstajala mreža raznostopenjskih NOO ...«, ki so bili izvoljeni med vojno.³³⁴ Kljub temu je bilo še precej območij, kjer lokalni organi oblasti še niso bili izvoljeni na način, kot sta ga določala odloka Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta z dne 19. februarja 1944 o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore in njegovega predsedstva o razpisu volitev v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine z dne 1. marca 1944. Na teh območjih so oblastne naloge opravljali lokalni organi Osvobodilne fronte, ki so imeli zato hkrati politični in oblastni značaj.

Na dvojnost so opozarjali tudi na seji Politbiroja CK KPS 2. junija 1945, kjer so ugotovili, da se »... OF organizacija ne bo mogla razvijati, če združuje funkcije oblasti ...« Na isti seji so razpravljali tudi o pomenu volitev in se odločili, da jih je potrebno pripraviti na osnovi omenjenih odlokov. Uspešnost volitev so tesno povezovali z dobro kampanjo in pripravo ob upoštevanju dotedanjih volilnih izkušenj. Člani politbiroja so menili, da je potrebno volitve izpeljati čim prej in čim bolj demokratično »... tam, kjer je možno – v centrih ...« Na seji 21. junija 1945 je bilo že izraženo mnenje, da bi »... volitve že lahko izvedli ...«³³⁵

³³³ Nevenka Troha: Uprava, str. 93–99; Metka Gombač: Pokrajinski, str. 29, 40, 58; Metka Gombač: Poverjenišтво, str. 117–118; Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 191–344; Zakon o nazivu Ljudske republike Slovenije ter organov državne uprave in državne oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 15-62/1946.

³³⁴ Geslo: Ljudska oblast, ES 6, Ljubljana 1992, str. 286; Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 87–493.

³³⁵ Darinka Drnovšek: Zapisniki, str. 27–33.

Mnenje, izraženo na seji Politbiroja CK KPS, je potrdil tudi Kardeljev odgovor Borisu Kidriču z dne 30. maja 1945. Kidrič je maja 1945 Kardelja spraševal, ali »... naj izvajamo volitve ali po uradnem odloku iz lanskega leta ali po kakšnem skrajšanem formalno manj demokratičnem postopku ...« Kardelj se je odločil za volitve po volilnih odlokih iz leta 1944 in dodal, naj bodo tajne, dobro pripravljene z »maksimalno demokracijo«. Narodna vlada Slovenije je 4. junija 1945 izvedbo volitev zaupala notranjemu ministrstvu.³³⁶

Pravna podlaga za izvedbo prvih povojnih volitev v lokalne organe oblasti, narodnoosvobodilne odbore, sta bila zato odloka SNOS in njegovega predsedstva, sprejeta 19. februarja in 1. marca 1944. Zaradi spremenjenih družbenih razmer po končani vojni je Predsedstvo SNOS 30. junija 1945 izdalo odlok, ki je dopolnjeval volilna predpisa. Po novem odloku razpisovanje volitev v krajevne, okrajne in okrožne narodnoosvobodilne odbore ni bilo več v pristojnosti Predsedstva SNOS, ampak ministrstva za notranje zadeve Narodne vlade Slovenije. Po dopolnjenem predpisu so se »... krajevni narodno osvobodilni odbori po mestih imenovali mestni narodno osvobodilni odbori ...« Predvidena je bila možnost, da bi večja mesta lahko dobila »... značaj okraja ali celo okrožja ...«, o čemer bi odločilo ministrstvo za notranje zadeve Narodne vlade Slovenije. Natančneje je bil opredeljen odvzem volilne pravice, ki je po novem razen duševnih bolnikov in oseb, ki so jim bile odvzete državljske pravice, niso imeli še »... narodni izdajalci, to so aktivni belogardisti, plavogardisti, domobranci, kulturbundovci, gestapovci in tisti, ki so se pregrešili zoper slovensko narodno čast ...« V 4. členu sprememb in dopolnitev odloka SNOS sta na novo opredeljena okrajni in okrožni narodnoosvobodilni odbor. Po odloku iz leta 1944 sta odbora predstavljala njuna izvršna odbora, po spremembah in dopolnitvah pa sta izvoljena okrajna skupščina skupaj z izvršnim odborom predstavljala okrajni narodnoosvobodilni odbor. Enako načelo je veljalo tudi za okrožne narodnoosvobodilne odbore. Ker v odloku ni določeno, kako se volijo okrožne skupščine (to je verjetno tudi vzrok, da odlok Predsedstva SNOS z dne 1. marca 1944 ni razpisoval še volitev v okrožne narodnoosvobodilne odbore), je v spremenjenem in dopolnjenem odloku dodano še določilo o volitvah okrožnih organov lokalne oblasti. Določeno je bilo, da se volitve okrožnih skupščin izvedejo tako, »... da izberejo volivci volilnih območij neposredno člane okrožne skupščine, ta pa izbere iz svoje srede izvršni odbor, ki tvori obenem s skupščino okrožni narodno osvobodilni odbor ...« Volilni okoliši tedaj še niso obstojali, njihova določitev je bila v pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve Narodne vlade Slovenije. Izvedba volitev v okrožne organe lokalne oblasti je bila možna šele, »... ko so izvoljeni vsi krajevni in okrajni narodno osvobodilni odbori – razen v okrožnih mestih ...«

Nekaj novosti je odlok o spremembah in dopolnitvah z dne 30. junija 1945 prinesel tudi v odlok Predsedstva SNOS o razpisu volitev v krajevne narod-

³³⁶ Jera Vodušek Starič: Prevzem oblasti, str. 283–284.

noosvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine, ki je veljal od 1. marca 1944. Za volitve v krajevne narodnoosvobodilne odbore je še naprej veljalo, da prebivalci volijo predsednika, tajnika in 5 do 9 članov, novo pa je bilo določilo, da bodo v mestne narodnoosvobodilne odbore volili 9 do 15 članov. Natančnejša določitev števila članov »... krajevnega (mestnega) narodno osvobodilnega odbora ...« pa je bila v pristojnosti okrajne volilne komisije, ki je morala točno število odbornikov določiti »... v sporazumu z volivci ...«

Za volitve v okrajne narodne skupščine je poslej veljalo, da vsak kraj, ki ima do 500 prebivalcev, voli po enega odposlanca, kar je enako kot po odloku iz leta 1944. Kraji s 500 do 1.500 prebivalci so po novem volili dva, kraji s 1.500 do 3.000 prebivalci tri, kraji »... s preko 3.000 prebivalci pa na vsakih nadaljnjih 1.000 prebivalcev po enega odposlanca več, čeprav število 1.000 ni doseženo ...« Po do tedaj veljavnih predpisih so po enega odposlanca več volili v krajih z več kot 500 prebivalci, in sicer na vsakih 250 prebivalcev.

Za volitve v lokalne organe oblasti v okrožnih mestih je bilo določeno, da volijo v okrožno mestno skupščino po enega odposlanca na vsakih 2.000 prebivalcev.

Spremembe in dopolnitve volilnega odloka s konca junija 1945 so prinesle tudi spremembe za vojaške osebe. Volilna pravica vojaških oseb je bila jasneje zapisana. Po novem je veljalo, da imajo »... v posameznih krajih ... volilno pravico ... vojaške osebe samo tistih enot, ki so tamkaj stalno naseljene, kakor komande mest, področij, stalnih vojaških delavnic in podobno. Vse ostale vojaške osebe imajo volilno pravico vsaka v svojem kraju, kjer je vpisana v volilnem imeniku ...«

Po novih volilnih pravilih člani volilnih komisij niso smeli kandidirati v organe lokalnih oblasti na nivojih, kjer so bili člani volilnih komisij.

Po novem predpisu razveljavitev nepravilno izvedenih volitev ni bila več v pristojnosti Predsedstva SNOS, ampak Ministrstva za notranje zadeve Narodne vlade Slovenije, in sicer na podlagi utemeljenih pritožb.

Novi volilni predpisi so začeli veljati 10. julija 1945, torej tri dni potem, ko so bili objavljeni v Uradnem listu SNOS in NVS.³³⁷

Na podlagi omenjenih odlokov je ministrstvo za notranje zadeve 30. junija 1945 izdalo odredbo, s katero je razpisalo nadaljevanje volitev v krajevne, mestne in okrajne narodnoosvobodilne odbore, kjer do tedaj še niso bile izvedene. Volitve so bile razpisane za čas od 15. julija 1945 dalje. Določitev konkretnega datuma v krajih, okrajih in mestih je bila v pristojnosti okrožnih narodnoosvobodilnih odborov. Odredba ministrstva za notranje zadeve je za izvedbo volitev pooblastila okrožne volilne komisije; te so morale opraviti svoje delo po določenih pravilnika o delu volilnih komisij, ki je začel veljati 25.

³³⁷ Odlok o izpremembah in dopolnitvah odloka o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore, sprejetega dne 19. II. 1944 na I. zasedanju SNOS-a in odloka Predsedstva SNOS-a o razpisu volitev v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine z dne 1. III. 1944, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-133/45.

marca 1944. Ministrstvo za notranje zadeve Narodne vlade Slovenije je prve dni julija 1945 imenovalo okrožne volilne komisije.³³⁸

O bližnjih volitvah je v poročilu na prvem kongresu Osvobodilne fronte 16. junija 1945 razmišljal tudi Boris Kidrič, ki za narodnoosvobodilne odbore uporablja izraz narodni odbori. Ob ugotovitvi, da povsod tam, kjer med vojno ni bilo mogoče izvesti volitev v narodnoosvobodilne odbore, njihovo vlogo opravljajo odbori OF, kar je označil kot »... začasno narodno oblast brez izvo-ljenih narodnoosvobodilnih odborov ...« Ker je po njegovem mnenju Osvobo-dilna fronta uživala »... zaupanje med ljudstvom, je popolnoma jasno, da bodo v narodne odbore izvoljeni predvsem dosedanji funkcionarji Osvobodilne fronte, zlasti tisti med njimi, ki so se že doslej ukvarjali z upravnim delom ...« V nadaljevanju pa opozarja, da združljivost funkcij v odborih OF in izvoljenih narodnoosvobodilnih odborih ne bi bila dobra, »... popolnoma napačno bi namreč bilo, če bi bile funkcije v odborih Osvobodilne fronte do kraja isto-vetne s funkcijami v narodnih odborih. Osvobodilna fronta bi se tako izrodila v državno stranko, ki je nikakor nočemo ...« Kljub temu pa je bil mnenja, da bo »... ožje funkcionarsko jedro ... v obojih odborih vsekakor isto ...«

V poročilu je Boris Kidrič med tedaj najbolj neposrednimi nalogami Osvobodilne fronte navedel volitve v lokalne organe oblasti in nakazal cilj volitev. Menil je, da je potrebno z volitvami »... ustvariti pogoje za nadaljnjo sistematično graditev naše ljudske oblasti ...« Zato morajo volitve dokazati, »... da slovensko ljudstvo zaupa edino svoji Osvobodilni fronti ...,« volitve mo-rajo biti »... velika čistka naših narodnih odborov. Očistijo naj jih do kraja vseh špekulantov ...« Te volitve naj bi bile po njegovem mnenju velika pri-prava na volitve v konstituanto.

Pozval je h kvalitetni izvedbi volilne kampanje s čim večjo »... aktivizacijo ljudskih množic ...«, kajti »... mi hočemo, da v predvolilni kampanji ljudske množice razpravljajo o vseh svojih bistvenih vprašanjih ...«³³⁹

Julija in avgusta so potekale številne dejavnosti kot priprave na volitve in so se izražale na množičnih volilnih zborovanjih. Na mariborskem območju so predvolilna zborovanja potekala v drugi polovici julija.³⁴⁰

Mestni odbor OF Okrožnega mesta Ljubljana in okrožna volilna komisija za mesto Ljubljana sta kot dan volitev v okrožno mestno skupščino v Ljubljani in narodnoosvobodilne odbore v vseh desetih ljubljanskih mestnih četrtih sporazumno določila nedeljo, 29. julija 1945.³⁴¹ Dne 22. julija 1945 je ljub-

³³⁸ Odredba ministrstva za notranje zadeve o nadaljevanju volitev v narodnoosvobodilne odbore, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-128/45; Odredba ministrstva za notranje zadeve o imenovanju okrožne volilne komisije za ljubljansko okrožje, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-129/45; Odredba ministrstva za notranje zadeve o imenovanju okrožne volilne komisije za mesto Ljubljano, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-130/1945.

³³⁹ Boris Kidrič: Poročilo na prvem kongresu Osvobodilne fronte slovenskega naroda v Ljubljani 16. julija 1945, Ljubljana 1945, str. 24–26.

³⁴⁰ Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih, str. 67–69.

³⁴¹ Razglas, Ur. l. SNOS in NVS, št. 18-149/1945.

ljanska okrožna volilna komisija objavila volilne imenike oziroma seznane, tri dni kasneje pa razglas, da bodo v vsaki od desetih mestnih četrti volili predsednika, tajnika in po 7 članov četrtnih narodnoosvobodilnih odborov. Razglas je določal tudi število odposlancev v okrožno mestno skupščino, ki jih bodo volili v četrtih. Največ, to je 10, so jih volili v mestni četrti Tabor, najmanj, to je 2 odposlanca, pa v mestni četrti Ježica in Št. Vid. Pripadniki enot Jugoslovanske armade, ki »... prebivajo na območju mesta Ljubljane ...« so 5. avgusta 1945 volili 10 odposlancev v okrožno mestno skupščino. Izidi ljubljanskih volitev so bili znani že 31. julija 1945, izidi volitev v vojaških enotah pa 8. avgusta 1945.³⁴²

Istega dne kot v Ljubljani sta volitve za območje Maribora razpisala tudi Mestni odbor OF in okrajna volilna komisija za mesto Maribor.³⁴³

Na celjskem območju so volitve potekale 5. avgusta, na Gorenjskem pa 15. avgusta 1945. Končale so se 19. avgusta 1945. Z več kot 90 odstotki oddanih glasov je zmagala lista Osvobodilne fronte.³⁴⁴

V dneh po volitvah so se novi narodnoosvobodilni odbori konstituirali. Postopno, v obliki uprav, upravnih oddelkov ali odsekov in komisij se je izoblikovala organizacija novega upravnega aparata.³⁴⁵

Potek lokalnih volitev, zlasti v Ljubljani, so že 3. avgusta 1945 ocenjevali na seji Politbiroja CK KPS. Navzoči so ocenili, da je bilo kar nekaj problemov in pomanjkljivosti. Ker je zapis zelo skop, izvemo le za pomanjkljivosti, ki so se nanašale na volilne spiske in prostore, v katerih so potekale volitve, pa tudi videz demokratičnosti je bil sprva slab, a je bil »... po popravkih – videz demokratičnosti dosežen ...« Sklenjeno je bilo, da je »... čimbolj treba pospešiti nadaljnji tempo volitev. Pri tem je bila izredno važna čim večja aktivizacija mase in pa demokratičnost ...« Člani politbiroja so se že zavedali nevarnosti

³⁴² Razglas o objavi volilnih seznamov okrožnega mesta Ljubljana, Ur. l. SNOS in NVS, št. 20-161/1945; Razglas o številu članov narodnoosvobodilnih odborov posameznih mestnih četrti in o številu odposlancev v okrožno mestno skupščino, Ur. l. SNOS in NVS, št. 20-162/1945; Razglas, Ur. l. SNOS in NVS, št. 23-173/1945; Izidi volitev, ki so bile dne 29. julija 1945 v okrožnem mestu Ljubljani za okrožno mestno skupščino in narodnoosvobodilne odbore vseh 10 mestnih četrti, Ur. l. SNOS in NVS, št. 22-169/1945; Izid volitev vojaških edinic v okrožno mestno skupščino v Ljubljani, Ur. l. SNOS in NVS, št. 25-193/1945. V Uradnem listu SNOS in NVS so razglase in rezultate volitev v lokalne organe oblasti objavljali le za Okrožno mesto Ljubljana, za volitve v ostalih tedanjih okrožjih v uradnem listu ni objavljenih podatkov.

³⁴³ Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih, str. 60–76.

³⁴⁴ Božo Zakrajšek: Obdobje administrativnega socializma, Zgodovina Slovencev, Ljubljana 1979, str. 888–893; Jera Vodusek Starič: Prezem oblasti, str. 283–307; Matjanko Dolenc: Razvoj ljudske oblasti, Kronika, XIII/2, Ljubljana 1965, str. 33–35; Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih, str. 60–76; Milko Mikola: Razvoj oblasti, str. 17–20; Janko Orožen: Oris, str. 49–50; Janez Kopač: Upravni in teritorialni razvoj Kranja od 9. maja 1945 do sredi leta 1950 in prizadevanja za izpolnitev prvega petletnega plana, Kranj v svobodi in obnovi 1945–1950, Kranj 1986, str. 24–26 (v nadaljevanju: Janez Kopač: Upravni in teritorialni razvoj).

³⁴⁵ Matjanko Dolenc: Razvoj ljudske oblasti, Kronika, XIII/2, Ljubljana 1965, str. 35–36; Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih, str. 71–72; Milko Mikola: Razvoj oblasti, str. 20–22; Janko Orožen: Oris, str. 49–50; Janez Kopač: Upravni in teritorialni razvoj, str. 27–29.

birokratizma oziroma profesionalizma v novih organih oblasti na vseh ravneh. Menili so, da je potrebno »... brezobzirno tretji profesionalizem ...« Poučeno je bilo, da »... ljudje čisto resno premišlujejo o tem, kako preživeti ves ta aparat ...«, kajti »... vse hoče v urade ...« Zato so sklenili, naj vsak član izvršilnega odbora odgovarja za en odsek, pa tudi, da je potrebno »... odpraviti vse ženske in mladinske profesionalce ...«³⁴⁶

Dejavnost lokalnih organov oblasti, od krajevnih do okrožnih, so financirali s krajevnimi davki in dokladami, ki jih je na podlagi utemeljitev narodnoosvobodilnih odborov z odločbami uvajalo federalno (republiško) ministrstvo za finance. Finančne vire je bilo dovoljeno dopolnjevati tudi s taksami, ki so jih po predhodnem dovoljenju višjih oblasti lokalni organi oblasti lahko uvedli sami. Za nekatere vrste blaga, npr. alkohol, je bilo dovoljeno uvesti tudi trošarine.³⁴⁷

3. Zakon o volilnih imenikih z dne 10. avgusta 1945

Od poletja 1945 dalje so se jugoslovanske zvezne oblasti na vseh ravneh intenzivno pripravljale na volitve v zvezno ustavodajno skupščino, republiške pa na volitve v republiške ustavodajne skupščine. To dejstvo je zahtevalo, da je na dan, ko se je Antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije (AVNOJ) preimenoval v Začasno narodno skupščino Demokratske federativne Jugoslavije, to je 10. avgusta 1945,³⁴⁸ Začasna narodna skupščina sprejela Zakon o volilnih imenikih. V predgovoru k objavi zakona s komentarjem je zapisano, da je zaradi posledic vojne potrebno »... popolnoma na novo začeti sestavljati volilne imenike, ki naj bodo podlaga za vse vrste volitev ...«³⁴⁹ V 1. členu je namreč zapisano, da se volilni imeniki sestavijo zaradi ugotovitve volilne pravice državljanov za volitve v ustavodajne skupščine, zvezne in republiške organe ter v vse »narodne odbore«³⁵⁰ in sodišča. Volilni imeniki so bili zato po zakonu dokument za »... verodostojno ugotovitev volilne pravice

³⁴⁶ Darinka Drnovšek: Zapisniki, str. 34–35.

³⁴⁷ Navodilo za uvajanje, odmerjanje in pobiranje davščin narodnih odborov, Ur. l. DFJ, št. 67-627/1945 (ponatis Ur. l. DFJ, št. 67, je objavljen v prilogi Ur. l. SNOS in NVS št. 38/1945); Zakon o razpolaganju z državnimi prihodki, Ur. l. DFJ, št. 68-629/1945 (ponatis Ur. l. DFJ, št. 68, je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 39/1945); Odločba o prenehanju pobiranja federalnih davščin, okrožnih in okrajnih doklad k državnim taksam ter o pobiranju novih krajevnih in mestnih doklad k državnim taksam in trošarinam na alkoholne pijače, Ur. l. LRS, št. 50-182/1946.

³⁴⁸ Resolucija o proglasitvi Antifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije za Začasno narodno skupščino demokratske federativne Jugoslavije, Ur. l. DFJ, št. 59-557/1945 (ponatis resolucije je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 33/1945).

³⁴⁹ Zakon o volilnih imenikih s komentarjem v redakciji Ministrstva za konstituantno, publikacija št. 9, 1945, str. IV (predgovor).

³⁵⁰ Zakon o volilnih imenikih uporablja izraz »narodni odbor«, saj so se narodnoosvobodilni odbori, razen v Sloveniji, že sredi leta 1945 preimenovali v narodne oziroma ljudske odbore. V Sloveniji se je preimenovanje narodnoosvobodilnih odborov v ljudske odbore dogodilo 20. februarja 1946, ko je Predsedstvo SNOS sprejelo Zakon o nazivu Ljudske republike Slovenije ter organov državne uprave in državne oblasti, Ur. l. LRS, št. 15-62/1946; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 29.

državljanov Jugoslavije ...» Zakon je določal, da jih je potrebno sestaviti za območje vsakega krajevnega narodnega (ljudskega) odbora, kamor so spadali tudi vaški, rajonski in mestni narodni (ljudski) odbori, v Sloveniji ta čas imenovani še narodnoosvobodilni odbori. Za sestavo volilnih imenikov za območja narodnih (ljudskih) oziroma narodnoosvobodilnih odborov so bila izjemno pomembna določila 3. in 4. člena zakona. Po 3. členu so imeli v Demokratični federativni Jugoslaviji volilno pravico vsi moški in ženske, ki so dopolnili 18 let, ter »... vsi vojaki Jugoslovanske vojske in vsi bivši borci narodno osvobodilne vojske in partizanskih odredov Jugoslavije ne glede na starost ...« Kot ugotavlja avtor predgovora h komentirani izdaji zakona, je to pomenilo tri bistvene novosti v primerjavi z volilno pravico v Kraljevini Jugoslaviji, v kateri ženske, mladina in vojaki te pravice niso imeli. V 4. členu pa so bila določila in kriteriji, po katerih je bila volilna pravica odvzeta. Volilne pravice niso imeli:

- ministri v vladah Kraljevine Jugoslavije od 6. januarja 1929 do 5. februarja 1939 razen tistih, »... ki so se odlikovali s svojim delom v borbi proti okupatorju ...«
- pripadniki »... vojnih formacij okupatorjev in njihovih domačih sodelavcev, ki so se trajno in aktivno borili proti narodnoosvobodilni vojski Jugoslavije ... ali armadam zaveznikov Jugoslavije ...«
- člani kulturbunda in italijanskih fašističnih organizacij ter člani njihovih družin, če »... ne morejo dokazati, da so delovali v korist antifašistične in narodno osvobodilne borbe ...«
- aktivni funkcionarji in »vidni« člani »... kvizlinških organizacij in skupin v državi ali v inozemstvu, ki so sodelovali s sovražniki in njihovimi pomagači, kakor tudi posamezniki, ki so zaznamovani s takim delom ...«
- osebe, ki so bile v »... politično-policijski službi okupatorjev in kvizlingov ...«
- osebe, ki so prostovoljno podpirale sovražnika in dajala »... na razpolago vojaška ali gospodarska sredstva okupatorjem in njihovim pomagačem ...«
- osebe, ki so s sodno razsodbo obsojene »... na izgubo narodne časti oziroma na izgubo političnih ali posameznih državljanskih pravic ...,« dokler traja njihova izguba
- osebe, ki so bile pod skrbstvom.

Določila o odvzemu volilne pravice niso veljala za osebe, ki so lahko dokazale, da je bilo njihovo sodelovanje s sovražnikovimi organizacijami in njihovimi sodelavci ter sodelovanje v njihovih vojaških formacijah »... prisilno ali samo navidezno ali z namenom, da se škoduje okupatorjem in njihovim pomagačem, kakor tudi za tiste ne, ki so pristopili k narodno osvobodilni borbi ali so jo z deli podpirali ...«

Določila so bila osnovni kriteriji pri reklamacijah za vpise v volilne imenike. Reklamacij vseh vrst, ki so morale biti pismene ali podane z izjavo na zapisnik, pa je bilo prva leta po končani vojni zelo veliko. Če je bila zahteva za

reklamacijo vpisa v volilni imenik po ugotovitvah krajevnega narodnega (ljudskega) oz. narodnoosvobodilnega odbora »očividno umestna«, je smel odbor sam »izvršiti popravo« (npr. napačno ali nečitljivo napisan priimek ali ime) in to nato sporočiti pristojni okrajni oz. mestni komisiji za volilne imenike. Vse ostale reklamacije pa so morali pošiljati okrajnim oz. mestnim komisijam za volilne imenike, ki so o njih odločale. Na njihove negativne odločbe so prizadeti državljani lahko vložili pritožbo na pristojna okrajna sodišča, katerih odločbe so bile dokončne.

Tričlanske komisije za volilne imenike iz 7. člena zakona so morali pri okrajnih in mestnih narodnih (ljudskih) oz. narodnoosvobodilnih odborih po določenih 26. člena zakona imenovati njihovi izvršilni odbori. Člani so bili: sodnik okrajnega sodišča, član okrajnega (ljudskega) oz. narodnoosvobodilnega odbora in član krajevnega (narodnega) ljudskega oz. narodnoosvobodilnega odbora, na katerega se je volilni imenik nanašal. Mestne komisije za volilne imenike pa so sestavljali po en sodnik in dva člana mestnega narodnega (ljudskega) oz. narodnoosvobodilnega odbora.

Zakon je določil, da morajo volilne imenike za svoja območja pripraviti krajevni narodni (ljudski) oz. narodnoosvobodilni odbori. Le izjemoma so jih na zahtevo krajevnih narodnih (ljudskih) oz. narodnoosvobodilnih odborov pripravile krajeвне komisije za volilne imenike. Izdelati so morali tudi abecedne volilne imenike. Krajevni volilni imeniki so postali veljavni, ko jih je pregledala in potrdila pristojna okrajna oz. mestna komisija za volilne imenike.

Volilne imenike za vojaške osebe so morali izdelati v vojaških brigadah, pripraviti pa so jih morale komisije, ki so jih za te namene ustanovili pri štabih pehotnih divizij ter pri komandah in ustanovah, ki so bile po položaju enake ali višje od pehotnih divizij. Reklamacije za vpise so obravnavale te komisije, pritožbe na njihove odločbe pa so morali prizadeti poslati na pristojna divizijska vojaška sodišča oziroma vojaška sodišča, pristojna za sojenje kaznivih dejanj vojaških oseb.

Volilni imeniki so bili splošni, kar je pomenilo, da so veljali za vso državo, in stalni, kar je pomenilo, da jih niso sestavljali za vsake volitve posebej, ampak so jih samo sproti dopolnjevali. Vsako peto leto pa je bilo potrebno, da so krajevni ljudski odbori prepisali svoje originalne imenike in pri tem izpustili volivce, ki so bili v petih letih črtani, na novo pa vpisali naknadno pripisane. Izjemoma so smeli z dovoljenjem okrajnih oziroma mestnih komisij za volilne imenike krajevni ljudski odbori napraviti prepise tudi pred potekom petih let.³⁵¹

Na seji Politbiroja CK KPS zadnji dan avgusta 1945 so že ugotovili, da je pri sestavljanju volilnih imenikov prihajalo do nepravilnosti oziroma sektaštva,

³⁵¹ Zakon o volilnih imenikih, Ur. l. DFJ, št. 59-558/1945 (ponatis zakona je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 33/1945), Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 223-224.

saj so ponekod državljane samovoljno črtali iz njih.. Po mnenju razpravljavcev na seji je do nepravilnosti prihajalo zato, ker »... nikjer ni sestavljanja spiskov spremljala aktivnost mase ...«, zato mora biti naprej »... vidno, ... da OF sama skrbi za to, da bo vse okrog črtanja iz imenikov pravično ...« To pa naj se doseže s temeljito kampanjo za zakonitost. Število izbranih oseb iz volilnega imenika se je gibalo od 4% v Trbovljah, 24% v novomeškem okraju, od 1–36% na območju Logatca do okraja Velike Lašče, kjer »... so črtali 72% volilnih upravičencev ...«³⁵² Iz zapisnika seje Politbiroja CK KPS z dne 10. septembra 1945 je mogoče sklepati, da se je do tedaj število izbranih volivcev v povprečju zmanjšalo na 5%. Z reševanjem teh problemov so se veliko ukvarjali ti na terenu. Poslej so partijski sekretarji pretežno tehnična opravila okoli volitev prepuščali volilnim komisijam, sami so le še nadzirali njihovo delo.³⁵³

4. Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946, Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946 in Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947

Zvezna in republiške ustave, zvezni in republiški ustavni zakoni ter sistemski splošni zakoni o ljudskih odborih in njihove spremembe in dopolnitve so vedno imele za posledico tudi novo ali spremenjeno volilno zakonodajo.³⁵⁴

Ustava FLRJ je v 7. členu določala, da vse predstavniške organe državne oblasti s tajnim glasovanjem volijo državljani po splošni, enaki in neposredni volilni pravici. V splošnem so bili izvoljeni »... ljudski predstavniki v vseh organih državne oblasti odgovorni svojim volivcem ...« Ustava je predvidevala poseben zakon, ki bo urejal vzroke in postopek, po katerem bodo državljani lahko odpoklicali izvoljene predstavnike oblasti še pred potekom njihovega mandata. V 23. členu je bila uzakonjena aktivna in pasivna volilna pravica za vse državljane, ki so dopolnili 18 let starosti, kar je veljalo tudi za predstavnike Jugoslovanske ljudske armade. V prehodnih in zaključnih odredbah, v 137. členu, je bilo še določeno, da »... obdrže pridobljeno volilno pravico ... vse osebe, mlajše od 18 let, ki so bile vpisane v volilne imenike za volitve v Ustavodajno skupščino ...« Moša Pijade je v obrazložitvi ustavnega načrta (osnutka) pojasnil, da to ustavno določilo velja za »... vse one mlajše osebe pod 18. letom starosti, ki jim je bila kot borcem priznana volilna pravica pri volitvah v Ustavodajno skupščino ...« V ustavi ni več določila, ki ga najdemo še v 3. členu Zakona o volilnih imenikih, po katerem so imeli borci narodnoosvobodilne vojske in partizanskih odredov enako volilno pravico tudi, če so bili mlajši od 18 let. V istem členu je opredeljen tudi odvzem volilne pravice, ki je povzet po Zakonu o volilni pravici.

³⁵² Jera Vodušek Starič: Prezem oblasti, str. 344–346.

³⁵³ Darinka Drnovšek: Zapisniki, str. 39–40, 45.

³⁵⁴ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 220–221.

Po 107. členu je bil mandat odbornikov krajevnih ljudskih odborov dvoleten, odborniki ljudskih odborov okrajev, mest, mestnih četrti, okrožij in oblasti pa so imeli triletni mandat.³⁵⁵

Splošna določila o volilni pravici in volitvah ljudskih odborov je povzel maja 1946 sprejeti prvi Splošni zakon o ljudskih odborih, ki pa so v 19. členu nekoliko bolj opredeljena. Poleg ljudskih odborov krajev (vasi in manjših mest), so imeli po zakonu dvoletni mandat še ljudski odbori mestnih predelov, na katere so bila lahko razdeljena mesta. Mesta, ki tako kot manjša mesta statusno niso bila izenačena s kraji, so imela stopnjo okraja. Zato je bil mandat njihovih mestnih ljudskih odborov in ljudskih odborov njihovih četrti trileten.

Po Splošnem zakonu o ljudskih odborih so morali »... člani ljudskih odborov ... za svoje delo ... dajati račun svojim volivcem ...«, ki so imeli pravico odpoklicati posamezne odbornike ali pa ves ljudski odbor. V 18. členu je opredeljena aktivna in pasivna volilna pravica za volitve v ljudske odbore, kajti »... vsi državljani Federativne ljudske republike Jugoslavije, ki so prebivalci upravnoteritorialnih enot, imajo pravico voliti in biti voljeni v vse ljudske odbore ... v teh upravnoteritorialnih enotah ... Za prebivalca upravnoteritorialne enote se šteje vsak državljan Federativne ljudske republike Jugoslavije, ki ima v območju te upravnoteritorialne enote svoje prebivališče (kraj stalnega bivanja) ...«. Morali pa so biti vpisani v imenikih prebivalcev enega od krajev ali mest. Volilne imenike so vodili krajevni ljudski odbori, ki so morali tudi sicer sodelovati pri izvedbi volitev v vse organe državne oblasti. Za državljane FLRJ, ki so imeli v določeni upravnoteritorialni enoti samo bivališče in ne prebivališče (v določeni upravnoteritorialni enoti niso imeli stalnega prebivališča), je bilo v istem členu določeno, da morajo zanje postopke za volitve in njihove druge pravice in dolžnosti določati posebni zakoni.

V tretjem delu Splošnem zakonu o ljudskih odborih z naslovom Ustroj ljudskih odborov (od 32. do 34. člena) je zapisano načelo, po katerem morajo republiški zakoni določiti številčne sestave svojih ljudskih odborov. Število odbornikov je moralo biti odvisno od števila prebivalcev, obsega in zapletenosti gospodarskih, kulturnih in drugih lokalnih odnosov, vendar v okvirih, ki jih je za posamezne vrste ljudskih odborov predpisoval Splošni zakon o ljudskih odborih. Za krajevne ljudske odbore je okvirno veljalo, da se vanje izvoli 7 do 35 ljudskih odbornikov, v mestne in okrajne ljudske odbore 45 do 60, v okrožne in mestne ljudske odbore na stopnji okrožja 80 do 120 ter v oblastne ljudske odbore 90 do 150 ljudskih odbornikov. Volitve v okrajne in višje ljudske odbore so morale potekati po volilnih enotah, v vsaki volilni enoti pa so praviloma volili po enega ljudskega odbornika. Vodenje volitev je bilo poverjeno volilnim komisijam, »... ki so v delu neodvisne od krajevnih upravnih organov ...«

³⁵⁵ Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 10-54/1946; Moša Pijade: O načrtu ustave, str. 17–18, 39–40, 42–43.

Splošni zakon o ljudskih odborih je opredeljeval tudi odpoklic odbornikov. Smeli so jih odpoklicati le volivci volilnih enot, v katerih so bili izvoljeni. Odpoklici so bili mogoči le, če se je na zborih volivcev za to odločila večina volivcev. Odborniku je prenehal mandat tudi, če je izgubil volilno pravico, če je bil obsojen za »nečastno dejanje« in če se je za stalno izselil z območja ljudskega odbora. Podrobnosti glede razdelitve ljudske republike na volilne enote, kandidiranja odbornikov, rednih volitev, odpoklicev, ponovnih oziroma novih volitev zaradi odpoklicev pa naj bi po določitih Splošnega zakona o ljudskih odborih morali urediti republiški zakoni o volitvah.³⁵⁶

Ustava LRS, sprejeta zadnji dan januarja 1947, je v 7. členu povsem povzela 7. člen zvezne ustave, v 22. členu pa določila 23. člena zvezne ustave in tudi na območju LRS uzakonila pasivno in aktivno, splošno, enako, neposredno in tajno volilno pravico za vse osebe, ki so dopolnile najmanj 18 let starosti, kar je veljalo tudi za slovenske državljane, ki so bili v Jugoslovanski ljudski armadi. Ustava LRS nima takega določila, kot je zapisano v 137. členu zvezne ustave, da imajo volilno pravico tudi osebe, mlajše od 18 let, če so vpisane v volilne imenike za volitve v Ustavodajno skupščino. V obeh ustavah pa so enaka določila o odvzemu volilne pravice. Ustava LRS je tudi glede trajanja mandata odbornikov ljudskih odborov povzela določila zvezne ustave in zveznega splošnega zakona o ljudskih odborih, glede volilnih imenikov pa določila Zakona o volilnih imenikih.³⁵⁷

5. Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov z dne 23. aprila 1947

Sistemska zakonodaja v letu 1946 in v začetku leta 1947 je zahtevala novo republiško volilno zakonodajo, ki je v LRS nadomestila volilna pravila, sprejeta spomladi 1944 in dopolnjena poleti 1945.

Z dnem objave v Uradnem listu LRS, 23. aprila 1947, je začel veljati nov volilni zakon o volitvah odbornikov v ljudske odbore. Za tajne volitve odbornikov v ljudske odbore okrajev, mest, rajonov in krajev je veljala splošna, enaka in neposredna volilna pravica. Civilni, kakor tudi vojaške osebe so smele voliti in biti izvoljene, če so bile državljani FLRJ in so bile vpisane v volilne imenike »... kraja, mesta ali rajona v območju upravnoteritorialne enote, za katero so volitve ...« Zakon je povzel ustavna določila in določila Splošnega zakona o ljudskih odborih o dveletnem mandatu za izvoljene odbornike krajevnih odborov (vasi in manjših mest). Ker je zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi LRS, sprejet 23. januarja 1947, odpravil določila 3. člena zakona o upravni razdelitvi z dne 10. septembra 1946, po katerem je bilo Okrožje Ljubljana mesto razdeljeno na mestne četrti, so bile odpravljene tudi ljubljanske mestne četrti in njihovi ljudski odbori. Okrožje Ljubljana mesto se

³⁵⁶ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 43-288/1946.

³⁵⁷ Ustava Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4.A-20/1947.

je spremenilo v Glavno mesto Ljubljana, ki pa v spremembi zakona o upravni razdelitvi z dne 23. januarja 1947 ni bilo razdeljeno. Zakon o volitvah odbor-
nikov ljudskih odborov zato ne pozna več ustavno določenega triletnega man-
data ljudskih odborov mestnih četrti. Slovenski zakon o volitvah odbornikov
tudi ne pozna ljudskih odborov mestnih predelov, ki so navedeni v 19. členu
Splošnega zakona o ljudskih odborih iz maja 1946. Uvede pa dvoletni mandat
rajskih ljudskih odborov Glavnega mesta Ljubljana, čeprav je bila njegova
razdelitev na rajone izvedena šele z novim zakonom o upravni razdelitvi
Ljudske republike Slovenije 17. februarja 1948.

Ustavi in Splošni zakon o ljudskih odborih so določali triletni mandat tudi
za ljudske odbore okrajev in mest. Zakon o volitvah odbornikov ljudskih od-
borov je povzel triletni mandat za odbornike okrajnih ljudskih odborov, ne
vsebuje pa mandata mestnih ljudskih odborov, saj so bila mesta kot uprav-
noteritorialne enote odpravljena z zakonom o upravni razdelitvi z dne 10.
septembra 1946. Pač pa določa triletni mandat za ljudske odbore mest, izlo-
čenih iz okrajev. Ta status sta kot okraj Celje mesto in okraj Maribor mesto
pridobila Celje in Maribor, a šele 17. februarja 1948, ko je bil sprejet nov
zakon o upravni razdelitvi LRS. Celje in Maribor sicer nista bila označena kot
mesti, izločeni iz okrajev, saj se termin mesto, izločeno iz okraja, kot ena od
oblik upravnoteritorialnih enot na območju LRS pojavi šele v zakonu o
spremembah upravne razdelitve, sprejetem 21. oktobra 1949.³⁵⁸

Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov je določal volilno proceduro
in določil, v katerih primerih mora volitve odbornikov razpisati Prezidij Ljud-
ske skupščine LRS in v katerih izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov, ljud-
skega odbora Glavnega mesta Ljubljana in ljudski odbori mest, izločenih iz
okrajev.

Prezidij Ljudske skupščine LRS je moral razpisati volitve odbornikov ljud-
skih odborov, kadar je šlo za:

- splošne volitve za vse ljudske odbore iste stopnje in volitve v ljudske odbore
za posamezna območja LRS, ne glede na to, ali je že potekla njihova po-
slovna (mandatna) doba,
- volitve v ljudske odbore, ki jih je razpustil Prezidij Ljudske skupščine LRS,
- volitve v okrajne in mestne ljudske odbore, ki so se razpustili sami.

Izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov, ljudskih odborov mest, izvzetih
iz okrajev, in izvršilni odbor ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana so
morali razpisati volitve odbornikov ljudskih odborov, kadar je šlo za:

- volitve lastnega ljudskega odbora, krajevnih in rajonskih ljudskih odborov
z njihovih območij, ki jim je potekla poslovna (mandatna) doba,

³⁵⁸ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 62-242/1946; Zakon o spre-
membah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946, Ur. l.
LRS, št. 5-21/1947; Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 9-
55/1948; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slo-
venije, Ur. l. LRS, št. 33-206/1949.

- volitve krajevnih in rajonskih ljudskih odborov, čer so jih razpustili njim nadrejeni okrajni oziroma mestni ljudski odbori,
- volitve nadomestnih odbornikov njihovih ljudskih odborov in krajevnih oziroma rajonskih ljudskih odborov zaradi prenehanja njihovega mandata ali odpoklicev,
- volitve v krajevne oziroma rajonske ljudske odbore, ki so se razpustili sami oziroma so odstopili.

V 2. členu zakona so opredeljene nadomestne volitve ljudskih odborov ali posameznih odbornikov, ki jih je treba opraviti, »... kadar je to potrebno zaradi odpoklica, smrti ali drugačnega prenehanja mandata posameznih odbornikov ...« Nadomestne volitve so bile nujne le tedaj, »... če tak ljudski odbornik nima namestnika ali če njegov namestnik nima več pogojev za ljudskega odbornika ...« Po drugem odstavku 19. člena so kandidatne liste obsegale tudi toliko namestnikov kandidatov, kolikor odbornikov so volili v posamezni volilni enoti. Po besedah komentarja k temu členu je potrebno z izrazom kandidatura razumeti »... kandidata in njegovega namestnika ...«, z izrazom kandidatna lista pa »... skupino kandidatov in njihovih namestnikov ...«

Izvršilni odbori so morali o razpisih kakršnih koli volitev obvestiti Prezidijsko ljudsko skupščino LRS, razpisi pa so morali biti najmanj šest tednov pred dnevom volitev objavljeni v Uradnem listu LRS.

Uzakonjeno je bilo, da morajo biti volitve ljudskih odborov ob nedeljah ter da »... volitve v okrajne ljudske odbore in ljudske odbore mest, ki so izvzeti iz okrajev ne smejo biti istega dne, kakor volitve v krajevne ljudske odbore, v ljudske odbore mest s stopnjo kraja oziroma ljudske odbore rajonov ...« Ker so bile volitve svobodne, nihče, niti organ državne oblasti ali organ uprave, ni smel »... v nobenem primeru klicati volivca na odgovornost zaradi glasovanja pri volitvah in tudi ne sme od volivca zahtevati, naj pove, za koga je glasoval ...« Dva dni pred volitvami in dan po njih noben volivec ni smel biti klican pred organe ljudske oblasti, »... če bi ga to oviralo pri izvrševanju volilne pravice ...« Kandidate za odbornike in njihove namestnike je bilo v volilnem času prepovedano »... pripreti, razen če so zaloteni pri izvrševanju kaznivih dejanj ...«

Pri določanju števila odbornikov ljudskih odborov je bilo potrebno upoštevati število in gostoto prebivalcev, »... kakor tudi obseg in posebnosti gospodarskih, kulturnih in drugih krajevnih razmer ...«

Naloga izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov, ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana in ljudskih odborov mest s stopnjo okraja (mesta, izločena iz okraja) je bila po navodilih Prezidijske ljudske skupščine LRS določiti točno število odbornikov krajevnih ljudskih odborov, ljudskih odborov mest s stopnjo okraja in rajonskih ljudskih odborov. Čeprav je 32. člen Splošnega zakona o ljudskih odborih predpisoval okvirno število odbornikov posameznih vrst ljudskih odborov, slovenski zakon o volitvah ljudskih odbornikov teh okvirov v celoti ni upošteval. Povzel jih je pri okvirnem številu odbornikov krajevnih ljudskih odborov. Tako je bilo mogoče v krajevne ljudske odbore

izvoliti najmanj 7 in največ 35 odbornikov. Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov je določal, da bodo v krajih z do 500 prebivalci volili 7 odbornikov, v krajih s 500 do 1.000 prebivalci do 14 odbornikov, v krajih s 1.000 do 1.500 prebivalci do 20 odbornikov, v krajih s 1.500 do 3.000 prebivalci do 30 odbornikov, v krajih z več kot 3.000 prebivalci pa do 35 odbornikov. (Splošni zakon o ljudskih odborih ne navaja okvirnega števila izvoljenih odbornikov v rajonske odbore mest, niti mest, izvzetih iz okrajev.) V ljudskih odborih rajonov mest je zakon dovoljeval izvolitev 35 do 60 odbornikov. Število izvoljenih odbornikov v krajevne in rajonske ljudske odbore se je izjemoma smelo zvišati ali zmanjšati, a največ za tretjino.

Prezidij Ljudske skupščine LRS je moral določiti točno število odbornikov okrajih ljudskih odborov in ljudskih odborov mest, izločenih iz okrajev. Splošni zakon o ljudskih odborih v 32. členu določa 45 do 60 odbornikov za okrajne ljudske odbore, medtem ko števila odbornikov za mesta, izločena iz okrajev, ne navaja, ker jih kot upravnoteritorialne oblike še ne pozna. Slovenski zakon o volitvah odbornikov pa določa okvirno število 50 do 100 odbornikov za okrajne ljudske odbore in ljudske odbore mest, izločenih iz okrajev. Okraji in mesta, izločena iz okrajev, z do 25.000 prebivalci naj bi volili 50 odbornikov, z več kot 25.000 prebivalci pa za vsakih naslednjih 1.000 prebivalcev še po enega odbornika, a izvoljenih ni smelo biti v nobenem primeru več kot 100 odbornikov. Komentar k 11. členu zakona razlaga, zakaj zakon o volitvah povečuje številčno sestavo okrajnih in mestnih ljudskih odborov, ki so izvzeti iz okraja, od okvirov, določenih v Splošnem zakonu o ljudskih odborih. Razlog je bil v novih nalogah, ki so jih dobili ti odbori po odpravi okrožij. Za ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana (Splošni zakon o ljudskih odborih ne pozna upravnoteritorialne enote glavno mesto) je bilo določeno, da se izvoli 120 odbornikov.

Volitve odbornikov vseh vrst ljudskih odborov so potekale v volilnih enotah. Po določilih 13. člena Zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov jih »... določi okrajna (mestna) volilna komisija po navodilih Prezidija Ljudske skupščine LRS ...« V vsaki volilni enoti so volili po enega odbornika. V okrajih, ki so bili premajhni, da bi jih razdelili na volilne enote, je bilo dovoljeno voliti tudi po več odbornikov, a največ 7, oziroma največ 3 v mestih. O tem so odločale okrajne (mestne) volilne komisije.

Volitve so vodile republiška, okrajne in mestne volilne komisije ter volilne komisije mest, izločenih iz okrajev. Te so bile »... kot stalni državni organ ... v svojem delu ... neodvisne od ljudskih odborov ...«, ki pa so jim sicer morali pomagati. Republiško volilno komisijo (predsednika, tajnika in 3 člane) je imenoval in razreševal Prezidij Ljudske skupščine LRS, njen predsednik je moral biti član Vrhovnega sodišča LRS. Zakon je določal naloge in pristojnosti volilnih komisij. Okrajne in mestno volilno komisijo Glavnemu mestu Ljubljana je po predlogih okrajnih in mestnega izvršilnega odbora imenovala republiška volilna komisija (predsednike, tajnike in po 3 člane), njihovi predsedniki so

morali biti člani okrajnih sodišč na območjih svojih okrajev. Zakon posebej ne opredeljuje imenovanja in nalog volilnih komisij mest, izločenih iz okrajev, zato so očitno zanje veljala določila za okrajne in mestne volilne komisije. Vsi člani so morali imeti svoje namestnike, njihova funkcija pa je prenehala, če so kandidirali za odbornike na območjih svojih volilnih komisij. Volilne komisije, imenovane za izvedbo volitev v ljudske odbore, so bile stalne, kar je bilo pomembno tudi zaradi pogostih volitev, ki so bile posledica dve ali triletnega mandata odbornikov. Republiška volilna komisija je razen imenovanj nižjih volilnih komisij tudi nadzirala njihovo delo in jim pomagala. Okrajne, mestne in očitno tudi volilne komisije mest, izločenih iz okrajev, pa so morale tehnično pripraviti volitve, odločati o potrditvi kandidatur in kandidatnih list, določati volišča in imenovati volilne odbore, ugotavljati in razglašati volilne rezultate. Naloge republiške in okrajnih volilnih komisij so našteje v 15. in 16. členu zakona, v 13. členu pa je tudi določeno, da je naloga okrajnih in mestnih, analogno pa tudi volilnih komisij mest, izločenih iz okrajev, določiti obseg in razmejitev volilnih enot znotraj njihovih območij.

Odbornike v ljudske odbore je bilo mogoče voliti na podlagi posameznih kandidatur ali kandidatnih list. Za volitve odbornikov v krajevne ter njim enake mestne in rajonske ljudske odbore so jih lahko predlagale politične in družbene organizacije ali najmanj 20 podpisanih volivcev v volilni enoti. Kandidiralo je lahko toliko kandidatov in njihovih namestnikov, kolikor je bilo za konkretne krajevne ljudske odbore, mestne ljudske odbore na stopnji okraja in rajonske ljudske odbore predpisanih odbornikov. Za kandidiranje odbornikov okrajnih in mestnih ljudskih odborov ter ljudskih odborov mest, izvzetih iz okrajev, je bil postopek enak, le da je posameznega kandidata moralo predlagati najmanj 30 volivcev v volilni enoti. Mogoče je bilo dvoje ali več kandidatur ali kandidatnih list iste volilne enote povezati v t. i. vezano kandidaturo za skupni nastop na volitvah. Kot je navedeno v komentarju zakona o volitvah, je bil razlog za vezavo kandidatur »... navadno enotna politična usmerjenost kandidatov ...« Predloge je bilo treba poslati okrajnim ali mestnim volilnim komisijam, ki so jih preverile, jih potrdile ali zavrnille. Potrjene candidature in kandidatne liste so morale posredovati krajevnim, mestnim in rajonskim ljudskim odborom, ki so morali najmanj 8 dni pred volitvami »... razglasiti objavo potrjenih kandidatur oziroma kandidatnih list in jih razobesiti na primernih mestih v območju vsakega volišča ...« Na dan volitev so bile izobešene tudi na voliščih.

V komentarju k 19. členu zakona, ki je opredeljeval predlaganje kandidatur in kandidatnih list je zapisano, da v primerih, ko se »... voli po posameznih kandidaturah, glasuje vsak volivec samo za enega odbornika. Če se voli po kandidatnih listah, glasuje vsak volivec za vse kandidate, ki so na kandidatni listi ... Kdor glasuje za kandidata, glasuje s tem tudi za namestnika, kdor glasuje za kandidatno listo, pa glasuje s tem za vse kandidate in namestnike, ki so na listi ...«

Volilni material so bile volilne skrinjice in kroglice ter volilni imeniki. Za skrinjice je bilo določeno, da »... morajo biti iz lesa ali iz druge primerne snovi. Zapirati in odpirati se morajo z dvema različnima ključema. Na-pravljene morajo biti tako, da se spuščanje kroglic vanje ne vidi in ne sliši ...« Volilne kroglice so bile kot volilni material uporabljene pri volitvah v zvezno in republiške ustavodajne skupščine. Prehodne in končne določbe slovenskega zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov pa so v 80. členu določale, da se dotlej, »... dokler ne bodo izdani glede volilnega materiala za volitve v ljud-ske odbore posebni predpisi, uporablja za volitve v ljudske odbore isti volilni material kot za volitve v Ljudsko skupščino LRS ...« Komentar k volilnemu zakonu pa je še opozarjal, da je potrebno o volilnih kroglicah in skrinjicah »... imeti evidenco, da se preprečijo nepravilnosti ...«, zlasti da ne bi prišle v ne-prave roke.

Tehnična izvedba volitev na voliščih je bila v rokah volilnih odborov, ki so jih imenovala okrajne volilne komisije. Na dan volitev ter dan pred njimi in po njih je bilo prepovedano točenje alkoholnih pijač, kar so morali krajevni (mestni) ljudski odbori razglasiti tri dni pred volitvami. Naloga krajevnih (mestnih) ljudskih odborov je bila tudi, da so priskrbeli in uredili primerna volišča v svojih volilnih enotah. Lokacijo volišč »... z navedbo, kateri volivci bodo glasovali po posameznih voliščih ...«, so morali na krajevno primeren način objaviti osem dni pred volitvami. Skupaj z volilnimi odbori so krajevni (mestni) ljudski odbori v bližini volišč določili primeren prostor, kjer so smeli zaupniki kandidatov oziroma kandidatnih list javno izobesiti predloge svojih kandidatov oziroma kandidatnih list in volilna gesla. Prostor so morali dobiti najkasneje 48 ur pred volitvami.

Skrinjice so bile na voliščih razvrščene po vrstnem redu, kakor so bile potrjene kandidatne liste, na njih pa so bile pritrjene candidature oziroma kandidatne liste. Zadnja v vrsti je morala biti »... skrinjica brez navedbe kandidata oziroma kandidatne liste (skrinjica brez liste), v katero lahko od-dajo glasove tisti volivci, ki ne bi želeli glasovati za nobenega izmed kan-didatov oziroma za nobeno kandidatno listo ...«

Volilni zakon, ki je zelo natančno opredeljeval postopek na volišču, je določal, da vsak volivec lahko glasuje le osebno in le enkrat.

Po končanih volitvah so volilni odbori prešteli neuporabljene volilne krog-lice, jih shranili v vrečke in jih zapečatili. Ugotovili so volilno udeležbo in prešteli oddane glasove. Po opravljeni natančno predpisani proceduri štetja glasov »... razglasi predsednik volilnega odbora javno pred volilnim poslop-jem, koliko glasov je dobil vsak kandidat oziroma kandidatna lista ...« Zani-mivo je določilo 56. člena zakona, ki pravi: »Zapisnik s priključenimi potrdili ... volilni imenik in seznam glasovalcev spravi volilni odbor v poseben oмот in ga pod pečatom ljudskega odbora naslovi na okrajno (mestno) volilno ko-misijo. Omot z volilnimi spisi pusti v volilnem prostoru in odide. Volilni pro-stor zaklene in zapečati ... ter odredi stražo ... Straža ne sme to noč nikogar in

z nobenim pogojem pustiti v to sobo ...» Naslednji dan so vsi člani volilnega odbora preverili »... ali je vse v redu in tako, kakor so prejšnji dan pustili, in ugotovijo to v zapisniku ... Nato vzame predsednik omot z volilnimi spisi in ga osebno odnese okrajni (mestni) volilni komisiji ...«, na poti pa so ga lahko spremljali zaupniki kandidatov oziroma kandidatnih list. Če so vsi člani volilnega odbora in zaupniki soglašali, je smel predsednik volilnega odbora, »... ko je bil sklep vpisan v zapisnik, vzeti omot z vsemi volilnimi spisi takoj po končanem glasovanju in po preštetju glasov s seboj, da ga osebno odda okrajni (mestni) volilni komisiji ...» Dokončne rezultate volitev so naslednji dan ugotavljale in potrjevale okrajne (mestne) volilne komisije. Po sistemu relativne večine je bil izvoljen kandidat ali kandidatna lista, ki je v svoji volilni enoti dobila največ glasov. V tretjem odstavku 61. člena je bilo še določeno, da se »... pri ugotavljanju relativne večine in pri dodelitvi mandatov ne upoštevajo glasovi, oddani v skrinjico brez liste ...» Če sta v volilni enoti dva kandidata ali kandidat in kandidatna lista ali dve kandidatni listi dobili enako število glasov, so morale okrajne (mestne) volilne komisije zanjo za naslednjo nedeljo razpisati ponovne volitve, a le med kandidati in listami, ki so v prvem krogu dobile enako število glasov. Nove volitve je bilo potrebno razpisati tudi, če so okrajne (mestne) volilne komisije ugotovile »... na kakem volišču take nepravilnosti, ki utegnejo vplivati na pravilnost volilnih rezultatov ...» Enako pravico je imela tudi republiška volilna komisija, če je ugotovila nepravilnosti pri reševanju pritožb. Ko so okrajne (mestne) volilne komisije končale svoje delo, so morale razglasiti »... na oglasni deski okrajnega (mestnega) ljudskega odbora, koliko je vsak kandidat oziroma kandidatna lista dobila glasov in kateri kandidati so v posameznih volilnih enotah izvoljeni za ljudske odbornike ...» Izvoljenim odbornikom so okrajne (mestne) volilne komisije izdale potrdila o izvolitvi.

Zakon je v 68. členu opredeljeval tudi predčasni odpoklic izvoljenih odbornikov. Odpoklicali so jih lahko le volivci volilnih enot, v katerih so bili izvoljeni, če je za odpoklic glasovala najmanj polovica volivcev v volilni enoti. V istem členu je bil predviden poseben zakon, ki naj bi natančno opredelil način in pogoje odpoklica.

Po določitih volilnega zakona je moral organ, ki je razpisal volitve, sklicati novoizvoljeni ljudski odbor na prvo, konstitutivno zasedanje, ki je moralo biti najkasneje osmi dan po končanih volitvah. Na prvi seji so odborniki tudi zaprisedgli.

Za nespoštovanje določil volilnega zakona so bile predpisane tudi kazni: denarne, prisilno delo brez odvzema prostosti in odvzem prostosti.³⁵⁹

³⁵⁹ Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-107/1947; Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov Ljudske republike Slovenije (s komentarjem in obrazci), Ljubljana 1947 (publikacijo je izdal Uradni list LRS).

6. Volitve v krajevne ljudske odbore, mestne ljudske odbore mest, ki niso izvzeta iz okrajev, in rajonske ljudske odbore, od jeseni do zime 1947

Na podlagi 107. člena zvezne in 88. člena republiške ustave ter 2. člena Zakona o volitvah poslancev ljudskih odborov iz aprila 1947, ki so za odbornike lokalnih ljudskih odborov (krajev in mest, ki niso izvzeti iz okrajev) določali dvoletni mandat, je Prezidij Ljudske skupščine LRS 4. oktobra 1947 izdal ukaz o razpisu volitev »... odbornikov v vse krajevne ljudske odbore, ljudske odbore mest, ki niso izvzeta iz okrajev in rajonske odbore v Ljudski republiki Sloveniji ...« Razen za volitve na območju priključenih delov Slovenskega primorja, ukaz ni določal dneva izvedbe volitev. Zapisano je le, da bo »... dan volitev za volitve v krajevne in njim enake ljudske odbore v ostalih krajih ... določen naknadno ...«³⁶⁰ Zato so jeseni 1947 za posamezna območja LRS sledili številni ukazi Prezidija LRS; ti so razpisovali lokalne volitve v krajevne in mestne ljudske odbore, ki niso imeli značaja okrajnega ljudskega odbora, in rajonske ljudske odbore. Prezidij je 4. oktobra 1947 za izvedbo volitev imenoval tudi republiško volilno komisijo.³⁶¹

a) Volitve v Slovenskem primorju, novembra 1947

Določila Pariške mirovne pogodbe o ureditvi odnosov z Italijo, ki so odpravila delitev Julijske krajine na vojaški zasedbeni coni, je FLRJ ratificirala 23. avgusta 1947.³⁶² Ukaz Prezidija Ljudske skupščine FLRJ pa je 15. septembra 1947 razširil »... veljavnost ustave, zakonov, uredb, pravilnikov in drugih pravnih predpisov ... na ozemlje, ki je po mirovni pogodbi z Italijo priključeno Federativni ljudski republiki Jugoslaviji ...«³⁶³ Podrobneje je roke za postopke, ki so jih prepisovali slovenski zakoni, določila uredba vlade LRS z dne 21. novembra 1947.³⁶⁴

Za območja Slovenskega primorja, ki so bila po Pariški mirovni pogodbi dodeljena FLRJ in so pripadla LRS, je Prezidij Ljudske skupščine LRS 4. oktobra 1947 v drugi točki splošnega ukaza razpisal lokalne volitve. Določeno je bilo, da se razpišejo »... volitve odbornikov v vse krajevne ljudske odbore, v ljudske odbore mest, ki niso izvzeta iz okrajev in rajonske odbore ...,« in sicer »... v ne-

³⁶⁰ Ukaz o razpisu volitev ljudskih odbornikov v krajevne ljudske odbore in ljudske odbore mest, ki niso izvzeta iz okrajev in v rajonske odbore v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 41-234/1947.

³⁶¹ Ukaz o imenovanju republiške volilne komisije, Ur. l. LRS, št. 41-235/1947.

³⁶² Ukaz o ratifikaciji mirovne pogodbe z Italijo, Ur. l. FLRJ, št. 74-527/1947.

³⁶³ Ukaz o raztegnitvi veljavnosti ustave, zakonov in drugih pravnih predpisov FLRJ na ozemlje, ki je po mirovni pogodbi z Italijo priključeno Federativni ljudski republiki Jugoslaviji, Ur. l. FLRJ, št. 80-549/1947.

³⁶⁴ Uredba o določitvi, kdaj začno teči in kdaj iztečejo roki, ki so določeni v predpisih LRS, za ozemlje, priključeno po mirovni pogodbi z Italijo, kolikor je pripadlo to ozemlje Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 48-289/1947.

deljo dne 16. novembra 1947 za krajevne in njim enake ljudske odbore v okrajih Gorica, Idrija, Ilirska Bistrica, Postojna, Sežana in Tolmin ...» Republiška volilna komisija je na predlog pristojnih okrajnih izvršilnih odborov na seji 9. oktobra 1947 za vseh šest okrajev imenovala okrajne volilne komisije.³⁶⁵

Le dva dni po volitvah, 18. novembra 1947, je Prezidij Ljudske skupščine LRS pozval novoizvoljene krajevne ljudske odbore k prvim zasedanjem, in sicer po časovnih razporedih, ki so jih morali pripraviti zanje pristojni okrajni izvršilni odbori.³⁶⁶

b) Volitve na ostalem območju Ljudske republike Slovenije, od novembra do decembra 1947

Pozno jeseni 1947 so na podlagi Zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov potekale volitve krajevnih, rajonskih in mestnih ljudskih odborov, ki niso bili izvzeti iz okrajev, tudi na ostalem območju LRS, saj je dotedanjim potekel dvoletni mandat. Ker v splošnem ukazu o razpisu lokalnih volitev na najnižji ravni z dne 4. oktobra 1947 niso bili določeni datumi za izvedbo volitev, razen za priključena območja Primorske, so v naslednjih tednih sledili novi ukazi republiškega prezidija, ki so razpisovali lokalne volitve po posameznih območjih Slovenije. Prvi, z dne 11. oktobra 1947, je za nedeljo 23. novembra 1947 razpisal volitve za območja Dolnje Lendave, Kamnika, Kočevja, Krškega, Murske Sobote, Rakeka in Trbovelj.³⁶⁷ Sledila je odločba prezidija z dne 18. oktobra 1947, ki je razpisala lokalne volitve na najnižji ravni za 30. november 1947 za območja Glavnega mesta Ljubljana in okrajev Grosuplje, Jesenice, Ljubljana okolica, Maribor okolica, Mozirje, Prevalje, Ptuj, Slovenska Bistrica, Konjice, Škofja Loka in Šmarje. Ista odločba je za 7. december 1947 razpisala volitve na območjih okrajev Celje okolica, Črnomelj, Kranj, Ljutomer, Novo mesto, Radgona in Trebnje.³⁶⁸

Republiška volilna komisija je na seji 19. oktobra 1947 za izvedbo volitev imenovala nekatere okrajne volilne komisije, in sicer za: Jesenice, Kamnik, Kočevje, Konjice, Ljutomer, Rakek, Slovenska Bistrica, Krško in Škofja Loka.³⁶⁹ Čez nekaj dni, 22. oktobra 1947, so bile imenovane naslednje okrajne volilne komisije: Lendava, Celje okolica, Mozirje, Murska Sobota, Radgona in Trbovlje.³⁷⁰ Dne 25. oktobra 1947 so bile imenovane še okrajne volilne komisije za

³⁶⁵ Odločba republiške volilne komisije o imenovanju okrajnih volilnih komisij, Ur. l. LRS, št. 42-240/1947.

³⁶⁶ Ukaz o sklicanju novoizvoljenih krajevnih ljudskih odborov k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 48-287/1947.

³⁶⁷ Odločba, Ur. l. LRS, št. 42-239/1947.

³⁶⁸ Odločba, Ur. l. LRS, št. 43-255/1947.

³⁶⁹ Odločba Republiške volilne komisije o imenovanju okrajnih volilnih komisij, Ur. l. LRS, št. 43-256/1947.

³⁷⁰ Odločba Republiške volilne komisije o imenovanju okrajnih volilnih komisij, Ur. l. LRS, št. 44-268/1947.

Glavno mesto Ljubljana in za okraje Črnomelj, Grosuplje, Kranj, Ljubljana okolica, Maribor okolica, Novo mesto, Prevalje (s sedežem v Dravogradu), Ptuj, Šmarje pri Jelšah in Trebnje. Že čez nekaj dni je sledila odločba republiške volilne komisije, ki je v nekaterih okrajih spremenila sestav okrajnih volilnih komisij.³⁷¹

Glede na dejstvo, da je bil leta 1947 tudi že čas mladinskih delovnih brigad, je Vlada LRS 30. oktobra izdala posebno navodilo za izvedbo volitev za »... osebe, ki so na skupnem delu, organiziranem od ljudske mladine ...«, kajti te »... osebe imajo pravico voliti in predlagati kandidate za volitve, ki se izvajajo na podlagi zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov LRS ...« Na gradbiščih so morali zato organizirati volišča.³⁷²

Le dva dni pred volitvami, 28. novembra 1947, je republiška volilna komisija zaradi nepravilnosti in nezakonitosti razveljavila »... vse potrditve in objave kandidatur ter kandidatnih list za krajevne ljudske odbore okraja Slovenska Bistrica ...« Zaradi tega so bile volitve v tem okraju odložene na kasnejši čas, ki naj bi ga določil Prezidij Ljudske skupščine LRS. Odložene volitve so bile razpisane za nedeljo, 21. decembra 1947.³⁷³

V prvih dneh decembra 1947 je Prezidij Ljudske skupščine LRS pozval novoizvoljene rajonske in krajevne ljudske odbore k prvemu zasedanju, in sicer po časovnih razporedih, ki so jih morali pripraviti zanje pristojni okrajni izvršilni odbori, za rajone Glavnega mesta Ljubljana pa mestni izvršilni odbor. Konec decembra so bili k prvemu zasedanju pozvani novoizvoljeni krajevni in njim enaki ljudski odbori tudi v okraju Slovenska Bistrica.³⁷⁴

Na volitvah v krajevne in rajonske ljudske odbore kot najnižje lokalne organe oblasti je bilo izvoljeno 14.888 odbornikov. Novi zakon o upravni razdelitvi LRS, sprejet nekaj tednov po lokalnih volitvah, 17. februarja 1948, je združil nekatere kraje,³⁷⁵ zaradi česar so se združili tudi njihovi proti koncu leta 1947 izvoljeni ljudski odbori in s tem presegli številčne okvire članov krajevnih ljudskih odborov, ki sta jih določala 32. člen Splošnega zakona o ljudskih odborih in 10. člen Zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov. Veliko je bilo novih združenih ljudskih odborov, v katere so vključili izvoljene odbornike odpravljenih krajev in njihovih ljudskih odborov, čeprav ne splošni ne volilni zakon takih primerov nista predvidevala. Vključitve odbornikov odpravljenih ljudskih odborov so izvedli po navodilu Prezidija Ljudske skupščine

³⁷¹ Odločba Republiške volilne komisije o imenovanju okrajnih volilnih komisij, Ur. l. LRS, št. 45-275/1947; Odločba o spremembah v sestavu okrajnih volilnih komisij, Ur. l. LRS, št. 46-277/1947.

³⁷² Navodilo kako izvršujejo pri volitvah v krajevne in njim enake ljudske odbore v Ljudski republiki Sloveniji volilno pravico osebe na skupnih delih, ki jih organizira ljudska mladina, Ur. l. LRS, št. 46-281/1947.

³⁷³ Odločba, Ur. l. LRS, št. 50-300/1947; Odločba, Ur. l. LRS, št. 51-310/1947.

³⁷⁴ Ukaz o sklicanju novoizvoljenih krajevnih ljudskih odborov k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 50-298/1947 in Ur. l. LRS, št. 51-309/1947; Ukaz o sklicanju novoizvoljenih krajevnih ljudskih odborov k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 53-329/1947.

³⁷⁵ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 9-55/1948.

LRS. Največje odstopanje je bilo pri novem Mestnem ljudskem odboru Jesenice, ki je imel ta čas raven krajevnega ljudskega odbora. Z združitvijo Jesenic in Hrušice je prišlo do vključitve vseh 11 odbornikov dotedanjega Krajevnega ljudskega odbora Hrušica v nov Krajevni oziroma Mestni ljudski odbor Jesenice, ki je po novem štel kar 46 odbornikov in je za število vključenih odbornikov presegal z zakoni določeno zgornje število odbornikov največjih krajevnih ljudskih odborov.

Osnotek spremenjenega splošnega zakona o ljudskih odborih pa je že predvideval, da bodo po njegovem sprejetju krajevni ljudski odbori šteli 7 do 45 odbornikov.³⁷⁶

7. Zakon o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije z dne 17. februarja 1948

Dne 17. februarja 1948 je Ljudska skupščina LRS, kot je določal 68. člen Zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov, sprejela zakon o odpoklicu ljudskih poslancev v organih oblasti na območju Slovenije. Veljal je za ljudske predstavnike, kakor so bili v zakonu opredeljeni izvoljeni poslanci v Ljudski skupščini LRS, in izvoljene odbornike organov ljudske oblasti na nižjih ravneh. Po zakonu jih je bilo mogoče odpoklicati »... pred potekom dobe, za katero so bili izvoljeni, če njihovo delo ni bilo v skladu z ustavama FLRJ in LRS ali z zakoni FLRJ in LRS ...,« ali če so izgubili zaupanje volivcev. Odpoklicali so jih z glasovanjem volivcev (glasovanje je potekalo z volilnimi kroglicami) v volilnih enotah, v katerih so bili izvoljeni. Če je bil hkrati odpoklican tudi namestnik izvoljenega ljudskega predstavnika ali če je le-ta umrl pred odpoklicem izvoljenega predstavnika, je bilo potrebno razpisati nadomestne volitve. Predloge za odpoklic poslanca Ljudske skupščine LRS je bilo treba vložiti pri Prezidiu Ljudske skupščine LRS, za odpoklic odbornika okrajnega ali mestnega ljudskega odbora, izvetega iz okraja, pri izvršilnem odboru okrajnega oziroma mestnega ljudskega odbora, za odpoklic odbornika krajevnega (mestnega na nivoju kraja) ljudskega odbora pa pri nadrejenem izvršilnem odboru okrajnega ljudskega odbora. Za odpoklic predlagani ljudski predstavnik je bil odpoklican, če je za njegov odpoklic glasovala »... večina vseh volivcev volilne enote ...« Zakon je odpravil dotedanji način odpoklica na zborih volivcev. Sprememba je na terenu povzročila kar nekaj težav in nepravilnosti.³⁷⁷

³⁷⁶ Jože Juhart: Dva osnovna tipa krajevnih ljudskih odborov, Ljudska uprava, I/3, Ljubljana 1948, str. 102–103.

³⁷⁷ Zakon o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 10–65/1948; Josip Hacin: Odpoklic odbornikov ljudskih odborov, Ljudska uprava, I/3, Ljubljana 1948, str. 107–110; Jože Juhart: Nadomestne volitve, Ljudska uprava, I/4–5, Ljubljana 1948, str. 188–194; Baltazar Balaša: Naloge ljudskih odborov v zvezi z volitvami in zasedba odborov, Ljudska uprava, II/1, Ljubljana 1949, str. 27.

8. Volitve v okrajne ljudske odbore, mestne ljudske odbore mest, izvzetih iz okrajev, in v Mestni ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana, januarja 1948

Po zvezni in republiški ustavi kakor tudi Zakonu o volitvah odbornikov ljudskih odborov iz aprila 1947, ki so za odbornike ljudskih odborov okrajev, mest, izvzetih iz okrajev, okrožij in oblasti določali triletni mandat, je Prezidij Ljudske skupščine LRS 5. decembra 1947 izdal ukaz, s katerim je za nedeljo, 18. januarja 1948 razpisal volitve ljudskih odbornikov v ljudska odbora mest Celje in Maribor.³⁷⁸ Dne 12. decembra 1947 je bilo določeno, da bo v okrajni ljudski odbor Celje mesto izvoljenih 55 ljudskih odbornikov, v okrajni ljudski odbor Maribor mesto pa 80.³⁷⁹ V drugi polovici decembra sta bili imenovani obe mestni volilni komisiji.³⁸⁰ Novoizvoljena mestna ljudska odbora mest, izvzetih iz okrajev (imeli sta značaj okraja), sta bila v drugi polovici januarja sklicana na prvi zasedanji: Mestni ljudski odbor Celje 4. februarja, Mestni ljudski odbor Maribor pa 8. februarja 1948.³⁸¹

V začetku februarja 1948 je Prezidij Ljudske skupščine LRS sprejel še ukaz o razpisu volitev v Mestni ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana in vse okrajne ljudske odbore. Volitve so bile razpisane za nedeljo, 21. marca 1948.³⁸²

Še pred izvolitvijo okrajnih ljudskih odborov je republiški prezidij ukazal, da se morajo 19. februarja 1948 na skupnih sejah sestati nekateri dotedanji okrajni izvršilni odbori, in sicer Kranj in Škofja Loka v prostorih okrajnega ljudskega odbora v Kranju, Konjice, Slovenska Bistrica in Šmarje v Slovenski Bistrici ter Rakek in Postojna v Postojni. Na dnevnih redih so imeli izvolitve začasnih izvršilnih odborov, ki naj bi vodili okrajne ljudske odbore do volitev, in predlaganje članov v okrajne volilne komisije. Zakon o upravni razdelitvi LRS, sprejet 17. februarja 1948, je namreč odpravil okraj Škofja Loka in ga združil v okraj Kranj, okraj Rakek je bil skoraj v celoti priključen k okraju Postojna, v nov okraj Poljčane pa so se skoraj v celoti priključili odpravljeni okraji Konjice, Slovenska Bistrica in Šmarje.³⁸³

Novoizvoljeni okrajni ljudski odbori in Mestni ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana so bili 30. marca 1948 pozvani na prva zasedanja, in sicer:

– 6. aprila 1948: okrajni ljudski odbori Grosuplje, Jesenice in Kočevje

³⁷⁸ Ukaz o razpisu volitev ljudskih odbornikov v ljudske odbore mest, ki so izvzeta iz okrajev, Ur. l. LRS, št. 50-299/1947.

³⁷⁹ Odločba, Ur. l. LRS, št. 51-311/1947.

³⁸⁰ Odločba o imenovanju mestne volilne komisije v Celju, Ur. l. LRS, št. 52-325/1947; Odločba o imenovanju mestne volilne komisije v Mariboru, Ur. l. LRS, št. 52-326/1947.

³⁸¹ Ukaz o sklicanju novoizvoljenih mestnih ljudskih odborov, ki so izvzeti iz okrajev, k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 4-27/1948.

³⁸² Ukaz o razpisu volitev ljudskih odbornikov v okrajne ljudske odbore in Mestni ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljane, Ur. l. LRS, št. 6-38/1948.

³⁸³ Ukaz, Ur. l. LRS, št. 10-69/1948.

- 7. aprila 1948: okrajna ljudska odbora Celje okolica in Mozirje
- 8. aprila 1948: okrajni ljudski odbori Črnomelj, Lendava, Ljutomer, Murska Sobota in Novo mesto
- 9. aprila 1948: Mestni ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana in Okrajni ljudski odbor Kamnik
- 10. aprila 1948: okrajni ljudski odbori Krško, Ljubljana okolica, Maribor okolica, Radgona in Trebnje
- 11. aprila 1948: okrajni ljudski odbori Dravograd, Gorica, Idrija, Ilirska Bistrica, Kranj, Poljčane, Postojna, Ptuj, Sežana, Tolmin in Trebnje.³⁸⁴

9. Volitve v oblastne ljudske odbore, pomladi 1949

Novost v upravnoteritorialni razdelitvi LRS je bila uvedba oblasti kot nove upravnoteritorialne enote. Uvedena je bila na podlagi ukaza Prezidijskega ljudskega skupščine FLRJ o ustanovitvi oblasti kot teritorialnih upravnih enot z dne 24. marca 1949. Ukaz je bil podlaga, da je Ljudska skupščina LRS 6. maja 1949 sprejela zakon o uvedbi oblasti. Na območju LRS so bile ustanovljene tri oblasti: Goriška, Ljubljanska in Mariborska.³⁸⁵ Sledile so volitve začasnih oblastnih ljudskih odborov. Ukaz zveznega prezidija je določal, da morajo biti redne volitve odbornikov v oblastne ljudske odbore na podlagi volilne zakonodaje najkasneje v enem letu po ustanovitvi oblasti. Do redno izvoljenih oblastnih odborov oziroma njihovega konstituiranja pa je bilo po določenih zvezne uredbe potrebno ustanoviti 70- do 120-članske začasne oblastne ljudske odbore. Izmed svojih članov, lahko pa tudi še drugih državljanov, so jih morali izvoliti okrajni in mestni ljudski odbori z območja oblasti. Začasni oblastni ljudski odbori so morali kot izvršilne organe med svojimi člani izvoliti izvršilne odbore. Volitve začasnih oblastnih ljudskih odborov je morala urejati republiška zakonodaja. V LRS je to urejal zakon, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela prav tako 6. maja 1949. Povzel je določila zveznega ukaza, ki je določal, da se »... za čas do izvolitve oblastnih ljudskih odborov po predpisih zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov ... izvolijočasni oblastni ljudski odbori ...« in njihovičasni izvršilni odbori. Odbornike so včasne oblastne ljudske odbore volili izmed svojih članov in drugih državljanov »... okrajni in mestni ljudski odbori tistih okrajev in mest, ki so v sestavi oblast ...« V splošnem je bilo določeno, da se včasne oblastne ljudske odbore voli 70 do 120 odbornikov, kar je bilo odvisno od števila prebivalcev v oblasteh.

³⁸⁴ Ukaz o sklicanju novoizvoljenih okrajnih ljudskih odborov in Mestnega ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 14-97/1948; Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 9-55/1948; Jože Juhart: Nova upravna razdelitev, Ljudska uprava, I/1-2, Ljubljana 1948, str. 48.

³⁸⁵ Ukaz o ustanovitvi oblasti kot teritorialnih upravnih enot in začasnih ljudskih odborov oblasti na ozemlju Ljudske republike Srbije, Ljudske republike Hrvatske, Ljudske republike Slovenije, Ljudske republike Makedonije in Ljudske republike Bosne in Hercegovine, Ur. l. FLRJ, št. 26-211/1949; Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 16-86/1949.

Tudi število odbornikov po okrajih v oblasteh, ki jih je bilo potrebno izvoliti v začasne oblastne ljudske odbore, je bilo odvisno od števila prebivalcev. Tako skupno število odbornikov, ki naj bi jih volili v oblastne ljudske odbore, kakor tudi, koliko od njih bodo volili posamezni okrajni in mestni ljudski odbori, je moral določiti Prezidij Ljudske skupščine LRS. Določiti je moral še dan zasedanja okrajnih in mestnih ljudskih odborov, na katerih bodo izvolili odbornike v oblastne ljudske odbore. Zakon je določal, da mora liste kandidatov za odbornike začasnih oblastnih ljudskih odborov, ki jih bodo izvolili okrajni (mestni) ljudski odbori, predlagati najmanj 10 odbornikov vsakega okrajnega (mestnega) ljudskega odbora. Volitve so morale biti tajne. Določeno je bilo, da mora republiški prezidij novoizvoljene oblastne ljudske odbore sklicati na prvo zasedanje najkasneje v 15 dneh po opravljenih volitvah. Na prvih zasedanjih so morali verificirati mandate odbornikov, ki so nato prisegli ter izvolili predsednike, tajnike in člane izvršilnih oblastnih ljudskih odborov.³⁸⁶

Na podlagi omenjenega zakona je Prezidij Ljudske skupščine LRS 11. maja 1949 izdal ukaz o številu odbornikov, ki jih je potrebno izvoliti v oblastne ljudske odbore, številu odbornikov, ki jih bodo vanje morali izvoliti okrajni ljudski odbori v oblasteh, datumu volitev ter datumih prvih zasedanj novoizvoljenih oblastnih ljudskih odborov.

V začasni ljudski odbor Goriške oblasti je bilo potrebno izvoliti 80 odbornikov. Od šestih okrajnih ljudskih odborov, ki so delovali na njenem območju, je bilo potrebno izvoliti največ odbornikov v Okrajnem ljudskem odboru Gorica (28), najmanj pa v Okrajnem ljudskem odboru Idrija (8). V začasni oblastni ljudski odbor Ljubljanske oblasti so volili 120 odbornikov. Od njenih štirinajstih okrajnih ljudskih odborov, med katerimi je imel značaj okraja tudi Mestni ljudski odbor Celje, je bilo največ odbornikov potrebno izvoliti v Okrajnem ljudskem odboru Celje okolica (16), najmanj pa v Okrajnem ljudskem odboru Kočevje (4). Glavno mesto Ljubljana ni spadalo v Ljubljansko oblast, ker je po zakonu o ustanovitvi oblasti imelo značaj posebne upravne enote. V začasni ljudski odbor Mariborske oblasti je bilo potrebno izvoliti 95 odbornikov. Od devetih okrajnih ljudskih odborov, med katerimi je imel Mestni ljudski odbor Maribor značaj okraja, je bilo potrebno izvoliti največ odbornikov v Mestnem ljudskem odboru Maribor (16), najmanj pa v okrajnih ljudskih odborih Lendava in Ljutomer (6).

Zasedanja okrajnih (mestnih) ljudskih odborov, na katerih so potekale volitve v začasne oblastne ljudske odbore, so bila določena za čas od 18. do 24. maja 1949, točne datume pa so morali določiti pristojni sekretariati za organiziranje oblastnih odborov.

Omenjeni ukaz Prezidija Ljudske skupščine LRS je tudi že določil datume prvih zasedanj novoizvoljenih začasnih oblastnih ljudskih odborov, in sicer: v

³⁸⁶ Zakon o volitvah in delu začasnih oblastnih ljudskih odborov in o načinu prenosa pristojnosti na oblastne ljudske odbore, Ur. l. LRS, št. 16-87/1949.

Goriški oblasti 25. maja 1949, v Ljubljanski oblasti 26. maja 1949 in v Mariborski oblasti 27. maja 1949.³⁸⁷

Z ukazom Prezidija Ljudske skupščine LRS z dne 14. oktobra 1949 se je število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v začasni oblastni ljudski odbor Ljubljanske oblasti, povečalo na 122, saj se je za enega povečalo število odbornikov, ki so jih morali izvoliti v okrajnih ljudskih odborih Ljubljana okolica in Trbovlje. Zato so morali v obeh ljudskih odborih izpeljati dodatne volitve.³⁸⁸

Proti koncu septembra 1949 so bile ustanovljene »... oblastne volilne komisije, volilne komisije glavnega mesta Ljubljane ter volilne komisije rajonov glavnega mesta Ljubljane ...«. Člane oblastnih volilnih komisij in volilno komisijo Glavnega mesta Ljubljana ter njihove namestnike je morala imenovati republiška volilna komisija, člane rajonskih volilnih komisij in njihove namestnike pa volilna komisija Glavnega mesta Ljubljana. Prve so predlagali izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov in ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana, druge pa izvršilni odbori rajonskih ljudskih odborov.

Naloge oblastnih volilnih komisij in volilne komisije Glavnega mesta Ljubljana so bile tehnična priprava volitev, imenovanje članov okrajnih volilnih komisij in njihovih namestnikov, volilnih komisij mest, izločenih iz okrajev, in volilnih komisij rajonov Glavnega mesta Ljubljana po predlogih izvršilnih odborov pristojnih ljudskih odborov, odločanja o pritožbah proti odločbam okrajnih (mestnih) volilnih komisij in rajonskih volilnih komisij Glavnega mesta Ljubljana, ugotavljanje in razglašanje rezultatov volitev odbornikov oblastnih ljudskih odborov in ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana, nadziranje dela okrajnih (mestnih) in rajonskih volilnih komisij, pomoč in svetovanje okrajnim (mestnim) in rajonskim volilnim komisijam.

Rajonske volilne komisije Glavnega mesta Ljubljana so imele tele naloge: tehnična priprava volitev, odločanje o potrditvi kandidatov in kandidatnih list, določanje volišč, imenovanje volilnih odborov ter ugotavljanje in razglašanje rajonskih rezultatov volitev in sodelovanje pri ugotavljanju rezultatov volitev v ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana.³⁸⁹ Na podlagi gornjega navodila je republiška volilna komisija 8. oktobra 1949 imenovala vse tri oblastne volilne komisije in volilno komisijo Glavnega mesta Ljubljana.³⁹⁰

³⁸⁷ Ukaz o številu odbornikov začasnih oblastnih ljudskih odborov, o dnevih zasedanj okrajnih ljudskih odborov za volitve odbornikov začasnih oblastnih ljudskih odborov in o sklicanju prvih zasedanj začasnih oblastnih ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 16-93/1949.

³⁸⁸ Ukaz o številu odbornikov začasnega oblastnega ljudskega odbora Ljubljanske oblasti, Ur. l. LRS, št. 32-201/1949; Ukaz o dodatnih volitvah ljudskih odbornikov v začasni oblastni ljudski odbor Ljubljanske oblasti, Ur. l. LRS, št. 32-202/1949.

³⁸⁹ Navodilo o sestavi, imenovanju in nalogah oblastnih volilnih komisij, volilne komisije glavnega mesta Ljubljane in volilne komisije rajonov glavnega mesta Ljubljane, Ur. l. LRS, št. 29-181/1949.

³⁹⁰ Odločba, Ur. l. LRS, št. 31-195/1949, 31-196/1949, 31-197/1949 in 31-198/1949.

10. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949

Konec maja 1949 je Ljudska skupščina FLRJ sprejela novo prečiščeno besedilo zakona o ljudskih odborih iz leta 1946. Novo besedilo ni bistveno poseglo na volilno področje, povzelo je določilo, da so »... ljudski odbori predstavniki organi in jih volijo prebivalci upravnoteritorialnih enot na podlagi splošne, enake in neposredne volilne pravice s tajnim glasovanjem ...«. Podrobneje je bil opredeljen njihov mandat. Po 54. členu »... ljudske odbore krajev in tistih mest, ki spadajo k okraju volijo državljani za dve leti. Ljudske odbore oblasti, okrajev, mest, ki ne spadajo k okraju in rajonov in naselij volijo državljani za tri leta ...«. Po tedaj še veljavni slovenski volilni zakonodaji so sicer odborniki rajonskih ljudskih odborov imeli dvoletni mandat. Za vse državljane republik je veljalo, da so imeli aktivno in pasivno volilno pravico v svojih upravnoteritorialnih enotah, »... v oblastne ljudske odbore pa so lahko izvoljeni tudi državljani ljudske republike, ki nimajo stalnega prebivališča v tisti oblasti ...«. Odborniški mandat je prenehal, če je odbornik izgubil volilno pravico, če so ga odpoklicali volivci, če se je za stalno preselil iz ljudskega odbora, če je sam podal odpoved in jo je ljudski odbor sprejel, če je bil obsojen zaradi kaznivega dejanja iz koristoljubja ali kakega drugega kaznivega dejanja na več kot 6 mesecev poboljševalnega ali prisilnega dela ali na odvzem prostosti. Glede volilnih postopkov zakon ni prinašal novosti. Določitev števila odbornikov ljudskih odborov je bila v republiški pristojnosti, odvisno pa je bilo od števila prebivalcev in »bolj ali manj« zapletenih gospodarskih, kulturnih in drugih lokalnih razmer. Gibalo pa se je znotraj naslednjih opredelitev: mestni ljudski odbori 11 do 45 odbornikov (mišljena so manjša mesta, ki so imela značaj kraja), ljudski odbor k okraju spadajočega mesta 35 do 60 odbornikov (ta mesta niso imela značaja okraja, so pa znanilci mest v sestavi okraja s posebnimi pravicami, ki pa vsaj v LRS ta čas se niso obstajala), okrajni, mestni in rajonski odbori 50 do 190 odbornikov (to so bila mesta, izvzeta iz okrajev, in so imela značaj okrajev) in oblastni ljudski odbori 110 do 250 odbornikov.³⁹¹

11. Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov z dne 21. oktobra 1949

Določila novega Splošnega zakona o ljudskih odborih so povzročila, da je Ljudska skupščina LRS na seji 21. oktobra 1949 sprejela spremembe in dopolnitve volilnega zakona iz aprila 1947 in ga opredelila kot nov zakon. Veljati je začel 25. oktobra 1949, ko je bil objavljen v slovenskem uradnem listu. Tudi ta zakon je za »... odbornike ljudskih odborov krajev in tistih mest, ki spadajo k okraju ...« (imajo značaj kraja), določal dvoletni mandat. Za odbornike Glavnega mesta Ljubljana, oblasti, okrajev in mest, ki so bila izločena

³⁹¹ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 49-410/1949.

iz okraja (imajo značaj okraja), rajonov Glavnega mesta Ljubljana in rajonov mest, ki so bila izločena iz okraja, je zakon določal triletno mandatno dobo.

Glede na dejstvo, da so bile maja 1949 tudi za območje Ljudske republike Slovenije kot upravnoteritorialne enote ustanovljene oblasti, je zakon določal, v katerih primerih so ljudski odbori oblasti in njihovi izvršilni odbori razpisovali volitve odbornikov ljudskih odborov. Ljudski odbori oblasti so morali razpisati volitve na svojih območjih, če so razpustili krajevne ljudske odbore ali ljudske odbore mest, ki so spadala k okrajem, izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov pa so razpisovali redne in nadomestne volitve v lastne ljudske odbore. Enako je veljalo tudi za obveznosti ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana in njegov izvršilni odbor, ki je bil izenačen z oblastnimi ljudskimi odbori in njihovimi izvršilnimi odbori.

Na novo, povzeto po splošnem zakonu o ljudskih odborih, je bilo opredeljeno število odbornikov, ki so jih volili v ljudske odbore. V ljudski odbor kraja so volili najmanj 11 in največ 45 odbornikov, v ljudski odbor mesta, spadajočega k okraju, pa najmanj 35 in največ 60 odbornikov. Tako je veljalo, da so kraji z do 500 prebivalci volili 11 odbornikov, kraji s 500 do 1.000 prebivalci do 20 odbornikov, kraji s 1.000 do 1.500 prebivalci do 30 odbornikov, kraji s 1.500 do 3.000 prebivalci do 40 odbornikov in kraji z več kot 3.000 prebivalci do 45 odbornikov. Za mesta, ki so spadala k okraju (imela so status kraja), pa je bilo določeno, da tista, v katerih prebiva do 2.000 prebivalcev, volijo 35 odbornikov, mesta z 2.000 do 3.000 prebivalci do 40 odbornikov, mesta s 3.000 do 5.000 prebivalci do 45 odbornikov, mesta s 5.000 do 8.000 prebivalci do 50 odbornikov, z 8.000 do 10.000 prebivalci do 55 odbornikov, mesta z več kot 10.000 prebivalci pa so volila do 60 odbornikov. Točno število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v posamezne krajevne in mestne ljudske odbore, so morali v okviru predpisanega števila po navodilih Prezidija Ljudske skupščine LRS določiti zanje pristojni izvršilni odbori okrajnih ljudskih odborov. Dopusčeno je bilo do tretjine zvišati ali zmanjšati predpisano okvirno število odbornikov.

V ljudske odbore okrajev in ljudske odbore mest, ki so bila izločena iz okrajev (imela so status okraja), je bilo po zakonu potrebno izvoliti najmanj 70 in največ 100 odbornikov. Za obe vrsti ljudskih odborov je veljalo, da je bilo potrebno izvoliti po 70 odbornikov, če so okraji in mesta šteli do 25.000 prebivalcev. Za vse druge okraje in mesta, izločena iz okrajev, ki so štela več kot 25.000 prebivalcev, je veljalo pravilo, da se na vsakih nadaljnjih 500 prebivalcev voli še po enega odbornika, toda nikdar več kot 100. Točno število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v posamezne okrajne ljudske odbore in ljudske odbore mest, izločenih iz okrajev, so morali po navodilih republiškega prezidija določiti izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov z možnostjo zvečanja ali zmanjšanja števila izvoljenih odbornikov za tretjino okvirno predpisanega števila odbornikov.

V ljudske odbore rajonov mest, izločenih iz okrajev (na rajone je bilo ta čas

razdeljeno le mesto Maribor), in rajonske ljudske odbore Glavnega mesta Ljubljana je bilo potrebno voliti 50 do 100 odbornikov, in sicer v rajonih z do 25.000 prebivalci 50 odbornikov, v rajonih z več kot 25.000 prebivalci pa na vsakih nadaljnjih 500 prebivalcev še po enega odbornika, a nikdar več kot 100. Točno število odbornikov v posameznih rajonskih ljudskih odborih so morali po navodilih Prezidija Ljudske skupščine LRS določiti izvršilni odbori mestnih ljudskih odborov mest, izločenih iz okrajev, in mestni ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana. Tudi v teh primerih je bilo mogoče število odbornikov zvišati ali zmanjšati za tretjino.

Za ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana in ljudske odbore oblasti je zakon predpisoval izvolitev 110 do 250 odbornikov. Točno število je moral predpisati republiški prezidij.

Volilne enote so se oblikovale glede na število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti. V vsaki volilni enoti so volili samo po enega odbornika. Obseg in razmejitve volilnih enot za volitve v oblastne ljudske odbore in ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana so morale po navodilih Prezidija Ljudske skupščine LRS določiti oblastne volilne komisije oziroma volilna komisija Glavnega mesta Ljubljana, v vseh ostalih primerih pa okrajne volilne komisije. Tudi po tem zakonu so bile volilne komisije, ki so imele nalogo voditi volitve odbornikov (republiška, oblastne in njim enaka volilna komisija Glavnega mesta Ljubljana, okrajne in njim enake volilne komisije mest, ki niso spadala k okrajem, in rajonske komisije rajonov Glavnega mesta Ljubljana), stalni državni organi, ki so bili neodvisni od državnih upravnih organov. V zakonu so bile na novo opredeljene naloge in pristojnosti oblastnih volilnih komisij, saj so bile oblasti kot upravnoteritorialne enote uvedene šele maja 1949.

V nadaljnjih členih so opredeljene naloge volilnih komisij, postopki kandidiranja, volilno gradivo, potek volitev, ugotavljanje rezultatov, prva zasedanja novoizvoljenih ljudskih odborov ter kazni za kršitve volilne zakonodaje, kar se ni bistveno razlikovalo od volilnega zakona za volitve odbornikov ljudskih odborov iz aprila 1947.³⁹²

Isti dan kot novi zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, 21. oktobra 1949, je Ljudska skupščina LRS sprejela dopolnitve zakona o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne uprave na ozemlju Slovenije, ki je bil v prvotnem besedilu sprejet 17. februarja 1948. Tako osnovni zakon kakor tudi njegove dopolnitve opredelujeta institut odpoklica poslancev v Ljudski skupščini LRS kakor tudi odbornikov v ljudskih odborih.³⁹³

Na podlagi ukaza Prezidija Ljudske skupščine LRS je bil 14. septembra 1949 razpuščen krajevni ljudski odbor Brezje na Gorenjskem. Vzrok za razpust je

³⁹² Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 33-204/1949.

³⁹³ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 33-205/1949.

bil, »... ker je njegovo delo v očitnem nasprotju z ustavo in zakoni ...« Do izvolitve odbornikov novega Krajevnega ljudskega odbora Brezje, za katere je bilo v ukazu določeno, da bodo razpisane naknadno, je bil imenovan začasni izvršilni odbor. Ukaz o ukinitvi je moral izvesti Ljudski odbor Ljubljanske oblasti prek Okrajnega ljudskega odbora Jesenice.³⁹⁴

12. Volitve v krajevne in mestne ljudske odbore mest, ki niso izločena iz okrajev, decembra 1949

Leta 1949 so zaradi izteka mandata potekale priprave na nove volitve v odbore in mestne ljudske odbore mest, ki niso bila izločena iz okrajev, okrajni izvršilni odbori pa so glede na zahteve razpisovali nadomestne volitve, »... da se izpopolni število članov ljudskih odborov, kadar je iz katerega koli vzroka prenehal mandat odbornikom ...« V publikaciji Ljudska uprava je bil že januarja tega leta objavljen članek, dokaj kritičen do okrajnih ljudskih odborov, ki »... vprašanju volitev ne posvečajo zadostne skrbi ...« Niso bili redki primeri, ko so šele po razpisu volitev začeli pregledovati potrebne volilne dokumente in ostali volilni material. Ker se je to dogajalo v naglici in časovni stiski, »... stvari niso nikoli opravljene tako, kakor bi bilo potrebno ...« Težave so bile s popravilanjem in dopolnjevanjem volilnih imenikov, ki so bili potrebni ne le za odborniške, ampak tudi poslanske volitve v republiško in zvezno ljudsko skupščino ter nadomestne volitve. Kar nekaj je bilo malomarnosti okrajnih ljudskih odborov pri shranjevanju volilnih kroglic, kar je lahko pripeljalo do zlorab. Problemi, zlasti pri nadomestnih volitvah, so nastajali, ker so bile marsikje volilne enote oblikovane nepremišljeno.³⁹⁵

O volitvah v krajevne in mestne ljudske odbore mest, ki niso bila izločena iz okrajev, so razpravljali tudi na III. plenumu Glavnega odbora Osvobodilne fronte Slovenije, ki je potekalo 28. oktobra 1949. Glavni govornik Miha Marinko, predsednik Vlade LRS, je menil, da bi bilo »... skrajno napačno in škodljivo, če bi smatrali volitve za sitno, formalno obveznost zaradi tega, ker sedanjim ljudskim odbornikom poteka z zakonom določena doba ...« Poudaril je veliko politično pomembnost volilnih rezultatov, »... tako v pogledu udeležbe volivcev kot tudi v pogledu socialnega sestava in politične zavesti izvoljenih odbornikov ...« Opozoril je na eno glavnih slabosti tedanjih krajevnih ljudskih odborov, da »... še zdaleč niso sposobni za izvrševanje vseh nalog, ki stoje danes pred njimi ...«, pa tudi njihov socialni sestav marsikaterega ljudskega odbora ni bil pravilen. Vse to naj bi spremenile volitve.³⁹⁶

Proti koncu leta 1949 je potekel dvoletni mandat dotedanjim krajevnim in

³⁹⁴ Ukaz o razpustu krajevnega ljudskega odbora Brezje v okraju Jesenice, Ur. l. LRS, št. 28-177/1949.

³⁹⁵ Baltazar Balaša: Naloge ljudskih odborov v zvezi z volitvami in zasedba odborov, Ljudska uprava, I/1, Ljubljana 1949, str. 23–27.

³⁹⁶ Miha Marinko: Volitve v krajevne ljudske odbore, Ljudska uprava, II/11, Ljubljana 1949, str. 553–563.

mestnim ljudskim odborom mest, ki niso bila izvzeta iz okrajev. Prezidij Ljudske skupščine LRS je zato 25. oktobra 1949 izdal ukaz o razpisu volitev v lokalne oblastne organe na najnižjem nivoju. Volitve odbornikov »... v vse krajevne ljudske odbore in v ljudske odbore mest, ki niso izločena iz okrajev v Ljudski republiki Sloveniji ...« so bile razpisane za nedelje 4., 11. in 18. decembra 1949. Enega od treh datumov so morali dokončno določiti oblastni ljudski odbori.³⁹⁷

Na podlagi omenjenega ukaza republiškega prezidija so izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov vseh treh oblasti za svoja območja konec oktobra razpisali »... volitve ljudskih odbornikov v vse krajevne in mestne ljudske odbore in v ljudske odbore mest, ki niso izločena iz okrajev ...« V Goriški oblasti so bile volitve razpisane za 11. december, v Ljubljanski za 11. december v okrajih Jesenice, Trbovlje, Celje okolica, Ljubljana okolica, Krško in Kočevje in za 18. december v okrajih Črnomelj, Grosuplje, Trebnje, Novo mesto, Kranj, Šoštanj in Kamnik. Prav tako so bile za 11. december razpisane volitve v okrajih Mariborske oblasti.³⁹⁸ V drugi polovici novembra 1949 pa je Ljudski odbor Mariborske oblasti svojo odločbo o določitvi dneva volitev spremenil, tako da so bile volitve v okrajih Maribor okolica, Poljčane in Ptuj določene za 18. december 1949.³⁹⁹

Prezidij Ljudske skupščine LRS je z ukazom z dne 14. decembra 1949 pozval novoizvoljene krajevne ljudske odbore in ljudske odbore mest, ki so bili v sestavi okrajev, k prvemu zasedanju. Določitev datumov je bila po ukazu dodeljena izvršilnim odborom okrajnih ljudskih odborov. Poziv republiškega prezidija je v drugi točki pooblašчал izvršilne odbore okrajnih ljudskih odborov, »... da začasno, dokler število članov krajevnih in mestnih izvršilnih odborov ne bo določeno s statuti, določijo število članov izvršilnih odborov ljudskih odborov posameznih krajev in k okraju spadajočih mest ...«⁴⁰⁰

Prve dni januarja 1951 je Prezidij Ljudske skupščine LRS sprejel ukaz, s katerim je razpustil krajevni ljudski odbor Leše v okraju Slovenj Gradec. Vzrok razpusta, naveden v ukazu, je bil, »... ker je njegovo delo v očitnem nasprotju z ustavo in zakoni ...« Do izvolitve novih odbornikov Krajevnega ljudskega odbora Leše, ki so bile razglašene za 25. februar 1951, je bil imenovan začasni petčlanski izvršilni odbor. Razrešitev je moral opraviti Ljudski odbor Mariborske oblasti prek Okrajnega ljudskega odbora Slovenj Gradec.⁴⁰¹ Zaradi istih vzrokov je enaka usoda v začetku junija 1951 doletela tudi Krajevni ljudski odbor Šmarjeta v okraju Novo mesto. Tudi njegovo vodstvo je do volitev, ki so

³⁹⁷ Ukaz o razpisu volitev odbornikov v krajevne ljudske odbore in v ljudske odbore mest, ki niso izločena iz okrajev v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 33-209/1949.

³⁹⁸ Odločba, Ur. l. LRS, št. 34-217/1949, 34-218/1949 in 34-219/1949.

³⁹⁹ Odločba, Ur. l. LRS, št. 37-237/1949.

⁴⁰⁰ Ukaz o sklicanju novoizvoljenih krajevnih ljudskih odborov k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 38-238/1949.

⁴⁰¹ Ukaz o razpustu krajevnega ljudskega odbora Leše v okraju Slovenj Gradec, Ur. l. LRS, št. 2-4/1951.

bile razpisane za 22. julij 1951, prevzel začasni izvršilni odbor. Izvedba razrešitve je bila naložena izvršilnemu odboru Okrajnega ljudskega odbora Novo mesto.⁴⁰²

13. Volitve v okrajne ljudske odbore, mestne ljudske odbore mest, ki so izvzeta iz okrajev, Mestnega ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana in v rajonske ljudske odbore Glavnega mesta Ljubljana in mesta Maribor, decembra 1950 do januarja 1951

Sredi junija 1950 sta bila z zakonom o upravni razdelitvi mesti Jesenice in Kranj izločeni iz okrajev Jesenice oz. Kranj in sta dobili značaj okraja. Preostanek dotedanjega okraja Jesenice se je preimenoval v okraj Radovljica, preostanek dotedanjega okraja Kranj pa okraj Kranj okolica.⁴⁰³ Prezidij Ljudske skupščine LRS je 4. julija 1950 z ukazom določil, naj v obeh mestih ustanovijo začasna mestna ljudska odbora. Za oba odbora je po ukazu veljajo, naj ju sestavljajo vsi dotedanji odborniki obeh mestnih ljudskih odborov in tisti odborniki okrajnih ljudskih odborov Jesenice in Kranj, ki so bili izvoljeni na območjih, izločenih iz okrajev Jesenice in Kranj, in niso bili člani izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov Jesenice in Kranj. Začasni Mestni ljudski odbor mesta Kranj je bil pozvan k prvemu zasedanju 5. julija 1950, začasni mestni ljudski odbor mesta Jesenice pa 7. julija 1950.⁴⁰⁴

Za konec leta 1950 so bile predvidene volitve v organe okrajnih ljudskih odborov in ljudske odbore iz okrajev izločenih mest. V drugi polovici oktobra je republiški prezidij sprejel ukaz, da bodo 10. decembra 1950 potekale volitve v okrajne ljudske odbore Kamnik, Kranj okolica, Radovljica, Šoštanj, Trbovlje, Slovenj Gradec, Poljčane, Gorica, Idrija, Ilirska Bistrica, Sežana, Tolmin in v ljudske odbore iz okrajev izločenih mest Jesenice in Kranj. Za 17. december 1950 pa so bile razpisane volitve v okrajne ljudske odbore: Celje okolica, Črnomelj, Grosuplje, Krško, Ljubljana okolica, Novo mesto, Trebnje, Lendava, Ljutomer, Maribor okolica, Murska Sobota, Ptuj, Radgona, Postojna ter v ljudski odbor iz okraja izločenega mesta Celje.⁴⁰⁵ Isti dan, to je 20. oktobra, je bila imenovana nova republiška volilna komisija za volitve odbornikov ljudskih odborov v Ljudski republiki Sloveniji. Na novo so bile imenovane tudi vse tri oblastne volilne komisije in volilna komisija Glavnega mesta Ljubljana.⁴⁰⁶

⁴⁰² Ukaz o razpustu krajevnega ljudskega odbora Šmarjeta v okraju Novo mesto, Ur. l. LRS, št. 19-96/1951.

⁴⁰³ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 20-107/1950.

⁴⁰⁴ Ukaz o sestavi in sklicanju začasnih mestnih ljudskih odborov iz okrajev izločenih mest Kranj in Jesenice k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 21-115/1950.

⁴⁰⁵ Ukaz o razpisu volitev odbornikov ljudskih odborov okrajev v Ljudski republiki Sloveniji ter iz okrajev izločenih mest Celja, Jesenic in Kranja, Ur. l. LRS, št. 32-182/1950.

⁴⁰⁶ Ukaz o imenovanju republiške volilne komisije, Ur. l. LRS, št. 32-183/1950; Odločbe, Ur. l. LRS, št. 32-189/1950, 32-190/1950, 32-191/1950 in 32-192/1950.

Okrajni in mestni ljudski odbori mest, izločenih iz okrajev, ki so bili izvoljeni 10. decembra 1950, so bili sklicani k prvim zasedanjem; 16. decembra 1950 okrajni ljudski odbori Gorica, Kamnik, Sežana in mestna ljudska odbora mest Jesenice in Kranj, 17. decembra Okrajni ljudski odbor Radovljica in 18. decembra 1950 okrajni ljudski odbori Idrija, Ilirska Bistrica, Kočevje, Kranj okolica, Poljčane, Slovenj Gradec, Šoštanj, Tolmin in Trbovlje.⁴⁰⁷

Okrajni ljudski odbori in Mestni ljudski odbor mesta Celje, izločeno iz okraja, ki so bili izvoljeni 17. decembra 1950, pa so bili sklicani k prvim sejam takole: 22. decembra 1950 Mestni ljudski odbor mesta Celje, 23. decembra 1950 okrajni ljudski odbori Celje okolica, Črnomelj, Murska Sobota, Grosuplje, Krško, Lendava, Ljubljana okolica, Ljutomer, Novo mesto, Postojna, Radgona in Trebnje, 26. decembra 1950 Okrajni ljudski odbor Maribor okolica ter 27. decembra 1950 Okrajni ljudski odbor Ptuj.⁴⁰⁸

V drugi polovici novembra 1950 je Prezidij Ljudske skupščine LRS sprejel še ukaz o razpisu volitev odbornikov ljudskih odborov Glavnega mesta Ljubljana in iz okraja izločenega mesta Maribor ter njunih rajonov. Volitve so bile razpisane za 7. januar 1951.⁴⁰⁹ Decembra 1950 je bilo z ukazom še določeno, da bodo v ljudski odbor Glavnega mesta Ljubljana volili 120 odbornikov, in sicer v I. rajonu 30, v II. rajonu 32, v III. rajonu 19, v IV. rajonu 32 in v V. rajonu 7. Maja 1951 je bilo število odbornikov ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana povišano na 130.⁴¹⁰

Novoizvoljena ljudska odbora iz okraja izločenega mesta Maribor in Glavnega mesta Ljubljana sta bila pozvana na prvi zasedanji 14. in 15. januarja 1951, novoizvoljeni rajonski ljudski odbori Glavnega mesta Ljubljana v dnevih od 12. do 14. januarja, vsi mariborski rajonski ljudski odbori pa 15. januarja 1951.⁴¹¹

14. Spremembe in dopolnitve volilne zakonodaje, 1950–1951

Ljudska skupščina LR Slovenije je na zasedanju 14. decembra 1950 sprejela nekaj sprememb in dopolnil zakonodaje, ki je urejala potek volitev odbornikov

⁴⁰⁷ Ukaz o sklicanju novoizvoljenih ljudskih odborov okrajev in iz okrajev izločenih mest, izvoljenih na volitvah dne 10. decembra 1950 k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 37-205/1950; Popravek, Ur. l. LRS, št. 39/1950.

⁴⁰⁸ Ukaz o sklicanju novoizvoljenih ljudskih odborov okrajev in iz okraja izločenega mesta Celje, izvoljenih na volitvah dne 17. decembra 1950, k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 38-210/1950.

⁴⁰⁹ Ukaz o razpisu volitev odbornikov ljudskih odborov glavnega mesta Ljubljane in iz okraja izločenega mesta Maribor ter njunih rajonov, Ur. l. LRS, št. 35-200/1950.

⁴¹⁰ Ukaz o številu odbornikov ljudskega odbora glavnega mesta Ljubljane, Ur. l. LRS, št. 37-206/1950; Ukaz o novi določitvi števila odbornikov ljudskega odbora glavnega mesta Ljubljane, Ur. l. LRS, št. 17-86/1951.

⁴¹¹ Ukaz o sklicanju novoizvoljenih ljudskih odborov glavnega mesta Ljubljana in iz okraja izločenega mesta Maribor ter njunih rajonskih ljudskih odborov, izvoljenih na volitvah dne 7. januarja 1951, k prvemu zasedanju, Ur. l. LRS, št. 2-3/1951; Josip Globevnik: Ob volitvah v nove okrajne, mestne in rajonske ljudske odbore, Ljudska uprava, III/12, Ljubljana 1950, str. 489–492.

v ljudske odbore. Za konkretne spremembe so pomembna določila 1. člena zakona o spremembah in dopolnitvah. Po njem se je spremenila vsebina tretjega odstavka 9. člena osnovnega zakona, ki se je po novem glasila: »Volitve v ljudske odbore različnih stopenj v istem kraju ne smejo biti istega dne, lahko pa so istega dne volitve v mestne in rajonske ljudske odbore.« To pomeni, da je bila spremenjena in dopolnjena zakonodaja namenjena izvedbi volitev v ljudske odbore Glavnega mesta Ljubljana in iz okraja izločenega mesta Maribor, ki sta imela svoji območji edina razdeljena na rajone, volitve na njunih območjih pa so bile razpisane za 7. januar 1951. V zvezi s tem se je spremenila vsebina vrste členov osnovnega zakona o volitvah odbornikov v ljudske odbore. Da ne bi prihajalo do zmešnjav na voliščih, je spremenjena zakonodaja za hkratne volitve v mestne in rajonske ljudske odbore določila, da morajo biti skrinjice za volitve v mestni ljudski odbor postavljene na desni strani mize volilnega odbora, skrinjice za rajonske ljudske odbore pa na levi strani. Zadnja v vrsti skrinjic na obeh straneh je morala stati še skrinjica brez liste. Volilni odbori so morali voditi dvojne zapisnike pa tudi dvojne sezname glasovalcev. Najprej so morali volivci voliti odbornike v mestni, nato pa še v rajonski ljudski odbor. Tudi štetje oddanih kroglic oziroma glasov je moral volilni odbor opraviti najprej za volitve v mestni in šele nato za volitve v rajonske ljudske odbore. Za volitve v mestni in vsak rajonski ljudski odbor je bilo potrebno voditi samostojne zapisnike o rezultatih. Na novo so spremembe in dopolnitve zakona izpostavile kazni za kršitve volilne zakonodaje. Gibale so se od odvzema prostosti za dve leti in visoke denarne kazni do poboljševalnega dela za šest mesecev in nekoliko nižjo denarno kaznijo.

Zakon je bil dopolnjen še z nekaterimi popolnoma novimi členi. Urejali so probleme, ki so nastajali z razdelitvami ter s priključitvami ali odcepitvami volilnih enot iz ene k drugi upravnoteritorialni enoti. Če je zaradi tega kakemu ljudskemu odboru »zmanjkalo« zadostno število odbornikov za normalno delo ljudskega odbora, je bilo dovoljeno razpisati nove volitve.⁴¹²

Nove dopolnitve je zakonodaja o volitvah odbornikov v ljudske odbore dobila 8. junija 1951 (veljati je začela 15. junija, ko jo je razglasil Prezidij Ljudske skupščine LRS), tudi zato, ker so bile prve tedne leta 1951 ukinjene oblasti kot upravnoteritorialne enote in so prenehali delovati tudi njihovi ljudski odbori.⁴¹³

Po spremenjeni zakonodaji je triletni mandat veljal za odbornike ljudskih odborov okrajev, iz okrajev izločenih mest in mestnih rajonov. Določeno je bilo tudi, da se od dneva, ko so bile volitve razpisane ni smelo »... več uvesti nikake omejitve glede prostega gibanja volivcev ...« Za odbornike Glavnega mesta Ljubljana, okrajev in mest, ki so bila izločena iz okrajev (imajo značaj

⁴¹² Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 39-219/1950.

⁴¹³ Zakon o odpravi oblasti kot upravno teritorialnih enot v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 4-21/1951; Ukaz o določitvi dneva, ko preneha Goriška oblast, Ur. l. LRS, št. 9-42/1951.

okraja), rajonov Glavnega mesta Ljubljana in rajonov mest, ki so bila izločena iz okrajev, je zakon določal triletno mandatno dobo. Nekaj sprememb je bilo tudi pri določanju števila odbornikov, ki jih je potrebno izvoliti. Po novem v krajevne ljudske odbore in ljudske odbore mest, ki so spadala k okraju (imela so značaj kraja), ni bilo več potrebno izvoliti 11 odbornikov, ampak je njihovo število določil »... na svojih zasedanjih pristojni okrajni ljudski odbor po navodilih Prezidija Ljudske skupščine LRS ...«

Število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v okrajne ljudske odbore in ljudske odbore mest, izločenih iz okrajev, je bilo omejeno na 50 do 100 odbornikov (doslej 70 do 100). Okraji in mesta, izločena iz okrajev, z do 25.000 prebivalci so volili po 50 odbornikov, z več kot 25.000 prebivalci pa na vsakih naslednjih 1.000 prebivalcev (doslej 500) še po enega odbornika, a ne več kot 100. Točno število odbornikov, ki jih je potrebno izvoliti po okrajih in mestih, izločenih iz okrajev, je določil Prezidij Ljudske skupščine LRS.

V rajonske ljudske odbore je bilo potrebno izvoliti 50 do 100 odbornikov (kot dotlej), in sicer v rajonih z do 25.000 prebivalci po 50 odbornikov, v rajonih z več kot 25.000 prebivalci pa na vsakih 1.000 prebivalcev (dotlej 500) še po enega odbornika, a skupno ne več kot 100. Točno število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v rajonske ljudske odbore, je določil zanje pristojni mestni ljudski odbor.

Število odbornikov Ljudskega odbora Glavnega mesta Ljubljana je določal republiški prezidij »... tako, da pride na vsakih 1.000 prebivalcev najmanj en odbornik ...« Prezidij je tudi odločil, »... koliko odbornikov od skupnega števila članov mestnega ljudskega odbora odpade na posamezni rajon glavnega mesta ...« Zakon je prinesel še nekaj drugih manjših dopolnitev.⁴¹⁴

Ljudska skupščina LRS je isti dan kot spremembo volilne zakonodaje, to je 8. junija 1951, sprejela tudi spremenjeni zakon o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti, ki je veljal tako za odbornike ljudskih odborov kakor tudi za poslance Ljudske skupščine LRS.⁴¹⁵

Isti dan, ko je Prezidij Ljudske skupščine LRS razglasil zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov, to je 15. junija 1951, je razglasil tudi prečiščeno besedilo zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov. Primerjava obeh tekstov pokaže precej razlik, zlasti pri metodologiji določanja števila odbornikov, ki jih je potrebno izvoliti v posamezne vrste ljudskih odborov. Prečiščeno besedilo v 9. členu določa, da je pri »... določanju številčnega sestava ljudskih odborov treba upoštevati število in gostoto prebivalstva, kakor tudi obseg in posebnosti gospodarskih, kulturnih in drugih krajevnih razmer ...« Določbe o številu odbornikov, ki jih je po-

⁴¹⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 21-109/1951.

⁴¹⁵ Zakon o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 21-108/1951.

trebno izvoliti v krajevne ljudske odbore in ljudske odbore mest v okviru okraja (imajo značaj kraja), so povzete po zakonu iz leta 1947.

Za volitve odbornikov okrajnih ljudskih odborov in ljudskih odborov mest, ki so izvzeta iz okrajev (imajo značaj okraja), rajonov mest in Glavnega mesta Ljubljana je prečiščeno besedilo povzelo določila zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah odbornikov, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 8. junija 1951. Sicer pa prečiščeno besedilo opredeljuje vse že opisane volilne postopke pri volitvah odbornikov v ljudske odbore.⁴¹⁶

Že na podlagi najnovejšega zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov je republiška volilna komisija 7. septembra 1951 na predlog mestnega ljudskega odbora imenovala volilno komisijo za mesto Jesenice.⁴¹⁷

Konec leta 1951 je potekel dvoletni mandat odbornikom krajevnih ljudskih odborov in ljudskih odborov mest, ki so spadala k okrajem. Ker pa nove volitve še niso bile pripravljene, je Ljudska skupščina LRS 14. decembra 1951 sprejela odlok, s katerim je odbornikom ljudskih odborov na najnižji ravni podaljšala mandat dotlej, »... dokler ne bodo na ozemlju Ljudske republike Slovenije v letu 1952 izvoljeni novi ljudski odbori osnovnih upravnih teritorialnih enot ...«⁴¹⁸

Sredi januarja 1952 je Prezidij Ljudske skupščine LRS razpustil Krajevni ljudski odbor Sava v okraju Ljubljana okolica. Vzrok je bil enak, kot pri razpustitvi ljudskih odborov na najnižji ravni v prejšnjih letih: njegovo delo je bilo v nasprotju z ustavo in zakoni. Ker je bil mandat odbornikov ljudskih odborov 14. decembra 1951 podaljšán v leto 1952, so bile tudi volitve novega Krajevnega ljudskega odbora Sava predvidene za čas, ko bodo potekale redne volitve, do tedaj pa je njegovo delo vodil začasno imenovani izvršilni odbor. Ukaz o razpustu je moral izvršiti Okrajni ljudski odbor Ljubljana okolica.⁴¹⁹ V začetku marca 1952 je enaka usoda zaradi enakih vzrokov doletela tudi Krajevni ljudski odbor Dvor v okraju Novo mesto. Ukaz o razpustu je moral izvršiti Okrajni ljudski odbor Novo mesto. Tudi zanj je veljalo, da bo ponovno izvoljen na rednih volitvah, dotlej pa ga je vodil začasni izvršilni odbor.⁴²⁰

15. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952

Pravno podlago za reorganizacijo ljudskih odborov, ki so jo na prehodu štiridesetih v petdeseta leta zahtevale družbene spremembe, je dal 1. aprila 1952 v Ljudski skupščini FLRJ sprejeti tretji zvezni Splošni zakon o ljudskih

⁴¹⁶ Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 21-111/1951.

⁴¹⁷ Odločba o imenovanju mestne volilne komisije za mesto Jesenice, Ur. l. LRS, št. 31-151/1951.

⁴¹⁸ Odlok Ljudske skupščine LRS o podaljšanju poslovanja krajevnih ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 40-182/1951.

⁴¹⁹ Ukaz o razpustu Krajevnega ljudskega odbora Sava v okraju Ljubljana okolica, Ur. l. LRS, št. 2-4/1952.

⁴²⁰ Ukaz o razpustu Krajevnega ljudskega odbora Dvor v okraju Novo mesto, Ur. l. LRS, št. 8-29/1952.

odborih. Po novem zakonu ni bilo več krajev kot najnižjih upravnoteritorialnih enot in zato tudi ne več krajevnih ljudskih odborov kot najnižjih lokalnih organov oblasti. Nove upravnoteritorialne enote so bile poslej občine, mesta in okraj, lokalni organi oblasti, ki so bili hkrati organi ljudske samouprave, pa enodomni občinski ljudski odbori in ljudski odbori mestnih občin s posebnimi pravicami ter dvodomni mestni in okrajni ljudski odbori. V 7. členu zakona je splošno določilo, da občinske ljudske odbore, okrajne zbore okrajnih ljudskih odborov in mestne zbore mestnih ljudskih odborov volijo prebivalci občin, okrajev in mest »... na podlagi splošne, enake in neposredne volilne pravice ...« Zbore proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov pa so volili delovni ljudje, »... ki delajo v proizvodnji, prevozništvu in trgovini, neposredno oziroma po svojih predstavniških organih ...« Volitve z volilnimi listki so bile tajne, mandat občinskih ljudskih odborov je bil trileten (mandata enodomnih mestnih občin s posebnimi pravicami ta zakon ne obravnava, pač pa ga določa 10. člen slovenskega zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin), okrajnih in mestnih zborov štirileten, zborov proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov pa dvoleten. Zakon je določil, da ista oseba ne more biti hkrati odbornik v obeh zbora ljudskega odbora.

Določitev števila odbornikov ljudskih odborov je bila v pristojnosti republiške zakonodaje, Splošni zakon o ljudskih odborih je v 30. členu predpisal le njihovo okvirno število, in sicer: enodomni ljudski odbori občin so morali imeti 11 do 35 odbornikov, enodomni ljudski odbori mestnih občin s posebnimi pooblastili 30 do 50 odbornikov. Okrajni in mestni zbora okrajnih in mestnih ljudskih odborov pa so morali imeti 30 do 70 odbornikov. Posameznim okrajem in mestom je prezidij republiške ljudske skupščine lahko povečal njihovo število do 100.

Državljeni FLRJ so imeli za volitve odbornikov ljudskih odborov aktivno in pasivno volilno pravico. Odbornike občinskih ljudskih odborov, ljudskih odborov mest s posebnimi pravicami ter mestnih in okrajnih zborov mestnih in okrajnih ljudskih odborov so državljani, ki so bili vpisani v volilnih imenikih na območju občine, okraja oziroma mesta, volili v volilnih enotah. Za volitve občinskih ljudskih odborov je veljalo, da je praviloma vsak kraj (vas, naselje) svoja volilna enota. Kandidate za odbornike občinskih ljudskih odborov, ljudskih odborov občin s posebnimi pravicami in okrajnih ter mestnih zborov so predlagali na zbora volivcev, lahko pa tudi z zakonom določeno število volivcev. Vložiti je bilo potrebno pisno kandidaturo. Po 37. členu zakona so morale kandidatne liste za volitve odbornikov občinskih ljudskih odborov ter okrajnih in mestnih zborov vsebovati vsaj dvakrat toliko predlogov, kolikor odbornikov je potrebno izvoliti.

Po drugem odstavku 34. člena so odbornike občinskih ljudskih odborov ter okrajnih in mestnih zborov volili s tajnim glasovanjem in z volilnimi listki, s čimer so bile odpravljene volitve z volilnimi kroglicami.

Za zbore proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov je bilo dolo-

čeno, da morajo imeti praviloma polovico toliko odbornikov kot njim vzporedni okrajni in mestni zbori. Če pa je bilo število gospodarskih organizacij v okrajih ali mestih večje, ali pa so bile na njihovih območjih večje oziroma velike gospodarske organizacije, je prezidij republiške ljudske skupščine število odbornikov zborov proizvajalcev lahko povečal na tri četrtine odbornikov vzporednih okrajnih in mestnih zborov.

Za volitve odbornikov okrajnih in mestnih zborov proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov je zakon določal, da jih volijo »... po svojih volilnih telesih delavci in uslužbenci gospodarskih podjetij, kmetje, ki so člani zadrug ter obrtni mojstri, pomočniki in delavci, ki delajo v obrtnih obratih in delavnicah oziroma, ki so člani obrtniških zadrug, ki delajo v proizvodnji, prevozništvu in trgovini na območju okraja ali mesta. Pravico biti voljen v zbor proizvajalcev imajo delovni ljudje, ki delajo v sami proizvodnji oziroma pri glavnem delu gospodarske organizacije ...« Število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti, se je razdelilo na posamezna gospodarska področja glede na delež posameznih gospodarskih panog v skupnem družbenem produktu mesta ali okraja. Skupno število odbornikov kakor tudi njihovo izvolitev v gospodarskih panogah so z odločbami, ki jih je moral potrditi prezidij republiške skupščine, določali okrajni in mestni ljudski odbori. Gospodarske panoge so bile združene v volilne skupine, in sicer:

- industrija, rudarstvo, gozdarstvo, gradbeništvo, komunalna dela in promet,
- kmetijstvo (v tem okviru so glede na delež v skupni kmetijski družbeni proizvodnji v okraju ali mestu določili število odbornikov, ki so jih morali izvoliti zaposleni na državnih kmetijskih posestvih in v kmečkih delovnih zadrugah, in število odbornikov, ki so jih morali izvoliti posamezni kmetje); v 36. členu je volilna skupina kmetijstvo opisana kot podskupina,
- trgovina in gostinstvo,
- obrt.

V okviru določenega števila odbornikov so volitve potekale v gospodarskih organizacijah, ki so bile volilne enote. Če v gospodarskih organizacijah zaradi premajhnega števila zaposlenih ne bi bilo mogoče izvoliti niti enega odbornika, sta se lahko dve ali več gospodarskih organizacij iste gospodarske panoge povezale v eno volilno enoto. V taki volilni enoti so smeli izvoliti največ dva odbornika. Okrajni oziroma mestni ljudski odbori so morali z odločbami v skladu z republiškimi predpisi določiti število odbornikov, ki jih je potrebno izvoliti v njihove zbore proizvajalcev, in tudi število, kolikor jih lahko izvolijo posamezne volilne skupine oziroma podskupine. Odločbe je moral potrditi prezidij republiške skupščine.

Kandidate za odbornike zborov proizvajalcev ljudskih odborov so smeli predlagati člani volilnih teles, v katerih so jih volili. Volilna telesa so bila predstavniška telesa gospodarskih organizacij. To so bili delavski sveti, zbori kmetijskih zadrug, skupščine obrtniških zbornic skupaj z delegati sindikalnih organizacij obrtnih delavcev. V gospodarskih organizacijah, ki še niso imele

izvoljenih svojih predstavniških teles, so bili volilna telesa vsi člani na sestankih njihovih sindikalnih podružnic. V gospodarskih organizacijah, ki so se morale združiti zaradi majhnosti, so skupna volilna telesa tvorila predstavniška telesa združenih gospodarskih organizacij. Tako kot za kandidatne liste za volitve v občinske ljudske odbore in okrajne ter mestne zборе, je tudi za zборе proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov veljalo, da morajo vsebovati najmanj dvakrat toliko kandidatov, kot jih je bilo potrebno izvoliti.

Tudi za volitve odbornikov v zборе proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov je veljalo, da potekajo tajno in z volilnimi lističi.

Po zadnjem odstavku 33. člena zakona nihče ni mogel biti hkrati odbornik obeh zborov istega dvodomnega ljudskega odbora.

Za odbornike ljudskih odborov so bili izvoljeni kandidati, ki so na volitvah prejeli največ glasov, kar je pomenilo, da je dotedanjo absolutno večino nadomestila relativna večina.

Izvedba volitev je bila zaupana okrajnim in mestnim volilnim komisijam, ki jih je imenoval prezidij republiške skupščine. Zakon je odpravil republiško volilno komisijo. Pritožbe zoper odločbe volilnih komisij po novem niso več reševale višje volilne komisije, ampak sodišča.

Zakon je opredelil tudi postopek odpoklica odbornikov, ki so bili za svoje delo odgovorni svojim volivcem.⁴²¹

16. Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov z dne 12. aprila 1952

Ljudska skupščina LRS je 12. aprila 1952 sprejela nekaj zakonov, ki so pomembno vplivali na nadaljnjo organiziranost, pristojnosti in delovanje ljudskih odborov kot organov oblasti na lokalni ravni ter na njihovo izvolitev. Ta dan je bil sprejet nov zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije. Določila novega Splošnega zakona o ljudskih odborih, ki ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 1. aprila 1952, so odpravila kraje in mesta v sestavi okrajev kot najnižje oblike upravnoteritorialne organiziranosti v Sloveniji. To je pomenilo, da so bili odpravljeni tudi dotedanji krajevni in mestni ljudski odbori mest, ki niso bila izločena iz okrajev. Zato v zakonu med upravnoteritorialnimi enotami ni več mest, izločenih iz okrajev, nadomestila so jih mesta. Po novem so bila na območju LRS tri mesta (Glavno mesto Ljubljana, Maribor in Celje), ki niso bila več razdeljena na rajone, zato tudi ni bilo več rajonskih ljudskih odborov Glavnega mesta Ljubljana in Maribora. Mesti Jesenice in Kranj, ki sta imeli status mest, izločenih iz okrajev, sta bili odpravljeni, odpravljen sta bila tudi njuna mestna ljudska odbora. Novi zakon je določil, da je Ljudska republika Slovenija upravno razdeljena na mesta (3), okraje (19) in občine (371).⁴²²

⁴²¹ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 22-244/1952.

⁴²² Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952.

Novi Splošni zakon o ljudskih odborih pa tudi zakon o novi upravni razdelitvi LRS sta za čas do izvolitve novih ljudskih odborov in sprejetja zakonodaje, ki naj bi bila usklajena s Splošnim zakonom o ljudskih odborih, zahtevala prehodno zakonodajo, ki naj bi urejala nemoteno delovanje ljudskih odborov. Zato je Ljudska skupščina LRS 12. aprila 1952 sprejela še Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov. Že v 1. členu je bilo določeno, da bodo morali biti novi ljudski odbori občin, mest in okrajev izvoljeni najkasneje v enem letu po sprejetju zakona o reorganizaciji ljudskih odborov, in to že po določilih, ki so bila predvidena v še ne sprejetem novem zakonu o izvolitvi odbornikov ljudskih odborov.

Ker sta Splošni zakon o ljudskih odborih in nova zakonodaja o upravno-teritorialni razdelitvi LRS odpravila kraje, mesta, ki niso bila izločena iz okrajev, in rajone kot najnižje upravnoteritorialne enote in s tem tudi njihove ljudske odbore kot organe oblasti in upravljanja, so morali odborniki dotedanjih krajevnih ljudskih odborov in ljudskih odborov mest v sestavu okrajev ter rajonskih ljudskih odborov mest, izvzetih iz okrajev, po določilih 2. in 3. člena Zakona o reorganizaciji ljudskih odborov izvoliti oziroma ustanoviti nove (začasne) občinske in mestne ljudske odbore, ki naj bi predstavljali lokalno oblast dotlej, dokler ne bodo po predvideni in tedaj še ne sprejeti volilni zakonodaji izvoljeni novi ljudski odbori.

Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov je za prehodno obdobje določal dva načina oblikovanja novih (začnih) ljudskih odborov, in sicer:

- V primerih, ko aprilski Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine v nove občine in mesta ni povezal dotedanjih krajev, mestnih občin v sestavi okrajev in rajonov v celoti, ampak le njihove dele, so morali odborniki takih krajevnih, mestnih in rajonskih ljudskih odborov na skupnem sestanku najprej določiti skupno število odbornikov novega občinskega ljudskega odbora ali ljudskega odbora mestne občine. Določeno je bilo, da morajo novi ljudski odbori občin in mestnih občin šteti 11 do 35 odbornikov, odvisno zlasti od števila prebivalcev novih občin in mestnih občin. Potem ko so določili skupno število odbornikov novih občinskih ljudskih odborov in ljudskih odborov mestnih občin, so odborniki združenih delov nove ljudske odbore izvolili izmed sebe. Dopuščeno je bilo, da so na takih volitvah dotedanji odborniki kot nove odbornike izvolili še največ 3 osebe, ki so imele volilno pravico in niso bile odborniki dotedanjih odborov. To je pomenilo, da so dotedanji odborniki izmed sebe izvoliti nove občinske ljudske odbore in ljudske odbore mestnih občin.

- V primerih, ko so se meje dotedanjih krajev in mest v sestavi okrajev skdale z mejami novih občin in mest, so dotedanji odborniki krajevnih ljudskih odborov oziroma ljudskih odborov mest v sestavi okrajev v celoti avtomatsko postali odborniki novih občinskih ljudskih odborov ali ljudskih odborov mestnih občin. Tudi v takih primerih je bilo mogoče izmed drugih državljanov izvoliti še 3 osebe, ki so imele volilno pravico in niso bile odborniki dotedanjih.

Po zakonu o novi upravni razdelitvi je bilo območje LRS razdeljeno na 371 občin, od tega sta bili dve v sestavi mesta Ljubljana, 44 pa jih je bilo opredeljenih kot mestne občine. Potrebno je bilo izvoliti prav toliko novih občinskih ljudskih odborov in ljudskih odborov mestnih občin. Zakon pa v smislu 18. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih še ni ločeval mestnih občin in mestnih občin s posebnimi pravicami v sestavi okrajev.

Ker je zakon o upravni razdelitvi LRS odpravil tudi dotedanji mesti Kranj in Jesenice, ki sta bili sredi leta 1950 določeni kot mesti, izločeni iz okrajev, in sta dobili status okraja, so po določitvi 3. člena zakona o reorganizaciji ljudskih odborov iz aprila 1952 dotedanji odborniki obeh ljudskih odborov postali odborniki novih ljudskih odborov mestnih občin Kranj in Jesenice. Pridružili so se jim še odborniki pridruženih območij, ki so jih na sestankih odbornikov s teh območij izmed sebe izvolili v ljudska odbora mestne občine Kranj in Jesenice. Dotedanji odborniki pridruženih območij so morali izvoliti toliko odbornikov, kot je ustrezalo »... razmerju med številom prebivalcev pridruženega območja in med številom prebivalcev dotedanjega mestnega območja Kranja oziroma Jesenic ...«

Zakon o upravni razdelitvi LRS je zmanjšal število okrajev od 27 na 19. Po 4. členu Zakona o reorganizaciji ljudskih odborov so dotedanji odborniki okrajnih ljudskih odborov, katerih okrajna območja se niso spremenila, postali odborniki še vedno delujočih okrajnih ljudskih odborov. Odborniki dotedanjih ljudskih odborov mest, izločenih iz okrajev (Celje, Ljubljana in Maribor), pa so postali odborniki novih mestnih ljudskih odborov teh mest.

Zakon je za primere, kjer so se po novem zakonu o upravni razdelitvi območja okrajev spremenila, tako »... da kakšen okrajni ljudski odbor preneha in se njegovo območje pridruži drugemu okraju, ali kjer se samo del območja pridruži drugemu okraju ali mestu, postanejo tisti odborniki dotedanjega okrajnega ljudskega odbora, ki so bili izvoljeni v volilnih enotah na območju, ki se pridruži drugemu okraju ali mestu, odborniki ljudskega odbora okraja ali mesta, h kateremu se tako območje pridruži ...«

Po določitvi prvega odstavka 3. člena istega zakona so morali po tem zakonu izvoljeni odborniki Ljudskega odbora mestne občine Kranj na svoji prvi seji v nov okrajni ljudski odbor Kranj izvoliti toliko okrajnih odbornikov, kot je ustrezalo »... razmerju med številom prebivalcev dosedanjega mestnega območja Kranj ... in med številom prebivalcev dosedanjega območja okraja Kranj okolica ...« Mesto Jesenice, ki je bilo dve leti izvzeto iz okraja, je bilo po novem zakonu o upravnoteritorialni razdelitvi priključeno k novemu okraju Radovljica. Za novi Okrajni ljudski odbor Radovljica je prav tako veljalo določilo 3. člena Zakona o reorganizaciji ljudskih odborov, po katerem so morali novi odborniki Ljudskega odbora mestne občine Jesenice v nov Okrajni ljudski odbor Radovljica izvoliti toliko odbornikov, kot je ustrezalo »... razmerju med številom prebivalcev dosedanjega mestnega območja ... Jesenice in med številom prebivalcev dosedanjega območja ... okraja Radovljica ...«

V prehodnih in končnih določbah zakona o reorganizaciji ljudskih odborov je zapisano, da je potrebno v zakonu opisane volitve novih (začasnih) ljudskih odborov občin in mest izpeljati najkasneje v desetih dneh od uveljavitve zakona, to je do 29. aprila 1952.

Ker je novi Splošni zakon o ljudskih odborih pri okrajnih in mestnih ljudskih odborih vpeljal zbore proizvajalcev, je zakon o reorganizaciji ljudskih odborov določal, da do tedaj, ko bodo izvoljeni zbori proizvajalcev, okrajni ljudski odbori in ljudski odbori mest opravljajo te naloge kot celota.⁴²³

Navodilo za izvedbo zakona o reorganizaciji ljudskih odborov, ki ga je 17. aprila 1952 izdal Svet vlade LRS za zakonodajo in izgradnjo oblasti, je glede volilnega materiala in volilnih imenikov določalo, da jih »... prevzame tisti ljudski odbor, katerega območju se pridruži pretežni del območja ljudskega odbora upravne teritorialne enote, ki preneha. Če je volilni imenik sestavljen po posameznih območjih, prevzame posamezne dele imenika tisti ljudski odbor, katerega območju se pridruži območje, na katero se nanašajo posamezni deli volilnega imenika ...«⁴²⁴

17. Zakoni o ljudskih odborih v Ljudski republiki Sloveniji z dne 30. junija 1952

Konec junija 1952 je Ljudska skupščina LRS na podlagi 74. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih sprejela tri zakone o ljudskih odborih, ki so konkretizirali določila splošnega zakona. Na področju volitev v ljudske odbore so vsi trije povzeli določila o splošni, enaki in neposredni volilni pravici in tajnem glasovanju državljanov FLRJ, če so bili vpisani v volilne imenike na območjih občin, okrajev oziroma mest.

Zakon o občinskih ljudskih odborih je v 4. členu za odbornike enodomnih občinskih ljudskih odborov povzel zvezno določilo o njihovem triletnem mandatu, v 47. členu pa o okvirnem številu odbornikov (11 do 35). Natančna določitev odbornikov je bila v pristojnosti občinskih statutow, odvisna pa je bila od velikosti občine, števila prebivalcev ter gospodarskih, socialnih, kulturnih in drugih razmer.

Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin je v 3. členu določil tudi 13 mestnih občin »... v sestavi okraja, ki imajo posebne pravice ... (mestne občine s posebnimi pravicami) ...«, v katerih so predstavljali lokalno oblast ljudski odbori mestnih občin, ki so bili enodomni. Število odbornikov ljudskih odborov mestnih občin je bilo prav tako odvisno od velikosti občin, števila prebivalcev in družbenih razmer. Število odbornikov so morali določiti s statuti, gibati pa se je moralo med 30 in 50. Odborniki, ki so bili vanje izvoljeni po 10. členu zakona, so imeli triletni mandat.

⁴²³ Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 11-40/1952.

⁴²⁴ Navodilo za izvršitev zakona o reorganizaciji ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 11-41/1952.

Zakon o ljudskih odborih mestnih občin in mest je v 3. členu kot mesta opredelil Ljubljano, Maribor in Celje. V njih so predstavljali oblast dvodomni mestni ljudski odbori (zakon uporablja tudi izraz ljudski odbori mest). V 10. členu zakona je povzeto zvezno določilo o štiriletnem mandatu za odbornike mestnega zbora, za odbornike zbora proizvajalcev pa dvoletni mandat. Mestni statuti so bili pristojni, da so v okviru 30 do 70 določili natančno število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v mestne zbore. Prezidij Ljudske skupščine LRS je za posamezne občine izjemoma smel zvišati število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v mestni zbor, do 100. V zbore proizvajalcev mestnih ljudskih odborov je bilo potrebno izvoliti praviloma polovico toliko odbornikov, kot so jih imeli njihovi mestni zbori.

Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin je upošteval določila 6. člena aprilskega zakona o upravni razdelitvi LRS, ki je omogočal, da s statuti mestnih ljudskih odborov na ožjem območju mesta Ljubljana in celotnih območjih mest Celje in Maribor ustanovijo občine v sestavi mesta.⁴²⁵ V zadnjem odstavku 2. člena Zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin je bila dana možnost, da za posamezna naselja na območju mesta in posamezne mestne dele z zakonom (ne s statutom, kot določa 6. člen zakona o upravni razdelitvi) lahko ustanovijo posebne občine v sestavi mesta. Ker je bila ustanovitev občin v pristojnosti posebnega zakona. Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin ne navaja občin v sestavi mest, jih je pa v 57. členu statusno izenačil z občinami in njihovimi enodomnimi ljudskimi odbori. Za volitve odbornikov v mestni zbor so občine v sestavi mest predstavljale samostojne volilne enote, v katerih so izvolili vsaj enega mestnega odbornika, glede na število prebivalcev take občine lahko tudi več. Za volitve v mestni zbor proizvajalcev pa je veljalo, da »... sestavljata občina v sestavi mesta in mesto enotno volilno območje ...«

Zakon o okrajnih ljudskih odborih je v 6. členu povzel zvezno določilo o mandatni dobi za odbornike dvodomnega okrajnega ljudskega odbora, in sicer v okrajnem zboru štiriletni mandat, v zboru proizvajalcev pa dvoletni. Določitev števila odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v okrajne ljudske odbore, je bila v pristojnosti statutow okrajnih ljudskih odborov, a v predpisanem zakonskem okviru, ki ga je določal 30. člen Splošnega zakona o ljudskih odborih. Splošni številčni okvir odbornikov okrajnega zbora je glede na število prebivalcev okraja konkretiziral 66. člen Zakona o okrajnih ljudskih odborih. Po teh določilih je bilo potrebno v okrajne zbore okrajev, ki so šteli do 40.000 prebivalcev, izvoliti 30 do 50 odbornikov, okrajni zbori, katerih okraji so šteli do 70.000 prebivalcev, so volili 40 do 60 odbornikov, v okrajne zbore, katerih okraji so šteli več kot 70.000 prebivalcev, pa je bilo potrebno izvoliti 50 do 70 odbornikov. Prezidij Ljudske skupščine LR Slovenije je lahko število okrajnih odbornikov povečal do 100. V okrajne zbore proizvajalcev je

⁴²⁵ Zakon o ureditvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952.

bilo po določitih zakona potrebno izvoliti praviloma polovico toliko odbornikov, kot so jih šteli okrajni zbori. Določitev njihovega skupnega števila kakor tudi, koliko odbornikov je potrebno izvoliti v skupnem številu po posameznih volilnih skupinah, je bilo v pristojnosti okrajnih ljudskih odborov, kar pa je moral potrditi tudi Prezidij Ljudske skupščine LRS.

V primeri, ko ljudski odbori še niso imeli svojih statuten, v katerih so morali določiti točno število odbornikov za svoje enodomne ali dvodomne ljudske odbore, je bilo v prehodnih in končnih določbah zapisano, da to število z odloki, ki so jih morali potrditi še višji organi, prav tako opredelijo ljudski odbori.

Vsi trije republiški zakoni so omogočali, da je Prezidij Ljudske skupščine LRS lahko razpustil vsak ljudski odbor na območju Ljudske republike Slovenije, »... če je njegovo delovanje v očitnem nasprotju z ustavo FLRJ, ustavo LRS, z zveznimi ali republiški zakoni ...« Razpustitev občinskih ljudskih odborov je bila mogoča na predlog nadrejenih okrajnih ljudskih odborov, ali pa se je za tak postopek odločil prezidij sam. Za mestne in okrajne ljudske odbore je veljalo, da je prezidij lahko razpustil celotne ljudske odbore ali le posamezne zборе.⁴²⁶

18. Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov z dne 30. junija 1952

Natančno volilno proceduro na podlagi zveznega Splošnega zakona o ljudskih odborih kakor tudi vseh treh republiških zakonov o ljudskih odborih je za volitve odbornikov ljudskih odborov na novo opredelil zakon o volitvah, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 30. junija 1952. Za razliko od prejšnjih zakonov o volitvah odbornikov v ljudske odbore, ki niso vsebovali določil o odpoklicu odbornikov, je ta zakon opredelil tudi predčasen odpoklic odbornikov. Očitno je prevladalo mnenje, ki ga vsebujejo tudi vsi trije slovenski zakoni o ljudskih odborih, in ga je zapisal Josip Globevnik, da je »... pravica do odpoklica v bistvu sestavni del volilne pravice ...« Dotlej so odpoklic odbornikov urejali samostojni zakoni, ki so opredeljevali tudi odpoklic poslancev Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije.⁴²⁷

Volitve odbornikov v enodomne občinske ljudske odbore in ljudske odbore mestnih občin ter okrajne in mestne zборе dvodomnih mestnih in okrajnih ljudskih odborov so potekale po volilnih enotah. Splošno, enako in nepo-

⁴²⁶ Zakon o občinskih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-88/1952; Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952; Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952.

⁴²⁷ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 223; Josip Globevnik: Nekaj problemov ob spremembah v sistemu volitev in odpoklica odbornikov, Ljudska uprava, V/1-2, Ljubljana 1952, str. 24-39 (Razprava je izšla še v času, ko je bil Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov še v osnutku.).

sredno aktivno in pasivno volilno pravico so imeli »... državljani Federativne ljudske republike Jugoslavije, ki so na območju občine, okraja ali mesta vpisani v volilni imenik ...«

Volitve odbornikov v okrajne in mestne zборе proizvajalcev so izvajali »... po svojih predstavniških telesih tisti delovni ljudje, ki delajo v proizvodnji, prevozništvu in trgovini ...« Izvoljene so smele biti osebe, ki so bile zaposlene v gospodarskih organizacijah. Volitve so potekale v gospodarskih organizacijah, ki so predstavljale neke vrste volilne enote.

Določeno je bilo, da nihče ne more biti hkrati odbornik in tudi ne kandidat za odbornika v obeh zborih istega dvodomnega ljudskega odbora.

Tudi volilni zakon je povzel že v zakonih o ljudskih odborih opredeljeno tajno glasovanje z glasovnicami.

Posebno poglavje zakona je opredeljevalo razpis volitev. Splošne volitve odbornikov ljudskih odborov iste stopnje je razpisoval Prezidij Ljudske skupščine LRS. Volitve je razpisoval tudi v primerih, ko je razpustil ljudski odbor ali katerega od njegovih zborov, in sicer je to opravil »... z istim ukazom, s katerim je razpustil ljudski odbor oziroma njegov zbor ...« Dvodomni okrajni oziroma mestni ljudski odbori so razpisovali volitve, kadar so okrajnim oziroma mestnim odborom ali njihovim zborom prenehali mandati. Okrajni in mestni zbori obeh dvodomnih ljudskih odborov so razpisovali volitve v posamezne enodomne občinske ljudske odbore s svojih območij. Razpise volitev je bilo potrebno sporočiti prezidiju republiške skupščine. Če so bile volitve odbornikov razpisane zaradi prenehanja mandata, so morale biti nove izvedene še pred prenehanjem mandata. Če so mandati prenehali posameznim odbornikom, so volitve razpisovali ljudski odbori, katerih člani so bili ti odborniki. Ukazi oziroma odloki o razpisih volitev so določali dneve volitev. Volitve so morale biti ob nedeljah.

Kot volilni organi so bile opredeljene volilne komisije in volilni odbori.

Volilne komisije, ki so bile pri svojem delu neodvisne od vseh državnih organov, je na predloge okrajnih in mestnih ljudskih odborov imenoval republiški prezidij. Sestavljali so jih predsedniki in štirje člani; vsi so imeli svoje namestnike. Imenovane so bile za štiri leta. Njihova imenovanja so morala biti objavljena v uradnem listu. Zakon je odpravil dotedanjo republiško volilno komisijo, ki je nadzirala delo okrajnih in mestnih volilnih komisij, ter reševala pritožbe na njihove odločbe. Nadzor zakonitosti dela okrajnih in mestnih volilnih komisij je po novem prešla na pristojna okrožna sodišča, ki so odločala tudi o pritožbah o vpisih v volilne imenike in o pritožbah na odločbe obeh vrst volilnih komisij.

Okrajne volilne komisije so vodile volitve odbornikov v okrajne in občinske ljudske odbore ter ljudske odbore mestnih občin s posebnimi pravicami, »... razen če ni v tem zakonu za mestne občine s posebnimi pravicami posebej drugače določeno ...« Mestne volilne komisije pa so vodile volitve odbornikov v ljudske odbore občin v sestavi mest in mestne ljudske odbore v treh slovenskih mestih.

Naloge okrajnih in mestnih volilnih komisij so bile: tehnična priprava volitev, sprejemanje, potrjevanje in objavljanje kandidatnih list, določanje volišč in imenovanje volilnih odborov, ugotavljanje in objavljanje volilnih izidov, izdajanje potrdil o izvolitvi izvoljenim odbornikom in še druge naloge, katerih izvedba je bila potrebna za nemoten potek volitev.

Ena od nalog volilnih komisij je bilo imenovanje treh članov volilnih odborov in njihovih namestnikov. Vsi so morali biti vpisani v volilnih imenikih in prebivati v občinah ali mestih, kjer so potekale volitve. Njihova naloga je bila vodenje glasovanja na voliščih.

Če so člani volilnih komisij in odborov ali njihovi namestniki kandidirali za odbornike ljudskih odborov, je njihovo članstvo v konkretnem volilnem organu prenehalo. Tako je zakon zavaroval »... nepristranost volilnih komisij in volilnih odborov ...«⁴²⁸

Zakon natančno opredeljuje volitve v enodomenne občinske ljudske odbore in ljudske odbore mestnih občin s posebnimi pravicami ter v okrajne in mestne zbore dvodomnih okrajnih in mestnih ljudskih odborov. Za izvedbo volitev je bila Slovenija razdeljena na volilne enote, »... tako, da je praviloma vsak kraj (vas, zaselek) posebna volilna enota. Večji kraji se po potrebi lahko delijo na dve ali več volilnih enot; manjši kraji pa se lahko združujejo v eno volilno enoto ...« Ni pa bilo dopustno, da bi se združevali »... v eno volilno enoto posamezni deli krajev z drugimi kraji ...« in tudi ne da bi se delili različni kraji med seboj. Določitev števila odbornikov (v okviru določil zakona o občinskih ljudskih odborih) in s tem tudi števila volilnih enot je bila v pristojnosti občinskih ljudskih odborov. Njihovi sklepi so po določitih 27. členu zakona postali veljavni šele, ko so jih potrdili njihovi nadrejeni okrajni oziroma mestni odbori.

Tudi za volitve odbornikov v enodomenne ljudske odbore mestnih občin s posebnimi pravicami (v ljudske odbore mestnih občin) je veljalo enako načelo. Območja takih mestnih občin je bilo potrebno razdeliti na toliko volilnih enot, kolikor odbornikov je bilo potrebno izvoliti. Tudi ljudski odbori mest s posebnimi pravicami so svoja območja razdelili sami, vendar pa razdelitve ni bilo treba potrjevati pri nadrejenih okrajnih odborih.

Število odbornikov, ki so jih po občinah volili v okrajne zbore, je bilo potrebno določiti tako, da je vsaka občina v okraju volila vsaj enega odbornika. V takih primerih so občine predstavljale volilne enote. Če so bile občine večje oziroma velike, so smele v svoje okrajne zbore izvoliti tudi več odbornikov, kar je bilo odvisno od razmerja »... med številom njenega prebivalstva in med celotnim številom prebivalstva v okraju ...« Za občine, v katerih je bilo v okrajne zbore potrebno izvoliti dva ali več odbornikov, je veljalo, da so se morale razdeliti na prav toliko volilnih enot, saj so smeli v vsaki volilni enoti praviloma voliti le enega odbornika, izjemoma pa največ tri. Enako načelo je za volitve v okrajne zbore veljalo tudi za razdelitev območij mest s posebnimi pravicami.

⁴²⁸ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 225–226.

Na enak način so se za volitve v mestne zbore mestnih ljudskih odborov na volilne enote razdelila tudi mesta. Določitev števila odbornikov okrajnih oziroma mestnih zborov je bila v pristojnosti okrajnih oziroma mestnih ljudskih odborov.

V 27. členu zakona je opredeljen postopek oblikovanja volilnih enot, če je Prezidijski ljudski skupščini LRS razpustil »... okrajni ali mestni ljudski odbor ali ljudski odbor mestne občine s posebnimi pravicami ...« Tedaj je moral »... sam določiti volilne enote in število odbornikov, ki se v teh enotah volijo ...« Če pa so bili razpuščeni občinski ljudski odbori, so morali volilne enote za volitve odbornikov določiti zanje pristojni okrajni oziroma mestni ljudski odbori. Ti so morali določiti tudi število odbornikov.

Sklepe o določitvi volilnih enot in števila odbornikov so morali organi, ki so jih sprejeli, razglasiti na oglasnih deskah ljudskih odborov, kjer so bile razpisane volitve, pa tudi še »... na krajevno običajen način ...«

Načelo, da so v volilnih enotah potekale volitve za izvolitev enega, lahko pa tudi več, a največ treh odbornikov, je pomenilo, da vsi volivci ljudskega odbora ne volijo vseh odbornikov tega odbora, ampak samo enega oziroma tiste tri, ki so kandidirali v njihovih volilnih enotah. Le izjemoma, če so bile občine tako majhne, da so predstavljale eno volilno enoto, so vsi volivci volili vse odbornike takih občinskih ljudskih odborov.

Kandidate za odbornike občinskih ljudskih odborov in ljudskih odborov mestnih občin s posebnimi pravicami ter okrajnih in mestnih zborov so lahko predlagale skupine državljanov ali pa zbori volivcev. Zbori volivcev za kandidiranje odbornikov so potekali po volilnih enotah. Predlogi kandidatnih list so morali vsebovati vsaj še enkrat toliko kandidatov, kot jih je bilo potrebno izvoliti. Kandidatne liste so zbirale, potrjevale in objavljale okrajne volilne komisije.

Naloga okrajnih in mestnih ljudskih odborov je bila, da so skupaj s pripadajočimi volilnimi komisijami zagotovili ves potreben volilni material. Volitve odbornikov občinskih ljudskih odborov, ljudskih odborov mestnih občin mest s posebnimi pravicami in okrajnih ter mestnih zborov so potekale na voliščih, ki so jih po predlogih občinskih ljudskih odborov, ljudskih odborov mestnih občin in okrajnih ter mestnih zborov določale okrajne oziroma mestne volilne komisije. Na enem volišču naj bi volilo približno 300 volivcev. Skupaj z volilnimi odbori so občinski ljudski odbori določili mesto v bližini volišč, kjer so bile izobešene kandidatne liste volilnih enot.

Zakon podrobneje opredeljuje proceduro glasovanja in ugotavljanja rezultatov ter morebitne ponovne in nadomestne volitve odbornikov občinskih ljudskih odborov, ljudskih odborov mestnih občin s posebnimi pravicami ter mestnih in okrajnih zborov.⁴²⁹

⁴²⁹ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 220–231; Josip Globevnik: Novi sistem kandidiranja pri volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/10, Ljubljana 1952, str. 505–514.

Tako kot je natančno obdelana procedura volitev enodomnih občinskih ljudskih odborov in ljudskih odborov mestnih občin ter okrajnih in mestnih zborov okrajnih in mestnih ljudskih odborov, je v zakonu obdelana tudi procedura volitev v zbere proizvajalcev kot druge domove okrajnih in mestnih ljudskih odborov. Vanje so v gospodarskih organizacijah volili odbornike delovni ljudje v proizvodnji, prevozništvu, trgovini in obrti z območja okrajev in mest ter »... delavci in uslužbenci tistih gospodarskih zavodov, ki jih določi po navodilih Prezidijskega ljudskega skupščine LRS pristojni okrajni oziroma mestni ljudski odbor ...«

Skupno število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v okrajne in mestne zbere proizvajalcev, so razdelili med volilne (proizvajalne) skupine po naslednjih gospodarskih panogah:

- industrija, rudarstvo, gozdarstvo, stavbeništvo, komunalna dela in promet,
- kmetijstvo, ki se je delilo na tri podskupine (državna kmetijska posestva, kmečke delovne zadruge, splošne kmetijske zadruge),
- trgovina in gostinstvo,
- obrt.

Če kateri od skupin ali podskupin ne bi pripadal niti en mandat, se ji je dodelil en mandat »... ne glede na odstotek udeležbe pri doseženem družbenem produktu okraja oziroma mesta ...« in prav za toliko se ji je povečalo sicer določeno skupno število mandatov teh zborov. Volitve v te domove okrajnih in mestnih ljudskih odborov so prav tako potekale po volilnih enotah, ki so jih predstavljale ena gospodarska organizacija ali več. Manjše gospodarske organizacije istih volilnih skupin so se združevale v skupne volilne enote, za volilno skupino obrti pa je veljalo, da vsi obrtni obrati in delavnice v okraju ali mestu tvorijo eno volilno enoto. V vsaki volilni enoti so volili po enega odbornika, le izjemoma dva.

Po določilu v 101. členu zakona je bila v pristojnosti okrajnih in mestnih ljudskih odborov določitev volilne enote in skupnega števila odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti v okrajne zbere proizvajalcev, pa tudi njihovo razdelitev po volilnih skupinah in podskupinah. Njihova je bila tudi določitev, katere gospodarske organizacije v volilnih skupinah in podskupinah so se morale združiti v eno volilno enoto, kar je obveljalo tudi tedaj, če se delovne organizacije o tem niso uspele sporazumeti. Sklepe o sestavi volilnih enot je moral potrditi še prezidij republiške skupščine.

Volitve v zbere proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov so bile posredne, saj so jih volila tako imenovana volilna telesa. Volilno telo gospodarske organizacije, ki je sama volila vsaj enega odbornika (je sama predstavljala vsaj eno volilno enoto), je bilo njeno predstavniško telo, to je delavski svet, če pa tega v gospodarski organizaciji še niso izvolili, so bili volilno telo člani na sestanku sindikalne organizacije. Volilna telesa kmetijskih zadruge so predstavljali združni zbori, obrtne volilne skupine pa skupščine okrajnih in mestnih obrtniških zborskih skupaj z delegati tistih sindikalnih

organizacij v okraju, katerih člani so bili obrtni delavci. Volilna telesa gospodarskih organizacij, ki so bile združene v volilne enote, so sestavljali »... delegati predstavniških teles gospodarskih organizacij, združenih v volilno enoto ...« oziroma na članskih sestankih sindikalnih organizacij izvoljeni delegati, če v gospodarskih organizacijah niso imeli svojih predstavniških teles. Zakon natančno opredeljuje volilno proceduro za volitve odbornikov v okrajne in mestne zbore proizvajalcev.

Kandidate za odbornike okrajnih in mestnih zborov proizvajalcev je lahko predlagal vsak član volilnega telesa, biti pa jih je moralo vsaj dvakrat toliko, kot jih je bilo potrebno izvoliti. Kandidatno listo so predložili volilni komisiji, ki so jo predhodno izvolili člani volilnega telesa. Komisija, ki je morala tudi izpeljati volitve, je sestavila seznam kandidatov, ga prebrati in izobesiti v prostoru, v katerem so potekale volitve.⁴³⁰

Če so bile volitve zaradi nepravilnosti razveljavljene, ali če sta dva kandidata ali kandidatni listi v volilni enoti dobila enako število glasov, je bilo potrebno izvesti ponovne volitve.

Novost v zakonodaji o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov je bila tudi, da ni bilo več volitev namestnikov odbornikov ljudskih odborov, ki so nadomestili izvoljene odbornike pred potekom njihovega mandata. Poslej so za nadomestitev odbornikov, ki so bili odpoklicani, so umrli ali jim je na kakšen drug način prenehal mandat, morali izpeljati nadomestne volitve.

Drugi del volilnega zakona določa institut odpoklica odbornikov v občinskih ljudskih odborih, ljudskih odborih mestnih občin s posebnimi pravicami in okrajnih ter mestnih zborih pa tudi odbornikov v okrajnih in mestnih zborih proizvajalcev. Pravica do odpoklica je bila sestavni del volilne pravice. Če odbornik ali odborniki ljudskih odborov niso več uživali zaupanja volivcev, so jih le-ti lahko odpoklicali. Pravico odpoklicati odbornike so imeli volivci volilnih enote, v katerih so jih izvolili. Če odbornik ni bil delaven, je predlog za njegov odpoklic lahko podal njegov ljudski odbor oziroma zbor. Odpoklicni postopek pa se je začel tudi, če ga je s pisnim predlogom zahtevala vsaj petina volivcev volilne enote, v kateri je bil izvoljen. Predlog za odpoklic odbornikov okrajnih in mestnih zborov okrajnih in mestnih ljudskih odborov in ljudskih odborov mestnih občin s posebnimi pravicami je bilo potrebno podati Prezidiu Ljudske skupščine LRS, predloge za odpoklic odbornikov občinskih ljudskih odborov pa pristojnim okrajnim ali mestnim ljudskim odborom. Prezidij oziroma pristojni okrajni ali mestni ljudski odbori so v utemeljenih primerih razpisala glasovanje o odpoklicu. To je moralo potekati le ob nedeljah, na voliščih in z glasovnicami. Odpoklicane odbornike so zamenjali odborniki, izvoljeni na nadomestnih volitvah.

⁴³⁰ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 231–238; Josip Globevnik: Zbori proizvajalcev, misli ob njihovem uvajanju v organizacijski sistem državne oblasti, Ljudska uprava, V/6, Ljubljana 1952, str. 256–263.

Odbornike zborov proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov so smeli odpoklicati člani volilnih teles tistih volilnih enot, v katerih so bili izvoljeni. Pravico predlagati odpoklic nedelavnih odbornikov so imeli tudi sami zbori proizvajalcev ljudskih odborov. Predlogi za odpoklic so morali biti pisni. Tudi te predloge je bilo potrebno posredovati Prezidiju Ljudske skupščine LRS, ki je v utemeljenih primerih razpisal glasovanje o odpoklicu. Odpoklicane odbornike so zamenjali odborniki, izvoljeni na nadomestnih volitvah.

Na koncu zakona je obdelano še pravno varstvo volilne pravice. Volivci so morali nepravilnosti v volilnih postopkih sporočati pristojnim volilnim komisijam, ki so jih ugotavljale in odpravljale. O pritožbah zaradi nepravilnosti okrajnih in mestnih volilnih komisij so odločala okrožna sodišča z območij sedežev volilnih komisij. Če so okrožna sodišča v volilnih postopkih ugotovila nepravilnosti, »... ki bi lahko vplivale na volilni izid oziroma izid glasovanja o odpoklicu ...«, so volitve in glasovanja o odpoklicih za posamezna volišča ali volilne enote razglasila kot neveljavna.

Predzadnje poglavje zakona opredeljuje še prekrške in kazniva dejanja skupaj s sankcijami za primere, če je v volilnih procedurah prišlo do takih dejanj.⁴³¹

19. Volitve v enodomne občinske ljudske odbore in ljudske odbore mestnih občin ter dvodomne mestne in okrajne ljudske odbore, novembra do decembra 1952

Nova volilna zakonodaja za volitve odbornikov ljudskih odborov je bila pravna podlaga, da je Prezidij Ljudske skupščine LRS na predlog Okrajnega ljudskega odbora Celje okolica in Mestnega ljudskega odbora Maribor 2. avgusta 1952 imenoval okrajno in mestno volilno komisijo.⁴³² Okrajne volilne komisije okrajev Kočevje, Novo mesto, Ljutomer in Postojna so bile na predloge tamkajšnjih okrajnih ljudskih odborov imenovane 16. avgusta 1952.⁴³³ Okrajne volilne komisije okrajev Gorica, Krško, Murska Sobota, Šoštanj, Ljubljana okolica, Črnomelj, Trbovlje in Slovenj Gradec so bile imenovane 27. avgusta 1952,⁴³⁴ okrajev Radovljica, Maribor okolica, Trbovlje in mestne volilne

⁴³¹ Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-91/1952; Popravek, Ur. l. LRS, št. 27/1952.

⁴³² Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Celje okolica, Ur. l. LRS, št. 22-115/1952; Odločba o spremembi v sestavu okrajne volilne komisije za okraj Celje okolica, Ur. l. LRS, št. 33-188/1952; Odločba o imenovanju mestne volilne komisije za mesto Maribor, Ur. l. LRS, št. 22-116/1952.

⁴³³ Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Kočevje, Ur. l. LRS, št. 23-120/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Novo mesto, Ur. l. LRS, št. 23-121/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Ljutomer, Ur. l. LRS, št. 23-122/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Postojna, Ur. l. LRS, št. 23-123/1952.

⁴³⁴ Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Gorica, Ur. l. LRS, št. 24-128/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Krško, Ur. l. LRS, št. 24-129/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Murska Sobota, Ur. l. LRS, št. 24-130/1952; Odločba o

komisije mesta Celje so bile imenovane 12. septembra 1952,⁴³⁵ okrajev Kranj, Sežana, Ptuj in Glavnega mesta Ljubljana pa 3. oktobra 1952.⁴³⁶

Republiški prezidij je 10. oktobra 1952 z ukazom razpisal volitve v občinske, okrajne in mestne ljudske odbore ter ljudske odbore mestnih občin s posebnimi pravicami.

Volitve v enodomne občinske ljudske odbore in ljudske odbore mestnih občin s posebnimi pravicami ter okrajne in mestne zbornice okrajnih in mestnih ljudskih odborov so bile razpisane za nedeljo, 7. decembra 1952. Volitve v okrajne in mestne zbornice proizvajalcev pa so morali izpeljati v času od 23. novembra do 6. decembra 1952. Za volitve v okrajne in mestne zbornice proizvajalcev so točne datume volitev v okviru predpisanega časovnega obdobja določili pristojni okrajni in mestni ljudski odbori. Po tako določenih datumih so morali opraviti »... volitve v posameznih volilnih skupinah (industrija, trgovina in gostinstvo, obrt) oziroma podskupinah kmetijstva (državna kmetijska posestva, kmečke delovne zadrage, splošne kmetijske zadrage) ...«⁴³⁷ Ukaz prezidija je 18. oktobra 1952 natančno opredelil gospodarske zavode, »... katerih delavci volijo odbornike v zbornice proizvajalcev ...« To so bili gospodarski zavodi s samostojnim financiranjem, »... ki se opravljajo javno službo, ukvarjajo s proizvodnjo ali prometom blaga oziroma s storitvami za plačilo ...«⁴³⁸

V letih 1953 in 1954 so v Uradnem listu LRS objavljeni številni odloki ljudskih odborov o nadomestnih volitvah odbornikov, pri občinskih ljudskih odborih in ljudskih odborih mestnih občin s posebnimi pravicami zlasti zaradi

o spremembi v sestavi okrajne volilne komisije za okraj Murska Sobota, Ur. l. LRS, št. 35-201/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Šoštanj, Ur. l. LRS, št. 24-131/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Ljubljana okolica, Ur. l. LRS, št. 24-132/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Črnomelj, Ur. l. LRS, št. 24-133/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Trbovlje, Ur. l. LRS, št. 24-134/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Slovenj Gradec, Ur. l. LRS, št. 24-135/1952.

⁴³⁵ Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Radovljica, Ur. l. LRS, št. 27-150/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Maribor okolica, Ur. l. LRS, št. 27-151/1952; Odločba o spremembi v sestavi okrajne volilne komisije za okraj Maribor okolica, Ur. l. LRS, št. 32-183/1952; Ur. l. LRS, št. 33-190/1952; Odločba o imenovanju mestne volilne komisije za mesto Celje, Ur. l. LRS, št. 27-152/1952; Odločba o spremembi in sestavi mestne volilne komisije za mesto Celje, Ur. l. LRS, št. 34-195/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Tolmin, Ur. l. LRS, št. 27-153/1952; Odločba o spremembi v sestavi okrajne volilne komisije za okraj Tolmin, Ur. l. LRS, št. 33-189/1952.

⁴³⁶ Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Kranj, Ur. l. LRS, št. 29-161/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Sežana, Ur. l. LRS, št. 29-162/1952; Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Ptuj, Ur. l. LRS, št. 29-163/1952; Odločba o imenovanju mestne volilne komisije za glavno mesto Ljubljana, Ur. l. LRS, št. 29-164/1952; Odločba o spremembi v sestavi mestne volilne komisije za glavno mesto Ljubljana, Ur. l. LRS, št. 35-200/1952.

⁴³⁷ Ukaz o razpisu volitev v občinske, okrajne in mestne ljudske odbore ter v ljudske odbore mestnih občin s posebnimi pravicami, Ur. l. LRS, št. 29-160/1952.

⁴³⁸ Navodila za določanje gospodarskih zavodov, katerih delavci in uslužbenci volijo odbornike v zbornice proizvajalcev, Ur. l. LRS, št. 30-168/1952.

izteka in odpovedi mandata posameznim odbornikom, v zborih proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov pa zaradi prenehanja delovnega razmerja ali preselitve odbornikov v druge okraje in mesta.⁴³⁹

20. Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije z dne 30. januarja 1953

Republiški ustavni zakon, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 30. januarja 1953, je v 2. členu med drugim določil, da »... delovno ljudstvo izvršuje oblast in vodi družbene zadeve po svojih predstavnikih v ljudskih odborih ... pa tudi neposredno z volitvami, odpoklicem ... in v drugih oblikah ...« Samouprava delovnega ljudstva se je med drugim izražala tudi v ljudskih odborih kot eni od oblik predstavniških teles, ki so po 7. členu predstavljali temeljne organe oblasti delovnega ljudstva in hkrati tudi najvišje organe oblasti občin, mest in okrajev. Odbornike vanje so volili in jih lahko tudi odpoklicali prebivalci občin, mest in okrajev, v zbere proizvajalcev kot enega od dveh domov okrajnih ljudskih odborov in ljudskih odborov mest (Ljubljana, Maribor in Celje), pa so volili in jih lahko tudi odpoklicali proizvajalci okrajev in mest.⁴⁴⁰

21. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov in Zakon o pravicah in dolžnostih ter o volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije z dne 16. septembra 1953

Tako kot za volitve ljudskih poslancev v Ljudsko skupščino Ljudske republike Slovenije, je ta na podlagi določil ustavnega zakona in njegovih sprememb⁴⁴¹ tudi za volitve odbornikov v ljudske odbore 16. septembra 1953 sprejela novo volilno zakonodajo v obliki obsežnega Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, ki je spremenil volilni zakon s konca junija 1952.

Ker je sistemska zakonodaja leta 1953 odpravila Prezidij Ljudske skupščine LRS, je po novem volitve v občinske ljudske odbore, ljudske odbore mestnih občin s posebnimi pravicami in zbere okrajnih in mestnih ljudskih odborov razpisoval Izvršni svet Ljudske skupščine LRS. Prav tako je po novem imenoval tudi člane republiške volilne komisije. V splošnem je republiški izvršni svet prevzel vse volilne obveznosti odpravljenega prezidija.

⁴³⁹ Geslo: Ljudski odbori: stvarno kazalo k Uradnemu listu LRS za leto 1953 in 1954.

⁴⁴⁰ Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 3-13/1953.

⁴⁴¹ Zakon o spremembi ustavnega zakona o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 31-97/1953; Odlok o razglasitvi zakona o spremembi ustavnega zakona o temeljih družbene in politične ureditve in o organih ljudske oblasti Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 33-113/1953.

Glede na dejstvo, da sta ustavni zakon kakor tudi njegove spremembe namenjala zelo veliko pozornost gospodarstvu, je tudi v zakonodaji o volitvah odbornikov v ljudske odbore namenjen velik poudarek zborom proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov. Po novem oziroma spremenjenem volilnem zakonu so v okrajne in mestne zbore proizvajalcev volili odbornike le še v dveh proizvodnih skupinah (v 92. členu zakona iz leta 1952 imenovanih volilne skupine), in sicer v proizvodni skupini industrija, trgovina in obrt ter kmetijstvo. Po tem zakonu so kandidacijski postopki za odbornike okrajnih in mestnih zborov proizvajalcev potekali na zborih volivcev iz gospodarskih organizacijah, ki jih dotedanja zakonodaja ni poznala, kandidate pa je lahko predlagalo tudi določeno število proizvajalcev v gospodarskih organizacijah. Novi volilni zakon je tudi že določil, da se med gospodarske organizacije, katerih delavci in uslužbenci imajo pravico voliti odbornike v zbore proizvajalcev, prištevajo »... tudi gospodarski zavodi, ki se ukvarjajo s proizvodnjo, prevozništvom in trgovino ali opravljajo poštno, telegrafsko in telefonsko službo ...« Po zakonodaji iz sredine leta 1952 so morali take organizacije po navodilih prezidija Ljudske skupščine LRS določiti okrajni in mestni ljudski odbori. Po volilnem zakonu iz septembra 1953 so lahko odbornike okrajnih in mestnih zborov proizvajalcev kandidirale skupine proizvajalcev pa tudi zbori volivcev v gospodarskih organizacijah. V ostalem zakon povzema določila zakona iz sredine leta 1952.⁴⁴²

Z volilno zakonodajo o volitvah odbornikov ljudskih odborov iz sredine leta 1952 je opazna še ena razlika. Med volilnimi organi se ponovno ob že utečenih okrajnih in mestnih volilnih komisijah spet pojavi republiška volilna komisija, katere predsednik je moral biti sodnik Vrhovnega sodišča LR Slovenije.

Opazna razlika je tudi na področju odpoklica odbornikov. Zakon o volitvah odbornikov iz leta 1952 je v 127. členu zahteval, da je odpoklic odbornikov občinskih ljudskih odborov in okrajnih ali mestnih zborov morala predlagati najmanj petina volivcev volilnih enot, v katerih so bili izvoljeni, sprememba zakonodaje iz septembra 1953 pa je zahtevala najmanj tretjino volivcev, vpisanih v volilne imenike volilnih enot, v katerih so bili izvoljeni. Tudi odpoklic odbornikov v zborih proizvajalcev je morala predlagati najmanj tretjina namesto dotedanje petine vseh proizvajalcev v volilnih enotah. Predloge za odpoklic odbornikov občinskih ljudskih odborov je bilo potrebno poslati pristojnim okrajnim volilnim komisijam (po dotedanji zakonodaji okrajnim ali mestnim zborom okrajnih ali mestnih ljudskih odborov oziroma njihovim mandatno-imunitetnim komisijam), za odpoklic odbornikov okrajnih ali mestnih ljudskih odborov pa namesto odpravljenemu Prezidijski Ljudske skupščine LRS republiški volilni komisiji.

Tudi po spremenjenem zakonu je veljalo, da so pritožbe zaradi nepra-

⁴⁴² Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 31-102/1953.

vilnosti pri volilnih opravilih naslavljali na okrajne in mestne volilne komisije. Novost pa je bila, da so zoper odločbe okrajnih volilnih komisij, ki so vračale predloge kandidatur, pritožbe naslavljali na pristojna okrožna sodišča, zoper odločbe republiške volilne komisije ali okrajnih volilnih komisije pa na senat za upravne spore pri Vrhovnem sodišču LRS. V vseh ostalih spornih volilnih zadevah je bila dana možnost pritožbe na občinske ljudske odbore, zbere dvodomnih okrajnih in mestnih ljudskih odborov ali na republiško volilno komisijo.

Ustavni zakon in njegove spremembe ter nova volilna zakonodaja za odbornike ljudskih odborov so privedli še do sprememb nekaterih sistemskih predpisov, ki so bili sprejeti prav tako 16. septembra 1953. Najpomembnejša sprememba je bila, da so dotedanji dvoletni mandat odbornikov v zborih proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov spremenili v štiriletni mandat, kot so ga imeli odborniki okrajnih in mestnih zborov okrajnih ter mestnih ljudskih odborov. V pristojnosti republiške ljudske skupščine je bilo, da je lahko podaljšala mandat okrajnim in mestnim ljudskim odborom za največ eno leto in to zaradi »posebnih razmer«. Mandati odbornikov enodomnih občinskih ljudskih odborov in ljudskih odborov mestnih občin s posebnimi pravicami pa so še naprej ostali triletni, kot so bili določeni že z zakonodajo sredi leta 1952.⁴⁴³

Dan po sprejemu spremenjene volilne zakonodaje je Izvršni svet LRS imenoval republiško volilno komisijo za volitve odbornikov ljudskih odborov na območju Ljudske republike Slovenije, ki je 19. septembra 1953 imenovala okrajne in mestne volilne komisije.⁴⁴⁴

Na podlagi volilne zakonodaje in sklepa Ljudske skupščine LRS, da Izvršni svet LRS razpiše splošne volitve odbornikov v zbere proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov z dne 16. septembra 1953,⁴⁴⁵ je republiški izvršni svet 17. septembra 1953 razpisal volitve odbornikov v zbere proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov, in sicer v času od 1. do 8. novembra 1953. Določitev točnih datumov volitev v predpisanem okviru pa je bila v pristojnosti okrajnih in mestnih ljudskih odborov.⁴⁴⁶

Zakon o pravicah in dolžnostih ter volitvah ljudskih poslancev v Ljudsko

⁴⁴³ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 31-99/1953; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 31-100/1953.

⁴⁴⁴ Odločba o imenovanju Republiške volilne komisije za volitve odbornikov ljudskih odborov v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 31-106/1953. Personalni sestav te komisije je bil isti kot prav tako tega dne imenovane republiške volilne komisije za volitve ljudskih poslancev v republiško skupščino; Odločba o imenovanju Republiške volilne komisije za volitve ljudskih poslancev za Ljudsko skupščino Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 31-105/1953; Odločba o imenovanju okrajnih in mestnih volilnih komisij za volitve odbornikov ljudskih odborov v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 32-111/1953.

⁴⁴⁵ Sklep, Ur. l. LRS, št. 34-114/1953.

⁴⁴⁶ Odlok o razpisu volitev v zbere proizvajalcev okrajnih in mestnih ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 31-104/1953.

skupščino LRS, sprejet 16. septembra 1953, je določil, da so ljudski poslanci hkrati »... politični predstavniki delovnega ljudstva Ljudske republike Slovenije in delovnega ljudstva okraja ali mesta, kjer so bili izvoljeni, oziroma predstavniki proizvajalcev Ljudske republike Slovenije in gospodarskih organizacij, v katerih so proizvajalci organizirani ...,« in so imeli »... v okrajnem in mestnem ljudskem odboru v okraju in mestu, kjer so bili izvoljeni, z ustavo in s tem zakonom določene pravice in dolžnosti ...« Za poslance Republiškega zbora Ljudske skupščine LRS je veljalo, da so v dvodomnih okrajnih in mestnih ljudskih odborih pridobili pravice odbornikov njihovih okrajnih ali mestnih zborov. Poslanci, ki so bili odborniki v republiškem zboru proizvajalcev, pa so dobili pravice in dolžnosti odbornikov zborov proizvajalcev vsakega ljudskega odbora okraja ali mesta, ki je predstavljal volilno enoto, v kateri so bili izvoljeni. Naloge poslancev republiškega zbora so bile, da so v okrajih in mestih, kjer so bili izvoljeni, spremljali »... uresničevanje samoupravljanja delovnega ljudstva ter svoboščin in pravic državljanov, izvrševanje zveznih in republiških zakonov in drugih odlokov in ukrepov zveznih in republiških organov oblasti, spoštovanje zakonov in zakonitosti ter splošno politično stanje ...« in da spremljajo tudi druga vprašanja, ki so pomembna za gospodarski, kulturni in socialni razvoj okrajev in mest. Poslanci republiškega zbora proizvajalcev pa so tudi spremljali »... uresničevanje samouprave proizvajalcev in njihovih socialno gospodarskih pravic, izvrševanje obveznosti gospodarskih organizacij do družbene skupnosti ter delo samoupravnih zavodov na področju gospodarstva in socialnega zavarovanja ...« To pomeni, da so imeli republiški poslanci v okrajnih in mestnih ljudskih odborih pomembno kontrolno funkcijo. Na zahteve svojih okrajnih in mestnih zborov so morali poročati o svojem delu v zboru republiške ljudske skupščine, v katerega so bili izvoljeni. Ljudski odbori ali njihovi zbori so lahko od svojih ljudskih poslancev zahtevali udeležbo na sejah odborov in zborov, izostanke so opravičevale le njihove obveznosti v republiški ljudski skupščini.

Za poslance republiškega zbora proizvajalcev je veljalo, da so morali na zahtevo zborov proizvajalcev poročati o svojem delu v republiškem zboru proizvajalcev in o delu republiške ljudske skupščine.⁴⁴⁷

Konec marca 1954 je bilo odpravljeno mesto Celje, ki je dobilo status mestne občine s posebnimi pravicami v sestavi okraja. Upravno ga je poslej, po določilih 5. člena Zakona o začasnem okrajnem ljudskem odboru Celje, vodil enodomni Ljudski odbor mestne občine Celje, katerega odborniki so imeli triletni mandat. Po omenjenem zakonu so ga sestavljali odborniki dotedanega mestnega zbora Mestnega ljudskega odbora Celje, izvoljeni v Mestni občini Celje. Odpravljena sta bila tudi okraj in Okrajni ljudski odbor Celje okolica. Zakon je določal, da do volitev novega Okrajnega ljudskega odbora

⁴⁴⁷ Zakon o pravicah in dolžnostih ter o volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev Ljudske skupščine LRS, Ur. l. LRS, št. 31-98/1953.

Celje, ki so morale biti opravljene do konca leta 1954, njegove naloge opravlja začasni Okrajni ljudski odbor Celje. Okrajni zbor začasnega Okrajnega ljudskega odbora Celje so sestavljali odborniki dotedanjega okrajnega zbora Okrajnega ljudskega odbora Celje okolica in dotedanjega mestnega zbora Mestnega ljudskega odbora Celje. Zbor proizvajalcev začasnega Okrajnega ljudskega odbora Celje pa so sestavljali odborniki dotedanjega zbora proizvajalcev Okrajnega ljudskega odbora Celje okolica in zbora proizvajalcev dotedanjega Mestnega ljudskega odbora Celje. Volitve v oba zbora novega Okrajnega ljudskega odbora Celje je moral razpisati začasni Okrajni ljudski odbor Celje, ki je moral določiti tudi skupno število odbornikov, v okviru tega pa število odbornikov obeh zborov novega Okrajnega ljudskega odbora Celje. Pred volitvami je moral sklep začasnega Okrajnega ljudskega odbora Celje potrditi še Izvršni svet Ljudske skupščine LRS.⁴⁴⁸

22. Odlok o dodatnih volitvah odbornikov v Občinski ljudski odbor Koper okolica in Okrajni ljudski odbor Koper z dne 11. januarja 1955

Prve dni oktobra 1954 je Londonski sporazum odpravil vojaško upravo v conah A in B Svobodnega tržaškega ozemlja. Na cono B, ki je obsegala tedanja okraja Koper in Buje, se je razširila jugoslovanska civilna oblast, kar se je formaliziralo z odločbo Zveznega izvršnega sveta z dne 7. oktobra 1954 in z zveznim zakonom z dne 25. oktobra 1954.⁴⁴⁹ Slovenija je pridobila obalo in izhod na morje. Le dva dni kasneje, 27. oktobra 1954, je tudi Ljudska skupščina LRS sprejela zakon o razširitvi veljavnosti slovenske ustave in drugih predpisov na koprsko območje. Zakon je določal, da »... Ljudski odbor okraja Koper in občinski ljudski odbori na njegovem območju delujejo naprej v dosedanji sestavi ...« Določeno je bilo, da bo na slovenskem območju odpravljene cone A Svobodnega tržaškega ozemlja, na katerega se je razširila civilna jugoslovanska oblast, v obdobju, »... dokler ne bo s posebnim zakonom urejeno vprašanje upravno teritorialne pripadnosti ...«, zadeve iz pristojnosti občinskih ljudskih odborov začasno opravljal Ljudski odbor občine Koper okolica, zadeve iz pristojnosti okrajnega ljudskega odbora pa Ljudski odbor okraja Koper.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Zakon o spremembah zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 13-40/1954; Zakon o spremembi zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 13-41/1954; Zakon o začasnem okrajnem ljudskem odboru Celje, Ur. l. LRS, št. 13-42/1954. Vsi trije zakoni so bili sprejeti na seji Republiškega zbora Ljudske skupščine LRS 26. marca 1954.

⁴⁴⁹ Odločba o sprejetju sporazuma, ki ga obsega memorandum o soglasju med vladami Federativne ljudske republike Jugoslavije, Republike Italije, Združenih držav Amerike in Združenega kraljestva o Svobodnem tržaškem ozemlju, Ur. l. FLRJ, št. 43-524/1954; Zakon o veljavnosti ustave, zakonov in drugih zveznih pravnih predpisov na ozemlju, na katerega se je z mednarodnim sporazumom razširila civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 45-551/1954.

⁴⁵⁰ Zakon o razširitvi veljavnosti ustave, zakonov in drugih predpisov Ljudske republike Slovenije na koprsko območje, Ur. l. LRS, št. 43-156/1954.

Izvršni svet Ljudske skupščine LRS je 11. januarja 1955 že sprejel odlok o dodatnih volitvah v Občinski ljudski odbor Koper okolica in Okrajni ljudski odbor Koper. Namen dodatnih volitev je obrazložen v 1. členu zakona, ki se glasi: »Da bi se začasno izpopolnila občinski ljudski odbor Koper okolica in okrajni ljudski odbor Koper s predstavniki prebivalstva z območja tistega dela bivše cone A Svobodnega tržaškega ozemlja, na katero je bila razširjena civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije, se razpišejo za to območje dodatne volitve za izvolitev odbornikov v občinski ljudski odbor Koper okolica in okrajni ljudski odbor Koper.« Volitve so bile razpisane za nedeljo, 27. februarja 1955. Okrajni ljudski odbor Koper in Občinski ljudski odbor občine Koper okolica sta morala določiti število odbornikov, ki naj bi jih izvolili na priključenem delu bivše cone A Svobodnega tržaškega ozemlja, in volilne enote.⁴⁵¹ Republiška volilna komisija pa je 18. januarja 1955 že imenovala okrajno volilno komisijo za okraj Koper.⁴⁵²

23. Uvedba komunalnega sistema in odborniki ljudskih odborov, junija 1955

Konec junija 1955 je bila na zvezni in republiški ravni sprejeta nova sistemska zakonodaja, ki je pomenila uvajanje komunalnega sistema. Zvezni zakon o ureditvi občin in okrajev je uzakonil občine kot temeljne politično-teritorialne organizacije in družbenoekonomske skupnosti prebivalcev na njihovih območjih, okraje pa kot političnoteritorialne organizacije in družbenoekonomske skupnosti občin in prebivalcev na njihovih območjih. Pristojnosti obeh vrst ljudskih odborov sta določala zvezni in republiški zakon, nove občine in okraje pa je na podlagi 4. člena omenjenega zveznega zakona predpisal republiški zakon, sprejet 28. junija 1955 na seji Republiškega zbora Ljudske skupščine LRS. Poslej je bila Ljudska republika Slovenija upravno razdeljena na 11 okrajev, ki so združevali 130 občin; vodili so jih okrajni in občinski ljudski odbori.⁴⁵³

Izvedbeni zakon o novi ureditvi občin in okrajev je določal, da mora nova organiziranost zaživeti 1. septembra 1955, ko so bile tudi odpravljene mestne občine (Ljubljana in Maribor) in mestne občine v sestavu okrajev s posebnimi pravicami. Določeno je bilo, da se za čas do splošnih volitev odbornikov novih občinskih in okrajnih ljudskih odborov (zvezni zakon je v 74. členu določil, da morajo biti volitve ljudskih odbornikov novih občin in okrajev opravljene

⁴⁵¹ Odlok o dodatnih volitvah odbornikov v občinski ljudski odbor Koper okolica in okrajni ljudski odbor Koper, Ur. l. LRS, št. 1-2/1955.

⁴⁵² Odločba o imenovanju okrajne volilne komisije za okraj Koper, Ur. l. LRS, št. 2-14/1955.

⁴⁵³ Zakon o ureditvi občin in okrajev, Ur. l. FLRJ, št. 26-269/1955; Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov, Ur. l. FLRJ, št. 34-371/1955; Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov v zadevah, ki se urejajo z dosedanjimi republiškimi predpisi, Ur. l. LRS, št. 26-130/1955; Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 24-119/1955.

najkasneje do konca leta 1956) ljudski odbori novih občin in okrajev oblikujejo iz odbornikov, izvoljenih na območjih odpravljenih občin znotraj novih občin in okrajev. To je po 10. členu zakona pomenilo, da »... vsi odborniki dotedanjšega občinskega ljudskega odbora oziroma vsi odborniki okrajnega zbora in zbora proizvajalcev dosedanjšega okraja postanejo brez volitev odborniki ljudskega odbora nove občine oziroma odborniki okrajnega zbora in zbora proizvajalcev novega okraja ...«, če skupno število občinskih odbornikov ne presega števila 50 (novi občinski ljudski odbori so smeli šteti 15 do 50 odbornikov) in okrajnih odbornikov števila 200 (novi okrajni zbori so smeli šteti 50 do 100 odbornikov, novi zbori proizvajalcev pa najmanj tri četrtine odbornikov okrajnega zbora oziroma največ toliko, kot so jih imeli okrajni zbori, torej največ 100). Če pa je skupno število odbornikov odpravljenih občinskih ali okrajnih ljudskih odborov presegalo okvirno določeno število novih občinskih in okrajnih ljudskih odborov, so morali odborniki odpravljenih ljudskih odborov izmed sebe izvoliti določeno število odbornikov v nove ljudske odbore. Vsem odbornikom odpravljenih ljudskih odborov, ki ne bi bili izvoljeni, je po 12. členu zakona 1. septembra 1955, ko je začela veljati nova ureditev, potekel mandat. Po 6. členu zakona je moral Izvršni svet LR Slovenije za vsak novi okrajni ljudski odbor določiti skupno število odbornikov in določiti, koliko od tega števila jih pripada posameznim zborom. Iz odločbe je moralo biti razvidno, koliko odbornikov okrajnih zborov pridruženih okrajev izmed sebe izvolijo v nove okrajne zборе in koliko pridruženi zbori proizvajalcev v nove okrajne zборе proizvajalcev. Po določenih zakonov so morali novi okrajni ljudski odbori določiti skupno število odbornikov novih občinskih ljudskih odborov na svojih območjih in koliko od teh jih v nove občinske ljudske odbore volijo posamezni odpravljeni občinski ljudski odbori.⁴⁵⁴

Z odločbo z dne 29. junija 1955 je Izvršni svet Ljudske skupščine LRS v novih okrajih določil število skupnih odbornikov okrajnih ljudskih odborov in obeh zborov v okrajih, ki so se združili. Kjer je bilo odbornikov novih združenih okrajev več, kot je v 3. členu predpisoval izvedbeni zakon, je odločba določila volitve in število odbornikov, ki jih je bilo potrebno izvoliti po zborih odpravljenih oziroma združenih ljudskih odborov. Kjer pa njihovo število ni bilo preveliko, so odborniki novih okrajnih ljudskih odborov postali vsi odborniki združenih okrajnih ljudskih odborov.

Po odločbi so imeli novi združeni okrajni ljudski odbori naslednje število odbornikov:⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Zakon o izvedbi nove ureditve občin in okrajev, Ur. l. LRS, št. 24-120/1955.

⁴⁵⁵ Odločba o določitvi odbornikov ljudskih odborov novih okrajev, Ur. l. LRS, št. 24-128/1955.

Okrajni ljudski odbor	Združeval dotedanje okrajne ljudske odbore	Število odbornikov okrajnega zbora	Število odbornikov zbora proizvajalcev	Skupno število odbornikov	Volitve odbornikov
Celje	Celje Šoštanj Krško (del)	70	70	140	da
Gorica	Gorica Tolmin Sežana (del)	70	60	130	da
Kočevje	Kočevje Črnomelj	44	32	76	ne
Koper	Koper Sežana (del)	65	55	120	da
Kranj	Kranj Radovljica	60	60	120	da
Ljubljana	Mesto Ljubljana Ljubljana okolica Postojna (del) Novo mesto (del)	68	51	119	da
Maribor	Mesto Maribor Maribor okolica Slovenj Gradec	75	75	150	da
Murska Sobota	Murska Sobota Lendava	60	45	105	da
Novo mesto	Novo mesto (del) Črnomelj Krško (del)	60	50	110	da
Ptuj	Ptuj Ljutomer	68	53	121	ne
Trbovlje	Trbovlje Krško (del)	60	45	105	da

Okrajni ljudski odbori so imeli skupaj 1.296 odbornikov, v okrajnih zbora je bilo povprečno 60 do 75, v zbora proizvajalcev pa 45 do 75. Med odborniki okrajnih ljudskih odborov je bilo 20 takih, ki niso bili člani starih okrajnih ljudskih odborov, »... ampak so bili kot poslanci izvoljeni v nove ljudske odbore ...«

Enodomni občinski ljudski odbori pa so šteli 15 do 50 odbornikov, skupaj je bilo v 130 občinskih ljudskih odborih 4.068 odbornikov. Med njimi je bilo »... 140 takšnih, ki niso bili člani prejšnjih ljudskih odborov, ampak so bili vanje izvoljeni kot okrajni odborniki ali kot poslanci ...«⁴⁵⁶

⁴⁵⁶ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 569.

Župrisega

odbornikov ljudske-
ga odbora m. občine
Kranj

dne 19. dec. 1952

Prisežem, da bom zvesto
služil ljudstvu, da bom vestno
in udano izpolnjeval svoje
dolžnosti in varoval čast
ljudskega odbornika in da bom
držec se ustave in zakonov,
varoval, razvijal in branil de-
mokratske pridobitve narodno-
osvobodilnega boja in ljudske
revolucije in da bom delal z
vsemi svojimi močmi za zgradi-
te socializma, za napredek
mesta, Ljudske republike Slove-
nije in Federativne ljudske re-
publike Jugoslavije

Ljranj 19. dec. 1952

Kop. štev.	Ime in priimek	Podpis
1	Arnez Franc	Arnez Franc
2	Bajželj Pavel	Bajželj Pavel
3	Bajželj Peter	Bajželj Peter
4	Beznič Cene	Beznič Cene
5	Brunškole Franc	Brunškole Franc
6	Čemazar Miha	Čemazar Miha
7	Hribar Franc	Hribar Franc
8	Jelenc Tončka	Jelenc Tončka
9	Jocij Ferdinand	Jocij Ferdinand
10	Jurgele Franc	Jurgele Franc
11	Kavčič Tomaz	Kavčič Tomaz
12	Kern Ivan	Kern Ivan

Žop. Šteu.	Ime in ime	Podpis
13	Koprivec Milan	Milan Koprivec
14	Košnik Miha	Košnik Miha
15	Markun Franc	Markun Franc
16	Mohor Miha	Mohor Miha
17	Ogrizek Andrej	Andrej Ogrizek
18	Oman Ivan	Ivan Oman
19	Petek Anton	Petek Anton
20	Pivec Stane	Stane Pivec
21	Pintar Jože	Jože Pintar
22	Pogačar Jože	Jože Pogačar
23	Pokličar Jože	Jože Pokličar
24	Rančigaj Ludvik	Ludvik Rančigaj

Šp. štev.	Ime in priimek	Podpis
25	Rebolj Janez	Rebolj Janez
26	Sešek Bogomir	Sešek Bogomir
27	Sila Franc	Sila Franc
28	Stanjko Franc	Stanjko Franc
29	Starč Meri	Starč Meri
30	Starč Rajko	Starč Rajko
31	Škofic Janez	Škofic Janez
32	Štefe Viktor	Štefe Viktor
33	Uršič Rudi	Uršič Rudi
34	Uranjek Miljan	Uranjek Miljan
35	Žavrel Karel	Žavrel Karel
36	Žavrnšek Stanjo	Žavrnšek Stanjo
37	Žorec Črtomir	Žorec Črtomir

Zapisega odbornikov Ljudskega odbora mestne občine Kranj, december 1952

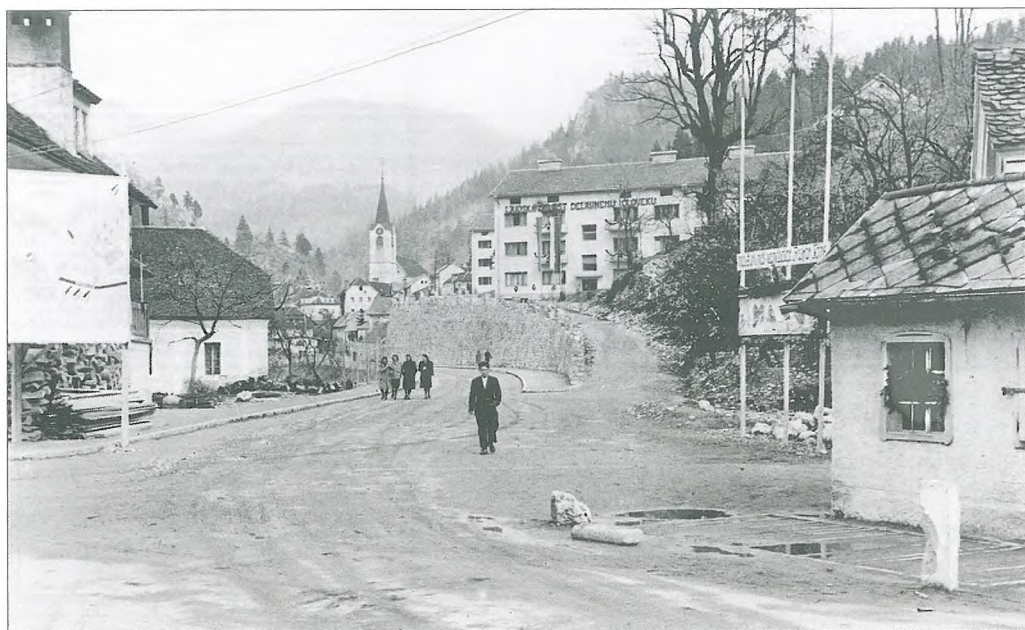
Zgodovinski arhiv Ljubljana, Enota za Gorenjsko Kranj, Ljudski odbor mestne občine Kranj (SI-ZAL-KRA-36), fasc. 257





Kranj, 1948

Gorenjski muzej, fototeka

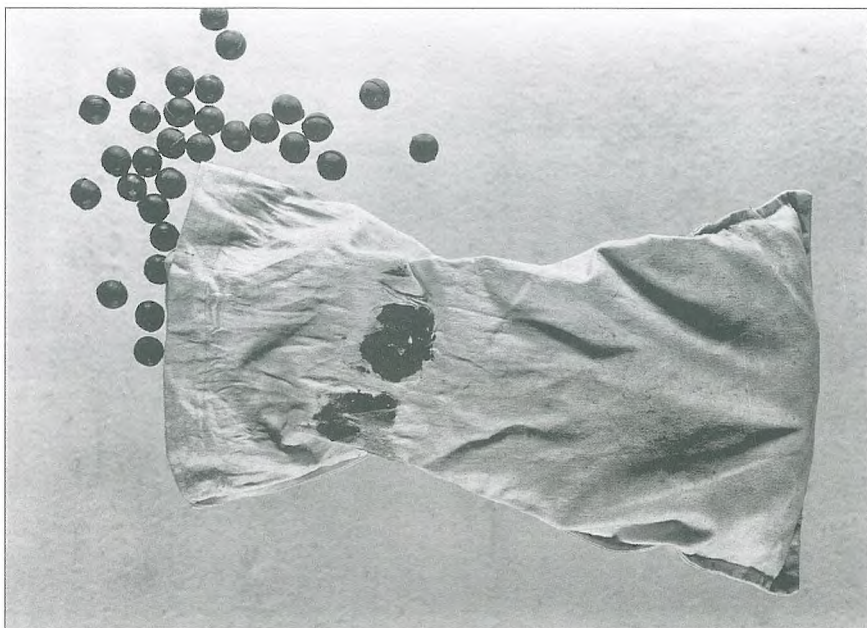


Tržič, 1951

Gorenjski muzej, fototeka



Volilne kroglice, november 1945
Gorenjski muzej, fototeka



Vrečka z volilnimi kroglicami, november 1945
Gorenjski muzej, fototeka



Tržičanke gredo na voliŝče, avgust 1945
Gorenjski muzej, fototeka



Vaŝčanke Svete Ane (Podljubelja) gredo na voliŝče, avgust 1945
Gorenjski muzej, fototeka

Volilni listek

Volilno

1990

Odbornik

1912

19. 8. 45

V krajevni narodno osvobodilni odbor za volilno edinico Tržič volim:

za predsednika:

1. Urbanc Štefan 1640 85.8 %

za tajnika:

1. Ahačič Nace 1623 84.8 %

za odbornike:

1. Recer Anton	1499	1	78.3 %
2. Mozetič Janko	1204	3	62.6 %
3. Koren Drago	944	11	49.40 %
4. Likar Nežka	760		39.7 %
5. Jeglič Blaž	1303	2	68.10 %
6. Kramar Andrej	1131	5	64.3 %
7. Markelj Franc	1100	6	57.6 %
8. Murnik Ciril	712		32.5 %
9. Nadišar Mira	1032	7	
10. Markič Pavla	1026	8	
11. Oman Janez	1004	9	
12. Mandelc Milka	939		49.10 %
13. Kalan Janko	996	10	
14. Dr. Bitenc Maks	1190	4	62.2 %
15. Štrukelj Kristijan	752		
16. Vogrič Janko	657		
17. Dolinšek Jože	932		
18. Štefe Jože	529		27.9 %

Za odposlance v Okrajno narodno osvobodilno skupščino volim:

1. Rada-Borštnar Iva	1006	4	52.6 %
2. Roblek Boris	1064	3	55.7 %
3. Urbanc Štefan	1397	1	73.7 %
4. Demšar Slavko	1172	2	61.0 %
5. Mandelc Milka	873		45.6 %
6. Kaučič Anton	785		41.0 %
7. Kersnik Franc	479		25.0 %

Smrt fašizmu – svoboda narodu!

Objava kandidature

Okrajna - mestna volivna komisija v Kranju je potrdila po drugem odstavku 27. čl. ZVLO za 53. volivno enoto pri volitvah v okrajni - mestni ljudski odbor v Kranju kandidaturo, ki jo je predlagala



Osvobodilna fronta

Potrjen je s tem

kandidat

namestnik

Jugovic Fran
Poljsak Franc

Kandidat je vezan s kandidatom _____, ki kandidira v isti volivni enoti.

v Kranju dne 29. 11. 1948.

OKRAJNA - MESTNA VOLIVNA KOMISIJA V

Kranju

Obr. 15 — T-953-48

Objava kandidature za volitve v Mestni ljudski odbor Kranj, februar 1948
Zgodovinski arhiv Ljubljana, Enota za Gorenjsko Kranj, Zbirka plakatov
(v nadaljevanju: SI-ZAL-KRA-102), mapa 3



Odborniki Krajevnega ljudskega odbora Visoko, 1947
Gorenjski muzej, fototeka

Razglas

Okrajna volilna komisija

Kranj

na podlagi 84. člena v zvezi s 148. členom zakona o pravicah in dolžnostih ter o volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev
Ljudske skupščine LRS razglasa, da je za volitve ljudskih poslancev

v Zbor proizvajalcev Ljudske skupščine LRS

v proizvajalski skupini industrije, trgovine in obrti,

ki bodo dne 24. novembra 1953, poirjena za volilno enoto št. **15**

kandidatura

zborov volivcev v gospodarskih organizacijah

Kandidat: **Benedičič Jože**, Tržič

Kandidatura je prva po vrstnem redu kandidatov zborov volivcev v gospodarskih organizacijah

KRANJ, dne 31. oktobra 1953



OKRAJNA VOLILNA KOMISIJA

Razglas za volitve v Zbor proizvajalcev Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije,
november 1953

SI-ZAL-KRA-102, mapa 3



Sprejem Edvarda Kardelja na kongresu Antifašistične fronte žena (AFŽ) v Ljubljani,
9.–10. junij 1945

Gorenjski muzej, fototeka



Sprevod pionirjev okraja Jesenice, 1946

Gorenjski muzej, fototeka



Vas Predovor pri Kranju

Maršala Jugoslavije - Josip Broz - Titu!

Ob priliki manifestacijskega zborovanja
antifašističnih žena izpod „Storžiča“
kraja Predovor pri Kranju, vanj pošl-
jamo resolucijo, v kateri enomiselno
zahtevamo vse žene zbrane na tem
zborovanju priključitev Julijske
Krajine in slovenski Trst k materi
Jugoslavije.

A.F.Ž. Predovor

Resolucija Antifašistične fronte žena (AFŽ) Predovor za priključitev Julijske krajine in Trsta k
Jugoslaviji, 1947

Gorenjski muzej, fototeka



Udarniško delo mladih z Brezij, 1945
Gorenjski muzej, fototeka



Udarniško delo mladih iz Preddvora, 1945
Gorenjski muzej, fototeka



Mladi z Brezij pomagajo obnavljati hišo, junij 1945
Gorenjski muzej, fototeka



Aktiv mladih Škofja Loka pri zlaganju opeke na železniški postaji Trata, 1945
Gorenjski muzej, fototeka

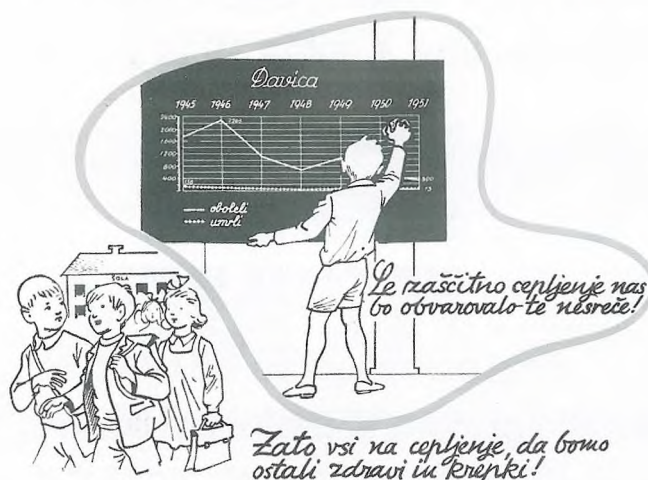


Mladenke Preddvora krpajo nogavice, 1945
Gorenjski muzej, fototeka



Stavba okraja Kranj, 1947
Gorenjski muzej, fototeka

DAVICA JE ŠE VEDNO NEVAREN SOVRAŽNIK NAŠIH OTROK



Cepljenje je neškodljivo!

Cepljenje je uspešno samo tedaj, če je vsak otrok cepljen dvakrat. Drugo cepljenje se vrši tri tedne za prvim cepljenjem.

Zaščitno cepljenje proti davici je obvezno od ___ let do ___ let

Zaščitno cepljenje se bo vršilo v šoli + doma

PRVO CEPLJENJE bo dne 1. maja 1952. ob 11 uri

DRUGO CEPLJENJE bo dne 5. junija 1952. ob 11. uri

Starši, vi ste odgovorni za zdravje vaših otrok!

Kdor se ne bo odzval cepljenju, bo kaznovan!

CENTRALNI HIGIENSKI ZAVOD LR SLOVENIJE

OBČINSKI ODBOR ZB NOV - GORIČE

proslavlja v soboto, dne 2. julija in
v nedeljo, dne 3. julija 1955 četrtrič

OBČINSKI PRAZNIK

združen s proslavo 10-letnice osvoboditve

Prebivalce, posebno pa borce Kokrškega odreda vabimo, da se
udeležijo proslav v čim večjem številu

ŠPORED

Sobota, 2. julija 1955

Ob 16. uri: otvoritev šolske razstave in raz-
stave NOB, igra godbana pihala

Ob 17. uri: slavnostna seja občinskega
ljudskega odbora

Ob 18. uri: komemoracija pri spomeniku
padlih borcev

Ob 19. uri: godba na pihala izvaja koncert
na Trsteniku

Ob 20. uri: slavnostna akademija v dvorani
Zadružnega doma v Goričah
z igro „Miklova Zala“

Nedelja, 3. julija 1955

Ob 5. uri: budnica

Ob 9. uri: fizikturna tekmovanja
Namizni tenis, strelska tekmo-
vanja, motodirke in razno

Ob 14. uri: nastop pionirjev s telovadnimi
in pevskimi točkami
Sprejem cicibanov v pionirsko
organizacijo

Ob 14.30 padalski skoki

Ob 15. uri: folklorni plesi pionirjev
Igra „Med dvema ognjema“
pionirjev Trstenik - Goriče

PO ŠPOREDU TOVARIŠKA ZABAVA

Vabljeni v čim večjem številu!

Spored občinskega praznovanja v občini Goriče, julij 1955

SI-ZAL-KRA-102, mapa 3

VI. PRISTOJNOSTI NARODNOOSVOBODILNIH IN LJUDSKIH ODBOROV

1. Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih z dne 21. maja 1944

Splošne pristojnosti narodnoosvobodilnih odborov je opredelil odlok Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore z dne 19. februarja 1944, ki je določil, da delujejo na svojih območjih »... v okviru veljavnih zakonov in splošnih odlokov višjih samoupravnih organov ...«⁴⁵⁷

Pristojnosti oziroma naloge krajevnih, okrajnih in okrožnih narodnoosvobodilnih odborov, ki jih je moralo na podlagi tretjega odstavka 5. člena odloka o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore določiti Predsedstvo SNOS, so začele veljati 21. maja 1944. Ta dan je bil v Uradnem listu SNOS objavljen odlok o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih. Razen obveznosti, ki so jih imeli narodnoosvobodilni odbori kot lokalni organi oblasti zaradi vojnih razmer, so z odlokom določene pristojnosti veljale tudi prvo leto po končani vojni.

Vsi narodnoosvobodilni odbori so morali skrbeti za ljudsko skupnost, pospeševati gospodarski, socialni in kulturni napredek ter voditi »... ljudsko dejavnost s smotrom neprestanega dviganja gmotne in duhovne ravni kraja, okraja odnosno okrožja ter v korist narodne in državne skupnosti ...«

Vsem narodnoosvobodilnim odborom so bile naložene naloge, ki so posegale na področje javnega reda in miru, vodenja pregleda (razvida) prebivalstva, zaščite državnega reda, ugotavljanja zločinov okupatorjev in njihovih pomagačev, ugotavljanja vojne škode, obnove države, upravljanja lastnine, varovanja javne lastnine, gospodarstva, prometa, preskrbe prebivalstva s prehrano, socialnih pomoči žrtvam vojne, vzgoje, šolstva in zdravstva.

Okrajni narodnoosvobodilni odbori so morali razen naštetih nalog skrbeti še za skladnost interesov med krajevnimi »edinicami« (verjetno so mišljeni kraji, ki so v 2. členu opredeljeni kot samoupravne edinice) okraja, nadzorovali so gospodarska in trgovska podjetja, pomembna za oskrbo vojske in prebivalstva. Pomembna naloga je bil tudi nadzor poslovanja krajevnih narodnoosvobodilnih odborov.

Okrožni narodnoosvobodilni odbori so morali razen naštetih nalog nad-

⁴⁵⁷ Odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-131/1945; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 111, str. 139-141; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 26. Odlok je v 4. členu kot narodnoosvobodilne odbore opredelil krajevne narodnoosvobodilne odbore, kot okrajni in okrožni narodnoosvobodilni odbori pa so bili označeni okrajni in okrožni izvršni odbori, ki so jih izvolile okrajne in okrožne skupščine.

zirati industrijska podjetja, pomembna zaradi izdelovanja opreme za vojsko in prebivalstvo, urejati in nadzirati cene, preprečevati verižništvo in tiho-tapstvo ter nadzirati poslovanje okrajnih izvršnih odborov.⁴⁵⁸

2. Pristojnosti ljudskih odborov, od osvoboditve do Ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946

Prve mesece po končani drugi svetovni vojni so bile naloge ljudskih odborov predvsem regulatorne in nadzorne, v lokalnem gospodarstvu so bili še neoperativni. V tem času »... je bilo potrebno funkcije oblasti ... močno centralizirati pri višjih državnih organih ter so narodnoosvobodilni odbori morali postopoma izvajati vse večje naloge državne uprave in se tako pri svojem ... delu vse bolj povezovati z republiškimi in zveznimi državnimi organi ...«

V Sloveniji so se v začetku leta 1946, v ostalih delih Jugoslavije pa že sredi leta 1945, narodnoosvobodilni odbori preimenovali v ljudske odbore. Preimenovanje je »... pomenilo, da so narodnoosvobodilni odbori izpolnili neposredne naloge narodnoosvobodilnega boja, da so postali v novih razmerah organi ... ljudske oblasti kot državne oblasti in da so se organizacijsko odločili (ločili, op. J. K.) od organov politične organizacije, Narodnoosvobodilne fronte ...«⁴⁵⁹

Lokalni organi oblasti niso mogli dobro opravljati svojih nalog brez primernih lastnih proračunov. Na to so 3. avgusta 1945 opozorili na seji Politbiroja Centralnega komiteja KPS. Boris Kidrič je opozoril, da je potrebno stremeti, »... da bi se v kar največji meri budžetirala okrožja sama z lastnim gospodarstvom ...« Poudaril je, da bo zato potrebno »... okrožnim samoupravam ... prepustiti nekatera manjša podjetja v upravo ... Predvsem bi imela okrožja razna komunalna ... podjetja (plinarne, elektrarne, pekarnе, kinopodjetja, vodovod, manjše žage in mline itd.) ...«⁴⁶⁰

Zvezna ustava je uzakonila, da v FLRJ oblast izhaja iz ljudstva, ki mu tudi pripada. Izvršuje jo po svobodno, na podlagi splošne in enake volilne pravice »... izvoljenih predstavniških organih državne oblasti, ljudskih odborih ...«

V 8. členu ustave je določeno, da »... organi državne oblasti izvršujejo oblast na podlagi ustave FLRJ, ustav posameznih ljudskih republik, zakonov FLRJ, zakonov ljudskih republik in splošnih predpisov višjih organov državne oblasti ...« Vsi akti državnih organov so morali temeljiti na zakonih.

Temeljne naloge ljudskih odborov na vseh ravneh so zapisane v 108. členu ustave. Po njih ljudski odbori »... vodijo delo podrejenih upravnih organov in gospodarsko ter kulturno izgradnjo v svojem območju; zagotavljajo zaščito javnega reda, spoštovanje zakonov in pravic državljanov; ugotavljajo svoj

⁴⁵⁸ Odlok Predsedstva Slovenskega narodno osvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodno osvobodilnih odborih, Ur. l. SNOS, št. 2-10/1944; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 137, str. 167–176.

⁴⁵⁹ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 29–30.

⁴⁶⁰ Darinka Drnovšek: Zapisniki, str. 36.

proračun (sprejemajo svoj proračun) ...« V okviru svojih pristojnosti so izdajali splošne predpise (odloke), ki so morali temeljiti na zakonih in predpisih višjih državnih oblasti. Ustava je zahtevala, da se morajo ljudski odbori »... pri izvajanju splošnih in krajevnih nalog opirati na pobudo in široko udeležbo ljudskih množic in na organizacije delovnega ljudstva ...«, kar je dajalo pravno podlago za široko delovanje zborov volivcev. V XV. poglavju je opredelila odnose med organi državne oblasti. Določeno je bilo, da imajo prezidiji ljudskih skupščin ljudskih republik in višji ljudski odbori pravico razveljaviti ali odpraviti nezakonite in nepravilne akte nižjih ljudskih odborov. Vlade ljudskih republik so imele pravico razveljaviti ali odpraviti nezakonite in nepravilne akte izvršilnih odborov ljudskih odborov. Enako pravico so imeli tudi izvršilni odbori višjih ljudskih odborov do nezakonitih in nepravilnih aktov izvršilnih odborov nižjih ljudskih odborov. Tudi ljudski odbori so imeli pravico razveljavljati in odpravljati nepravilne in nezakonite akte svojih izvršilnih odborov. Vlade ljudskih republik in izvršilni odbori višjih ljudskih odborov pa niso smeli razveljaviti ali odpraviti nezakonitih in nepravilnih aktov ljudskih odborov, ampak le pravico zadržati njihovo izvršitev. Take akte so morali izvršilni odbori predložiti v razveljavitev in odpravo svojim ljudskim odborom ali pa prezidiju republiške ljudske skupščine. Tako je bila »... zavarovana samoupravnost ljudskih odborov, obenem pa zajamčena enotnost njihovega delovanja in kontrola zakonitosti njihovih aktov po višjih državnih organih.⁴⁶¹

Ustava je uveljavila načelo enotnosti oblasti, to je, da »... ljudstvo samo oziroma prek izvoljenih predstavniških organov izvršuje celotno oblast ...«⁴⁶² To je pomenilo, »... da je vsa oblast združena v predstavniških organih, ki so voljeni neposredno od ljudstva in iz katerih izhajajo vsi organi oblasti, uprave in pravosodja ...« Ti so bili »... za svoje delo odgovorni predstavniškemu organu iz katerih izhajajo ...«⁴⁶³ To načelo je upoštevano tudi v XIII. poglavju ustave z naslovom Ljudska sodišča, ki poleg Vrhovnega sodišča FLRJ ter vrhovnih sodišč republik in avtonomnih pokrajin uzakonja še okrožna in okrajna sodišča.

3. Pregled (razvid) osebnih stanj prebivalstva

Začasna narodna skupščina Demokratične federativne Jugoslavije je na predlog zveznega ministra za notranje zadeve 23. avgusta 1945 sprejela oziroma izdala Zakon o državljanstvu Demokratične federativne Jugoslavije. Zakon je začel veljati 24. avgusta 1945, ko je bil objavljen v Uradnem listu DFJ.

⁴⁶¹ Odlok Ustavodajne skupščine Federativne ljudske republike Jugoslavije o proglasitvi Ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 10-54/1946; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 32.

⁴⁶² Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo, str. 54.

⁴⁶³ Jože Goričar: Ljudski odbori in pravosodje, Ljudska uprava, 1/7-8, Ljubljana 1948, str. 327.

Določal je, da je jugoslovansko državljanstvo enotno »... ter obsega zvezno in federalno državljanstvo ...«, saj je »... vsak državljan kake federalne enote je hkrati tudi zvezni državljan, vsak zvezni državljan pa je praviloma tudi državljan kake federalne enote ...« Po 36. členu so pridobili jugoslovansko državljanstvo tudi vsi državljani, ki »... pridejo v sestav demokratične federativne Jugoslavije po mednarodnem sporazumu, ter tisti, ki pripadajo po narodnosti kateremu izmed narodov Jugoslavije ter prebivajo na tem območju ...«, če mednarodne pogodbe ne določajo drugače. Državljan Jugoslavije je lahko imel samo eno federalno (republiško) državljanstvo. V 26. členu zakona je določeno, da zvezno ministrstvo za notranje zadeve z uredbo »... predpiše način razvidovanja jugoslovanskega državljanstva (zveznega in federalnega) ...« Z dnem, ko je zakon začel veljati »... se štejejo za jugoslovanske državljane vsi tisti, ki so bili tega dne jugoslovanski državljani po veljajočih predpisih ...«, to je po zakonu o državljanstvu iz 21. oktobra 1928. Prav tako so se od 24. avgusta 1945 dalje šteli »... jugoslovanski državljani za federalne državljane tiste federalne enote, v kateri so ta dan imeli domovinstvo (članstvo) ...« Dne 1. julija 1946 so bile sprejete spremembe zakona o državljanstvu. Ta zakon pa je v 37. členu določal, da državljani FLRJ z 28. avgustom 1945 postanejo »... državljani tiste ljudske republike, v katere območju je kraj, v katerem so imeli domovinsko pravico (članstvo) oziroma občinsko pripadnost ...«⁴⁶⁴

Spomladi 1946 so v FLRJ pričeli izdelovati sistematični pregled (razvid) prebivalstva v državi. Dne 1. aprila 1946 je Prezidij Ljudske skupščine FLRJ razglasil Zakon o državnih matičnih knjigah. Po zakonu so bile to rojstne, poročne in mrliške matične knjige, ki so jih morali voditi v izvirniku in prepisu. Zakon jih je opredelil kot javne knjige, v njih vpisana dejstva pa kot resnična, »... dokler se sodno ne dokaže nasprotno ...« Izpiski iz njih so imeli dokazno moč javne listine, saj matične knjige vsebujejo »... važna dejstva iz življenja vsakega prebivalca, ... ki jim je priznana domnevna resničnost, tako da se nanje lahko vsakdo zanese ...« in so zato »... vir za ugotavljanje osebnega stanja vsakega državljana ...«

Po zakonu so smeli matične knjige voditi le določeni državni organi. To so bili krajevni, mestni oziroma četrtni ljudski odbori. Dopusčena je bila možnost, da republiški minister za notranje zadeve odredi, da pri posameznih krajevnih ali mestnih oziroma četrtnih ljudskih odborih vodijo matične knjige »... tako za njihova območja, kakor tudi območje bližnjih krajevnih ljudskih odborov v mejah istega okraja ...« Matične knjige so morali voditi matičarji ali njihovi namestniki, ki so jih morali kot uslužbenke ljudskih odborov postaviti oziroma imenovati izvršilni odbori okrožnih ali oblastnih ljudskih odborov, njihovo delo pa so nadzorovali neposredno višji ljudski odbori.

⁴⁶⁴ Zakon o državljanstvu Demokratske federativne Jugoslavije, Ur. l. DFJ, št. 64-606/1945 (ponatis Ur. l. DFJ, št. 64/1945 je kot priloga v Ur. l. SNOS in NVS, št. 35/1945); Zakon o državljanstvu Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 54-370/1946.

Prehodne in končne določbe so določale, da dobijo značaj javne listine tudi matične knjige na območjih, kjer jih do uveljavitve tega zakona niso vodili kot državne matične knjige. Na zahtevo pristojnega državnega matičarja so morale osebe, ki so take knjige hranile, le-te dati na vpogled ali v prepisovanje. Za nespoštovanje določila je bila zagrožena denarna kazen ali odvzem prostosti za šest mesecev. Zakon je določal tudi postopek vpisovanja v nove matične knjige za nazaj, če so bile uničene ali so se izgubile. Podrobnosti o vodenju in rekonstrukciji matičnih knjig so bile naložene republiškim ministrstvom za notranje zadeve, ki so morala na podlagi splošnih načel zveznega ministrstva za notranje zadeve izdelati republiška navodila oziroma pravilnike.⁴⁶⁵

Zvezna navodila za vodenje matičnih knjig je 4. aprila 1946 izdal minister za notranje zadeve. Določala so enotnost matičnih knjig za vso državo. Na vseh je morala biti označena vrsta matične knjige in krajevni, mestni ali četrtni ljudski odbor. Izvirne matične knjige so morale biti trdo vezane, prepise pa so vodili na enakih obrazcih kot izvirne knjige, a nevezane. V matične knjige so smeli vpisovati le v uradnih prostorih ljudskih odborov, pristojnih za njihovo vodenje. Navodila so zahtevala, da razen osnovnih matičnih knjig vodijo še vpisnike k matičnim knjigam. Navodila so določala, da z dnem, ko je začel veljati zakon o državnih matičnih knjigah (trideseti dan po objavi v uradnem listu) zaključijo »... vse dosedanje državne matične knjige, kakor tudi matične knjige, ki so se po dosedanjih predpisih vodile v območju, kjer ni bilo državnih matičnih knjig ...«⁴⁶⁶ Dne 10. maja 1946 (od 15. septembra 1947 dalje tudi na ozemlju, pridobljenem od Italije) so na območju cele države uvedli enotne državne matične knjige.⁴⁶⁷

Minister za notranje zadeve LRS je 1. junija 1946 sprejel pravilnik za izvajanje zakona o državnih matičnih knjigah, veljati pa je začel 8. junija, ko je bil objavljen v Uradnem listu LRS. Za razliko od zveznega zakona o državnih matičnih knjigah je slovenski pravilnik začasno določil, da matične knjige vodijo okrajni in mestni ljudski odbori, pozneje pa jih bodo vodili tudi »... pri krajevnih in mestnih oziroma četrtnih ljudskih odborih ...« V Sloveniji so državne matičarje imenovali izvršilni odbori okrožnih ljudskih odborov (kot uslužbenci ljudskih odborov so spadali v resor republiškega ministrstva za notranje zadeve). Po ministrovni odredbi so okrajni državni matičarji lahko vodili matične knjige tudi za več krajev istega okraja, vendar za vsak krajevni ljudski odbor posebej. Pravilnik je določal, da morajo vse vpise v matične knjige opraviti v uradnih prostorih ljudskih odborov, pri katerih se vodijo

⁴⁶⁵ Zakon o državnih matičnih knjigah, Ur. l. FLRJ, št. 29-183/1946; Živko Šifrer: Razvoj in pomen matičnih knjig, Ljudska uprava, V/3, Ljubljana 1952, str. 119 (v nadaljevanju: Živko Šifrer: Razvoj).

⁴⁶⁶ Splošno navodilo za sestavljanje in vodstvo državnih matičnih knjig, Ur. l. FLRJ, št. 29-185/1946.

⁴⁶⁷ Uvodna beseda k Pravilniku o ureditvi in vodstvu državnih matičnih knjig z dne 6. oktobra 1948, Ljubljana 1948, str. 3.

matične knjige. Naloga ljudskih odborov pa je bila skrb za primerne uradne prostore, pisarniški in drug potrebni material. Matične knjige je bilo treba hraniti v »... posebni omari pod ključem ...«, ki so jo smeli uporabljati le za hrambo matičnih knjig, njihovih prepisov, abecednih vpisnikov, vložnih zapisnikov in za arhiv.⁴⁶⁸

V 4. členu Zakona o državnih matičnih knjigah je bilo določeno, da matične knjige vodijo krajevni in mestni oziroma četrtni ljudski odbori, lahko tudi za več bližnjih ljudskih odborov v okraju skupaj. To je bila osnova za oblikovanje matičnih okolišev. Minister za notranje zadeve LRS je v drugi polovici decembra 1946 izdal odredbo o določitvi matičnih okolišev. V 1. členu je bilo zapisano, da se kraji in mesta »... zaradi skupnega vodstva državnih matičnih knjig združujejo v matične okoliše. Matične knjige združenih krajev in mest vodi državni matičar na sedežu okoliša, ločeno za vsako upravno enoto ...« Pomembnost matičnih knjig za državo je zahtevala veliko stalnost matičnih okolišev, zato je bilo potrebno »... glede ureditve matičnih okolišev ... zastopati stališče, da se ne smejo spreminjati z vsakokratno upravno razdelitvijo ... Sedež matičnega okoliša je treba izbrati tako, da nimajo ljudje do njega predaleč ... Izpreminjanje matičnih okolišev in sedeža matičnih uradov vzporedno z upravnimi razdelitvami nikakor ne vpliva pozitivno na ... pomen matičnih knjig ...« Matične knjige so matičarji vodili v matičnih uradih.

Za območje Ljudske republike Slovenije so bili po okrajih določeni matični okoliši, ki so se imenovali po njihovih sedežih. Odredba je opredelila, kateri krajevni in mestni ljudski odbori spadajo v matične okoliše.

Matični okoliši na območju LRS decembra 1946:

Upravnoteritorialna enota	Matični okoliš	Območje	
Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Celje mesto	Celje	celotno območje OLO	
Celje okolica	Gomilsko		13
	Laško		10
	Planina pri Sevnici		6
	Sv. Jurij pri Celju		13
	Vojnik		11
	Žalec		11

⁴⁶⁸ Pravilnik o izvajanju zakona o državnih matičnih knjigah, Ur. l. LRS, št. 42-160/1946.

Upravnoteritorialna enota	Matični okoliš	Območje	
Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Črnomelj	Črnomelj		13
	Metlika		13
	Semič		6
	Stari trg ob Kolpi		2
	Vinica		6
Grosuplje	Grosuplje		8
	Ivančna gorica		7
	Velike Lašče		6
	Videm - Dobropolje		4
	Zagradec		3
Jesenice	Bled		6
	Bohinjska Bistrica		5
	Jesenice		4
	Kranjska Gora		3
	Radovljica		12
Kamnik	Domžale		5
	Kamnik		10
	Lukovica		5
	Mengeš		8
	Moravče		4
	Tuhinj		6
Kočevje	Banja Loka		7
	Kočevje		7
	Kočevska Reka		2
	Loški Potok		4
	Osilnica		2
	Ribnica na Dolenjskem		9
	Sodražica		3
Konjice	Loče		4
	Oplotnica		4
	Slovenske Konjice		9
	Vitanje		5
	Zreče		3

Upravnoteritorialna enota	Matični okoliš	Območje	
Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Kranj	Cerklje na Gorenjskem		5
	Kranj mesto	celotno območje MLO	
	Kranj okolica		13
	Preddvor		3
	Tržič		9
Krško	Artiče		7
	Bizeljsko		3
	Brežice		4
	Čatež ob Savi		7
	Kostanjevica		6
	Krško		7
	Raka		4
	Rajhenburg		11
	Sevnica		10
Lendava	Črenšovci		9
	Dobrovnik		11
	Dolnja Lendava		14
	Turnišče		6
Ljubljana mesto ⁴⁶⁹		celotno območje OLO	
Ljubljana okolica	Borovnica		4
	Dobrunje - Sostro		4
	Ig		8
	Litija		14
	Ljubljana okolica		17
	Medvode		2
	Polhov Gradec		4
	Vrhnika		11

⁴⁶⁹ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946 (Ur. l. LRS, št. 62-242/1946) je Ljubljano upravnoteritorialno opredelil kot okrožje Ljubljana mesto, Odredba o matičnih okoliših (Ur. l. LRS, št. 80-289/1946) z dne 15. decembra 1945 pa pod točko 12 kot okraj Ljubljana mesto, čeprav med 10. septembrom in 15. decembrom 1946 ni bilo nobenih upravnoteritorialnih sprememb. V Ur. l. LRS, št. 64 z dne 21. septembra 1946 je objavljen popravek zakona o upravni razdelitvi, ki pa ne posega v upravno poimenovanje Ljubljane.

Upravnoteritorialna enota	Matični okoliš	Območje	
Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Ljutomer	Kog		1
	Križevci pri Ljutomeru		8
	Ljutomer		11
	Mala Nedelja		6
	Razkrižje		2
	Sv. Miklavž pri Ormožu		1
	Sv. Tomaž pri Ormožu		6
	Veličane		3
	Veržej		2
Maribor mesto	Maribor	celotno območje OLO	
Maribor okolica	Hoče		4
	Jakobski Dol		2
	Jurovski Dol		3
	Kamnica		2
	Limbuš		2
	Pesnica		3
	Podvelka		7
	Ruše		3
	Selnica ob Dravi		4
	Šmarjeta		3
	Sv. Lenart v Slovenskih goricah		3
	Sv. Lovrenc na Pohorju		4
	Sv. Trojica v Slovenskih goricah		3
	Št. Ilj v Slovenskih goricah		5
	Sv. Križ		1
	Zgornji Duplek		6
	Zgornja Kungota		3

Upravnoteritorialna enota	Matični okoliš	Območje	
Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Mozirje	Gornji Grad		4
	Ljubno ob Savinji		5
	Mozirje		8
	Šoštanj		8
	Velenje		4
Murska Sobota	Beltinci		8
	Bodonci		9
	Cankova		10
	Fokovci		6
	Gornja Lendava		12
	Gornji Petrovci		12
	Križevci v Prekmurju		5
	Martjanci		9
	Moščanci		9
	Murska Sobota		24
	Rogašovci		6
	Šalovci		6
Novo mesto	Dolenjske Toplice		8
	Mirna Peč		7
	Novo mesto		20
	Št. Jernej		9
	Škocjan		8
	Žužemberk		8
Prevalje	Črna		4
	Dravograd		6
	Guštanj		3
	Marenberg		2
	Mežica		1
	Muta		4
	Prevalje		3
	Slovenj Gradec		12
	Vuhred		2
	Vuzenica		2

Upravnoteritorialna enota	Matični okoliš	Območje	
Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Ptuj	Cirkulane		12
	Destrnik		11
	Juršinci		5
	Ormož		12
	Podlehnik		7
	Ptuj		31
	Ptujska Gora		10
	Starše		3
Radgona	Apače		6
	Benedikt		4
	Cerkvenjak		6
	Gornja Radgona		9
	Negova		4
	Radenci		8
	Sv. Jurij ob Ščavnici		8
	Velka		3
	Zgornja Ščavnica		5
Rakek	Cerknica		10
	Dolenji Logatec		7
	Stari Log pri Ložu		6
Slovenska Bistrica	Črešnjevc		3
	Fram		4
	Laporje		3
	Makole		2
	Pekel		3
	Rače		4
	Slivnica pri Mariboru		4
	Slovenska Bistrica		7
	Polskava		2
	Šmartno na Pohorju		1
	Zgornja Polskava		1
Škofja Loka	Gorenja vas		10
	Škofja Loka		8
	Železniki		10

Upravnoteritorial na enota	Matični okoliš	Območje	
Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Šmarje pri Jelšah	Kozje		7
	Podčetrtek		5
	Ponikva		2
	Rogaška Slatina		12
	Šmarje pri Jelšah		7
Trbovlje	Hrastnik		4
	Radeče		6
	Sv. Jurij pod Kumom		2
	Trbovlje		5
	Zagorje ob Savi		8
Trebnje	Krmelj		6
	Mokronog		6
	Sv. Križ pri Litiji		3
	Št. Rupert		5
	Trebnje		9
	Veliki Gaber		7

Tedanje območje LRS je bilo razdeljeno na 134 matičnih okolišev. Največ, 17, jih je bilo v okraju Maribor okolica, le po en matični okoliš pa so imeli okrožno mesto Ljubljana in okraja Celje mesto ter Maribor mesto.⁴⁷⁰

Zakon o državljanstvu je »razvid nad državljani« prepuščal pravilniku zveznega ministrstva za notranje zadeve, ki ga je ta izdal 25. novembra 1946. Pravilnik je uvedel še novo matično knjigo, imenovano državljanska knjiga ljudske republike. Ker so bili državljani FLRJ hkrati tudi državljani ene od ljudskih republik, po 1. členu pravilnika niso vodili zveznega pregleda državljanov, »... temveč je razvid državljanov ljudske republike obenem tudi razvid državljanov FLRJ. Vpis v državljansko knjigo ljudske republike je hkrati dokaz o državljanstvu FLRJ ...« Zvezni pravilnik, povzet v navodilu republiškega ministra za notranje zadeve za vodenje pregleda državljanov LRS z dne 27. avgusta 1947, je določal, da preglede državljanov ljudske republike vodijo krajevni in mestni (četrti) ljudski odbori. Republiško državljansko knjigo so vodili državni matičarji za vsak krajevni in mestni (četrti oziroma rajonski) ljudski odbor, in sicer za območja matičnih okolišev, za katera so vodili

⁴⁷⁰ Odredba o matičnih okoliših, Ur. l. LRS, št. 80-289/1946; Uvodna beseda k pravilniku o ureditvi in vodenju državnih matičnih knjig iz leta 1948, Ljubljana 1948, str. 3; Živko Šifrer: Razvoj, str. 120.

državne matične knjige in za območje vsakega krajevnega ljudskega odbora posebej. Voditi jih je bilo potrebno na enotnih obrazcih, predpisanih za vso državo, ki so bili priloga zveznega navodila. Po njem so morale ljudske republike uvesti državljanske knjige do 31. decembra 1947, republiški ministri za notranje zadeve pa določiti za svoje republike, do kdaj je potrebno dokončati prvo vpisovanje vanje. Slovenski minister je določil, da so »... matičarji dolžni ustanoviti državljanske knjige in dokončati prvo vpisovanje najkasneje do 31. marca 1948 ...« Razen državljanske knjige so morali državni matičarji voditi še abecedni vpisnik.⁴⁷¹

Glede na dejstvo, da so bile med vojno državne matične knjige marsikje uničene ali pa so se izgubile, je bilo potrebno ugotoviti, »... ali so bili posamezni primeri rojstev, porok in smrti dejansko vpisani ... in kateri primeri rojstev in smrti zaradi vojnih razmer sploh niso bili vpisani v matične knjige ...« Take primere je bilo potrebno vpisati naknadno v obnovljene državne matične knjige. Za obnovo državnih matičnih knjig je slovenski minister za notranje zadeve 18. septembra 1947 sprejel odredbo, v kateri je zahteval, da »... morajo cerkveni organi, ki hranijo kopije matičnih knjig, ki so sestavni del teh knjig, dajati državnim matičarjem in drugim državnim organom na njihovo zahtevo vse podatke iz teh kopij, kakor tudi izročiti kopije na vpogled in prepisovanje ...«⁴⁷²

V začetku oktobra 1948 je minister za notranje zadeve LRS sprejel nov pravilnik o vodenju državnih matičnih knjig. V 1. členu je bilo določeno, da »... za razvid osebnega stanja državljanov vodijo matične knjige pri krajevnih in mestnih ljudskih odborih, ...« praviloma jih vodi vsak krajevni ali mestni odbor za svoje območje. Poslej državnih matičnih knjig niso več vodili okrajni ljudski odbori, kot je še določal pravilnik iz srede leta 1946. Kot v tem, je bilo tudi v novem pravilniku določeno, da republiški minister za notranje zadeve odredi, da posamezni krajevni oziroma mestni ljudski odbori vodijo matične knjige tako za svoja območja kakor tudi območja bližnjih krajevnih ljudskih odborov v mejah istega okraja, in sicer za vsak krajevni ljudski odbor posebej. Tako je še naprej veljalo, da je bil minister za notranje zadeve pristojen za določitev matičnih okolišev, ki so se oblikovali glede na vsakokratno upravno razdelitev LRS. Za drugo polovico štiridesetih let 20. stoletja so bile značilne številne upravnoteritorialne spremembe (to velja tudi za prvo polovico petdesetih let), zato je bilo v 87. členu pravilnika natančno določeno, kako se oblikujejo novi matični okoliši, kadar pride do sprememb upravnoteritorialne razdelitve republike. Glede na splošno načelo, da državne matične knjige vodijo za krajeвне in mestne ljudske odbore, je za primere, ko so se krajevni ljudski odbori združili v večjega, veljalo, da se matične knjige ukinjenih odborov končajo z dnem vključitve odpravljenega krajevnega ljudskega odbora v novega. Od dneva

⁴⁷¹ Pravilnik za izvajanje zakona o državljanstvu Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 98-680/1946; Navodilo za vodstvo razvida državljanov Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 42-253/1947.

⁴⁷² Odredba o obnovi uničenih ali izgubljenih matičnih knjig, Ur. l. LRS, št. 42-250/1947.

ukinitve dalje je veljalo, da »... se matične knjige vodijo samo pri krajevnem ljudskem odboru, s katerim so bili združeni ukinjeni ljudski odbori ...« Če pa se je območje krajevnega ljudskega odbora razdelilo na dva ali več novih krajevnih ljudskih odborov, »... ostanejo dosednji izvirniki matičnih knjig pri tistem krajevnem ljudskem odboru, ki mu je pripadlo večje število prebivalstva razdeljenega ozemlja ... Za novo ustanovljene krajevne ljudske odbore pa se uvedejo nove matične knjige in se začne z novimi vpisi ...« Za naselja, ki so se izločila »... iz enega krajevnega ljudskega odbora v drugi krajevni ljudski odbor, ne nastanejo v matičnih knjigah nikake spremembe. Matična dejstva, ki se dogajajo po izločitvi naselja, se vpisujejo dalje v matično knjigo krajevnega ljudskega odbora, v katerega sestav je prišlo to naselje ...«

Prehodne in končne določbe pravilnika so določale, da je potrebno do 31. decembra 1948 v dvojniku obnoviti izgubljene ali uničene rojstne matične knjige za osebe, rojene po 1. januarju 1900. En izvod je bilo potrebno izročiti v hrambo višjemu nadzornemu organu. Veljalo je načelo, da morajo »... uničene rojstne matične knjige ... obnoviti za vsak posamezni krajevni oziroma mestni ljudski odbor posebej tako, da je vsaka oseba vpisana v rojstno matično knjigo tistega krajevnega oziroma mestnega ljudskega odbora, v katerega območju je bila rojena ...« Določeno je bilo tudi, da morajo do 31. decembra 1950 v dvojniku prepisati na nove obrazce in dopolniti s potrebnimi abecednimi vpisniki vse stare rojstne, poročne in mrliške matične knjige, ki so jih vodili od 1. januarja 1850 do 9. maja 1946 (na priključenem ozemlju Slovenskega primorja do 15. septembra 1947), ko je začel veljati zakon o državnih matičnih knjigah. Tudi dvojnike je bilo potrebno izročiti v hrambo višjim nadzornim organom. Veljalo je načelo, da »... se prepišejo vse matične knjige tako, da se po možnosti prepišejo iz starih matičnih knjig vsa matična dejstva v obnovljene matične knjige tistega krajevnega ljudskega odbora, v katerega območju so se dogodila, oziroma poroke v matične knjige tistega krajevnega ljudskega odbora, kjer so bile sklenjene ...«⁴⁷³

Glede na dejstvo, da je prišlo januarja 1947 do nove upravnoteritorialne razdelitve LRS (Ustava LRS z dne 16. januarja ni več poznala okrožij kot upravnoteritorialnih enot, kar je povzel tudi zakon o upravni razdelitvi z dne 23. januarja, okrožje Ljubljana mesto se je spremenilo v Glavno mesto Ljubljana), zlasti velike upravnoteritorialne spremembe pa so se zgodile februarja 1948, in na določilo 87. člena pravilnika o vodenju državnih matičnih knjig, je minister za notranje zadeve LRS z odredbo, ki jo je sprejel 7. oktobra 1948, Ljudsko republiko Slovenijo na novo razdelil na matične okoliše. Zaradi priključitve šestih okrajev iz Slovenskega primorja k Ljudski republici Sloveniji ter ukinitve šestih dotedanjih okrajev in ustanovitve še dveh novih se je število okrajev povečalo od 27 na 29. Novi matični okoliši (v nekaterih okrajih so se preimenovali, v nekaterih se je njihovo število nekoliko zmanjšalo ali

⁴⁷³ Pravilnik o ureditvi in vodstvu državnih matičnih knjig, Ur. l. LRS, št. 43-230/1948.

povečalo), v katere se »... kraji in mesta zaradi skupnega vodstva državnih matičnih knjig združujejo ...«, kjer so »... matične knjige združenih krajev in mest ...« vodili državni matičarji (ločeno za vsako upravno enoto), so se imenovali po svojih sedežih.

Matični okoliši na območju LRS oktobra 1948:

Upravnoteritorialna enota	Matični okoliš	Območje
Glavno mesto Ljubljana	Ljubljana	celotno območje glavnega mesta

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO oz. MLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Celje mesto	Celje	celotno območje OLO	
Celje okolica	Gomilsko		11
	Kozje		6
	Laško		12
	Planina pri Sevnici		5
	Ponikva pri Grobelnem		4
	Sv. Jurij pri Celju		12
	Vitanje		2
	Vojnik		13
	Žalec		12

Število matičnih okolišev se je zaradi priključitve delov odpravljenih okrajev Šmarje pri Jelšah in Konjice povečalo od dotedanjih 6 na 9. Na novo so bili ustanovljeni matični okoliši Kozje, Ponikva pri Grobelnem in Vitanje.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		<i>Območje OLO oz. MLO</i>	<i>Število KLO v matičnem okolišu</i>
Črnomelj	Črnomelj		9
	Metlika		8
	Semič		6
	Stari trg ob Kolpi		2
	Vinica		4
Dravograd	Črna		4
	Dravograd		5
	Guštanj		2
	Marenberg		3
	Mežica		1

	Muta		6
	Prevalje		3
	Slovenj Gradec		11
	Straže		6

Okraj Prevalje se je preimenoval v okraj Dravograd. Dotedanji matični okoliš Vuhred se je vključil v Marenberg, Vuzenica pa v Muto. Na novo je bil ustanovljen matični okoliš Straže.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Gorica	Ajdovščina		15
	Bilje		5
	Črniče		7
	Dornberk		6
	Grgar		9
	Kanal		8
	Kostanjevica		4
	Kojsko		4
	Lig		3
	Neblo		6
	Solkan		2
	Št. Peter pri Gorici		4
	Vipava		7
Grosuplje	Grosuplje		6
	Ivančna Gorica		8
	Velike Lašče		6
	Videm-Dobropolje		5
	Zagradec		3
Idrija	Idrija		6
	Cerkno		8
	Godovič		4
Ilirska Bistrica	Bitnja		5
	Ilirska Bistrica		13
	Knežak		2
	Podgrad		5
	Slivje		2
Jesenice	Bled		6
	Bohinjska Bistrica		5
	Jesenice		3
	Kranjska Gora		3
	Radovljica		12

Kamnik	Domžale		5
	Kamnik		11
	Lukovica		5
	Mengeš		8
	Moravče		4
	Tuhinj		6

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Kočevje	Banja Loka		5
	Kočevje		7
	Kočevska Reka		3
	Loški Potok		3
	Osilnica		2
	Ribnica na Dolenjskem		9
	Sodražica		4
Kranj	Cerklje		5
	Gorenja vas		10
	Kranj		17
	Škofja Loka		8
	Tržič		9
	Železniki		9

V dotedanjem okraju Kranj so bili odpravljeni trije matični okoliši: Kranj mesto, Kranj okolica in Predvdor in se združili so se v matični okoliš Kranj. Iz odpravljenega okraja Škofja Loka pa so v okraj Kranj prišli trije matični okoliši: Gorenja vas, Škofja Loka in Železniki.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Krško	Artiče		7
	Brežice		4
	Čatež ob Savi		7
	Kostanjevica		6
	Krško		7
	Raka		4
	Rajhenburg		10
	Sevnica		10
	Št. Peter pod Sv. gorami		4

Dotedanji matični okoliš Bizeljsko se je spremenil v matični okoliš Sv. Peter pod Sv. gorami.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Lendava	Črenšovci		7
	Dobrovnik		7
	Dolnja Lendava		7
	Turnišče		5
Ljubljana okolica	Borovnica		4
	Dolenji Logatec		4
	Ig		6
	Litija		14
	Ljubljana okolica		18
	Medvode		2
	Polhov Gradec		4
	Vrhnika		11

Dotedanji matični okoliš Dobrunje - Sostro je odpravljen in bil vključen v matični okoliš Ljubljana okolica, na novo je bil ustanovljen Dolenji Logatec.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Ljutomer	Ivanjkovci		3
	Križevci pri Ljutomeru		10
	Ljutomer		13
	Mala Nedelja		6
	Razkrižje		2
	Sv. Miklavž pri Ormožu		2
	Sv. Tomaž pri Ormožu		6

Dotedanji matični okoliš Kog je bil vključen v Sv. Miklavž pri Ormožu, dotedanji matični okoliš Veličane se je preimenoval v matični okoliš Ivanjkovci, odpravljeni Veržej pa se je priključil k matičnemu okolišu Križevci pri Ljutomeru.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Maribor mesto	Maribor	celotno območje okraja	
Maribor okolica	Fram		4
	Maribor okolica		10
	Podvelka		9
	Ruše		7
	Slivnica pri Mariboru		12
	Spodnja Polskava		3
	Sv. Lenart v Slovenskih goricah		14
	Št. Ilj v Slovenskih goricah		8
	Zgornja Kungota		5

V okraju Maribor okolica je bilo namesto dotedanjih 17 posled le 9 matičnih okolišev. Na novo so bili ustanovljeni matični okoliši Fram, Maribor okolica, Slivnica pri Mariboru in Spodnja Polskava. Dotedanji matični okoliš Hoče je bil priključen k Slivnici pri Mariboru, Jakobski Dol k Št. Ilju v Slovenskih goricah, Jurovski Dol in Sv. Trojica v Slovenskih goricah k Sv. Lenartu v Slovenskih goricah, Kamnica, Limbuš, Pesnica, Šmarjeta in Zgornji Duplek k Mariboru okolici, Selnica ob Dravi k Rušam, Sv. Lovrenc na Pohorju k Podvelki, matični okoliš Sv. Križ pa k matičnemu okolišu Zgornja Kungota.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Mozirje	Gornji Grad		4
	Ljubno ob Savinji		5
	Mozirje		8
	Šoštanj		8
	Velenje		4

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Murska Sobota	Beltinci		8
	Bodonci		8
	Cankova		9
	Gornja Lendava		12
	Gornji Petrovci		12
	Križevci v Prekmurju		5
	Martjanci		9
	Moščanci		9
	Murska Sobota		14
	Rogaševci		5
	Selo v Prekmurju		4
	Šalovci		6
	Prosenjakovci		2
	Tišina		10

Na novo so bili ustanovljeni matični okoliši Selo v Prekmurju, Prosenjakovci in Tišina. Dotedanji matični okoliš Fokovci je bil priključen k Selu v Prekmurju.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Novo mesto	Dolenjske Toplice		5
	Mirna Peč		5
	Novo mesto		15
	Št. Jernej		6
	Škocjan		8
	Žužemberk		6
Poljčane	Oploznica		4
	Podčetrtek		4
	Poljčane		7
	Rogaška Slatina		5
	Rogatec		4
	Slovenska Bistrica		8
	Slovenske Konjice		8
	Šmarje pri Jelšah		5
	Šmartno na Pohorju		1
	Zreče		2

Iz večine odpravljenih okrajev Konjice, Slovenska Bistrica in Šmarje pri Jelšah je z zakonom o upravnoteritorialni razdelitvi nastal nov okraj Poljčane. Manjši del odpravljenega okraja Slovenska Bistrica je pripadel okraju Maribor okolica (Fram, Polskava).

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Postojna	Cerknica		7
	Hruševje		4
	Nova vas		3
	Postojna		6
	Rakek		4
	Stari trg pri Ložu		4
	Št. Peter na Krasu		7
Ptuj	Cirkulane		11
	Destrnik		10
	Hajdina		4
	Juršinci		4
	Ormož		9
	Podlehnik		6
	Ptuj		22
	Ptujska Gora		10
	Središče ob Dravi		3
	Sv. Vid pri Ptuj		8
	Žetale		1

Na novo so bili ustanovljeni matični okoliši Središče ob Dravi, Sv. Vid pri Ptuj in Žetale. Dosedanji matični okoliš Starše se je preimenoval v matični okoliš Hajdina.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Radgona	Apače		6
	Benedikt		7
	Gornja Radgona		16
	Sv. Jurij ob Ščavnici		16
	Trate		7

Matični okoliš Cerkvenjak je bil priključen k matičnemu okolišu Sv. Jurij ob Ščavnici, Negova k Benediktu, Radenci k Gornji Radgoni, Velka in Zgornja Ščavnica pa k novemu matičnemu okolišu Trate.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Sežana	Gračiče		6
	Hrpelje		8
	Dutovlje		5
	Komen		7
	Sežana		6
	Štanjel		5
	Vremski Britof		4
Tolmin	Bovec		8
	Grahovo		5
	Kobarid		14
	Sv. Lucija		8
	Tolmin		7
Trbovlje	Hrastnik		4
	Izlake		4
	Radeče		6
	Sv. Jurij pod Kumom		2
	Trbovlje		5
	Zagorje ob Savi		4

Na novo je bil ustanovljen matični okoliš Izlake.

Okraj	Matični okoliš	Območje	
		Območje OLO oz. MLO	Število KLO v matičnem okolišu
Trebnje	Krmelj		5
	Mokronog		5
	Sv. Križ pri Litiji		3
	Št. Rupert		3
	Trebnje		7
	Veliki Gaber		4

Po odredbi o matičnih okoliših z dne 7. oktobra 1948 je bilo v Glavnem mestu Ljubljana in 29 okrajih skupaj 194 matičnih okolišev. Največ, 14, jih je bilo v okraju Murska Sobota. V primerjavi z matičnimi okoliši iz decembra 1946 so se delno spremenila tudi njihova območja.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ Odredba o matičnih okoliših, Ur. l. LRS, št. 43-231/1948.

4. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946

Z zvezno ustavo določene splošne pristojnosti ljudskih odborov je podrobneje opredelil Splošni zakon o ljudskih odborih. V njem so bili opredeljeni kot »... organi državne oblasti, po katerih ljudstvo izvršuje svojo oblast v upravnoteritorialnih enotah ...« in so bili »... najvišji organi državne oblasti v zadevah lokalnega značaja ...« Zakon je, upoštevajoč načelo demokratičnega centralizma, določil strogo neposredno vertikalno podrejenost nižjih ljudskih odborov višjim in njihovo odgovornost volivcem. Vse pristojnosti, ki so jih imeli ljudski odbori po zvezni in republiških ustavah, zveznih in republiških zakonih ter splošnih predpisih višjih organov državne oblasti, so izvrševali neposredno ali s svojimi organi in ustanovami.

Gmotno podlago za delovanje ljudskih odborov je določal 20. člen zakona. V splošnem je veljalo, da »... občeljudsko imovino lokalnega pomena upravlja ljudski odbor kot pravna oseba na podlagi svojega gospodarskega načrta in na podlagi splošnih predpisov in navodil višjih državnih organov ...« Prezidiji ljudskih skupščin ljudskih republik in ljudske skupščine avtonomnih pokrajin so morali odločiti, katero občeljudsko imovino upravljajo okrožni oziroma oblastni ljudski odbori in katero okrajni. Z vso preostalo občeljudsko imovino so upravljali mestni oziroma krajevni ljudski odbori.

Pridobivanje in razporejanje finančnih sredstev ljudskih odborov so opredeljevali njihovi proračuni. V proračunske prihodke so spadali vsi dohodki, nastali z upravljanjem njihove občeljudske imovine, pa tudi dohodki vseh njihovih ustanov in podjetij ter z zakoni določene javne dajatve. Za upravljanje svoje občeljudske imovine in uresničevanje svojih gospodarskih in komunalnih nalog so smeli upravljati gospodarska podjetja in ustanove, lahko so sklepali posojilne pogodbe in opravljali še druge pravne posle.

Zakon je podrobno določal temeljne naloge vseh ljudskih odborov in natančno opredelil pristojnosti posameznim vrstam ljudskih odborov. Janez Šmidovnik ugotavlja, da so »... konkretne pristojnosti posameznih vrst ljudskih odborov ... izredno mnogoštevilne in zajemajo vsa družbena področja ... V celoti izražajo takratno operativno vlogo države in ljudskih odborov, po drugi strani pa ... tudi okoliščino, da nova država še ni imela svojih zakonov in drugih predpisov, s katerimi bi urejala posamezna področja ...«⁴⁷⁵

Vsi ljudski odbori so imeli naslednje temeljne pristojnosti oziroma naloge:

- spodbujanje in organiziranje neposredne udeležbe ljudskih množic pri državni upravi,
- organiziranje ljudskih množic za povojno obnovo in gospodarsko izgradnjo države ter doseg boljših materialnih pogojev za življenje,
- vodenje družbenogospodarskega življenja v svojih okoljih in uresničevanje splošnega državnega gospodarskega načrta,

⁴⁷⁵ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 99.

- varstvo in zaščita državljskih svoboščin in demokratske ureditve Jugoslavije,
- prizadevanja za dejansko enakopravnost žensk z moškimi na vseh področjih,
- prizadevanje za zakonitost pri poslovanju državnih organov,
- predlaganje sprememb zakonov, uredb in drugih predpisov na podlagi lokalnih izkušenj in prakse,
- zatiranje narodnostnega, rasnega, verskega, spolnega sovraštva ter privilegijev in v tem smislu utrjevanje bratstva in enotnosti med enakopravnimi narodi FLRJ,
- prizadevanje, da državljani izpolnjujejo svoje, z ustavo in zakoni določene dolžnosti, zlasti nemoteno opravljanje vojaške obveznosti,
- izvajanje ustavnega načela ločitve države in cerkve ter načela o svobodi verskih skupnosti, katerih nauk ni v nasprotju z ustavo,
- povezovanje delovnih ljudi podeželja in mest,
- zaščita delavstva pred gospodarskim izkoriščanjem in oseb v najemnem delovnem odnosu,
- zaščita in podpiranje siromašnih kmetov in pomoč srednje velikim kmetom ter sodelovanje pri izvajanju agrarne reforme,
- prizadevanja za odpravo nepismenosti, pomoč pri izvajanju obveznega osnovnošolskega pouka ter podpiranje nadarjenih dijakov,
- prizadevanja za razvoj kulture,
- skrb za pravilno telesno vzgojo, zlasti mladine, podpiranje športnih organizacij in tudi nadzor nad njimi,
- skrb za ljudsko zdravje in mladoletne osebe, zlasti tiste, ki so že v delovnem razmerju,
- zaščita mater in otrok z ustanavljanjem porodnišnic, dečjih domov in zavetišč,
- socialna pomoč onemoglim in vojnim invalidom ter skrb za usposabljanje vojnih invalidov,
- skrb na gospodarskih področjih, zlasti zaščita in varstvo občeljudske imovine, podpora združnim organizacijam, vodenje dela podrejenih ustanov, podjetij in organizacij pa tudi nadzor ustanov, ki jim sicer niso podrejena, pomoč vsem ustanovam in splošni nadzor zasebnega gospodarskega sektorja.

Poleg temeljnih nalog je zakon natančno opredelil tudi posebne pristojnosti, ki so jih kot lokalni organi oblasti izvajale posamezne vrste ljudskih odborov.

Krajevni ljudski odbori so morali v okviru posebnih pristojnosti skrbeti za izvajanje in uresničevanje kmetijskih načrtov, materialno-kulturni dvig svojih območij, izvajanje komunalnih nalog, napredek obrti in krajeвне industrije ter za posredovanje pri »... pravilni izmenjavi dobrin med mestom in deželo ...« Za našete obveznosti je zakon podrobno določil devet sklopov nalog, in sicer:

Na področju načrta (načrtovanja): izdelava in uresničevanje krajevnih gospodarskih načrtov, zbiranje krajevni statističnih podatkov, vodenje pregleda zadrug in zasebnih podjetij, proučevanje in posredovanje mnenj o gospodarskih načrtih podjetij, ki so bila v pristojnosti višjih organov državne oblasti.

Na področju kmetijstva: upravljanje vaških oziroma krajevnih pašnikov, livad in lešin, krajevnih drevesnic, semenskih postaj, postaj s kmetijskim orodjem, upravljanje krajevnih veterinarskih ambulant, skrb za razvoj živinoreje, sadjarstva in vinogradništva, skrb za gozdove krajevnega pomena, organiziranje sečnje lesa in razdelitve drv, zatiranje škode v gozdovih, sodelovanje pri agrarni reformi in kolonizaciji, skrb za povečanje orne zemlje in žetve, prizadevanje za oranje, setev, okopavanje, žetev, mletev in druga kmetijska dela, skrb za odpravljanje škode na poljih.

Na področju komunale: upravljanje in nadziranje krajevnih izvirov vode, vodnjakov, vodovodov, cistern, kanalizacije, krajevnih kopališč in pralnic, skrb za javno razsvetljavo in električno energijo, krajevni javni promet, upravljanje krajevnih drevoredov, parkov, priprava zemljišč za izgradnjo športnih objektov in domov za telesno kulturo, ustanavljanje in vodenje krajevnih ustanov »... za široke ljudske sloje, kakor so: obrtne delavnice, brivnice, pekarnice, gostilne, hoteli, menze in podobno ...,« nadzor zasebnih obratov ter urejanje uporabe stanovanj in stanovanjskih zgradb, upravljaše krajevnih državnih stanovanjskih zgradb, podpiranje združne in zasebne gradnje stanovanjskih zgradb, vodenje gradenj krajevnih poti, opravljanje vseh komunalnih nalog, ki niso v pristojnosti drugih organov, vodenje »... dela za izgradnjo krajev, kolikor teh poslov ne opravljajo organi višjih izvršilnih odborov ...,« uresničevanje regulacijskih načrtov, nadzor gradbenih del, urejanje zemljiških služnosti, izvajanje vseh ostalih komunalnih poslov, ki niso v pristojnosti drugih organov.

Na področju trgovine in obrti: upravljanje in nadzor državnih mlinov krajevnega pomena, krajevnih predilnic in naprav za pospeševanje domače obrti, nadzor združnih in zasebnih obrtnih delavnic in trgovskih podjetij, zaloga blaga pri zadrugah, trgovcih, trgovskih podjetjih na drobno in obrtnikih, pregled gibanja cen, upravljanje krajevnih sejmišč, določanje pravil za razdeljevanje racioniranih potrebščin na podlagi splošnih državnih norm, sodelovanje pri zatiranju špekulacij.

Na področju financ: sprejemanje krajevnega proračuna, določanje in pobiranje krajevnih javnih davščin v okviru predpisov, pobiranje vseh neposrednih davščin, skrb za izpolnjevanje obvez posameznikov, zadruga, organizacij in podjetij do države, sklepanje posojilnih pogodb z odobritvijo republiške vlade.

Na področju delovnih odnosov: organiziranje in razporejanje delovne sile za javna dela, organiziranje uporabe vprežnih sredstev in živalske delovne sile, nadzor izvrševanja predpisov iz delovnopravnega področja (o delovnem času, plačah in mezdah, socialnem zavarovanju delavcev in nameščencev), organiziranje stanovanj, prenočišč in menz za delavce.

Na področju ljudskega izobraževanja: ustanavljanje in vodenje tečajev za nepismene, skrb za kulturni razvoj z ustanavljanjem kulturnih domov, kinematografov, čitalnic, podpiranje in nadzor kulturnih društev, materialno vzdrževanje osnovnega in krajevnega šolstva, skrb in nadzor, da otroke vpi-sujejo v osnovne šole in da jih ti tudi obiskujejo.

Na področju socialnega skrbstva in ljudskega zdravja: skrb za otroke sirote, podpiranje družin padlih borcev in drugih žrtev fašističnega nasilja, siromaš-nih in onemoglih, ustanavljanje kuhinj, domov in zavetišč za siromašne, usta-navljanje in nadzor otroških zabavišč, zavetišč in jasli, ustanavljanje in uprav-ljanje ambulant, zdravstvenih postaj in drugih krajevnih zdravstvenih usta-nov, nadzor zasebnih zdravnikov in lekarnarjev, skrb za boljšo higieno in nad-zor izvajanja higienskih in veterinarskih predpisov, upravljanje pokopališč.

Na ostalih področjih: vodenje pregleda prebivalstva (matičnih knjig) in sklepanje zakonov, vodenje volilnih imenikov, sodelovanje pri izvedbi volitev v vse organe državne oblasti, vodenje upravnih in upravnokazenskih postopkov v okviru pristojnosti, pomoč pri rekrutaciji in drugih obrambnih dolžnostih in s tem v zvezi podpiranje organizacij za dvig telesne in obrambne sposobnosti prebivalstva, skrb za red in mir v okviru pristojnosti in vodenje vaše pomožne »milice«, nadzor vseh družbenih organizacij krajevnega pomena, iz-vajanje disciplinskih postopkov nad svojimi uslužbenci, opravljanje poštne službe, kjer ni poštних ustanov.

*Mestni ljudski odbori mest, ki so bila izvzeta iz okrajev,*⁴⁷⁶ so imeli kot organi državnih oblasti »... pristojnosti krajevnega in okrajnega ljudskega odbora ...« V okviru posebnih pristojnosti so morali »... zlasti skrbeti za okre-pitev zveze delovnega ljudstva dežele in mesta in za zaščito delovnega ljudstva v mestu pred izkoriščanjem, za dvig komunalnega gospodarstva in izboljšanje življenjskih pogojev svojih državljanov, zlasti delovnega ljudstva, z gradnjo stanovanjskih zgradb, z upravljanjem državnih stanovanjskih zgradb, vpe-ljavo razsvetljave, plina in drugih sredstev za razsvetljavo in ogrevanje, z ureditvijo mestnega prometa, ustanavljanjem hotelov, menz, restavracij, z napravo parkov, igrišč, zdravstvenih ustanov in bolnišnic, dečjih domov, zavetišč, kopališč, letovišč, kulturnih domov, knjižnic, gledališč, kinemato-grafov in temu podobno ...« Naštete posebne pristojnosti mestnih ljudskih od-borov, izvzeth iz okrajev, niso bile razdeljene po sklopih nalog, kakor za kra-jevne, okrajne in okrožne ljudske odbore.

Okrajni ljudski odbori so morali v okviru posebnih pristojnosti skrbeti za

⁴⁷⁶ V času, ko je začel veljati Splošni zakon o ljudskih odborih (konec junija 1946), na območju LRS z republiškim zakonom o upravnoteritorialni razdelitvi še ni bilo določeno, kateri kraji ali naselja imajo v smislu 11. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih značaj mesta in katera od njih so izvzeta iz upravnega sestava okraja. Tega ni opredelil niti republiški zakon o upravni razdelitvi LRS z dne 10. septembra 1946. V LRS je na področju opredeljevanja mest in njihovega izvetja iz upravnega sestava okrajev precej zmešnjave vse do 21. oktobra 1949, ko je Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi LR Slovenije (Ur. l. LRS, št. 33-206/1949) kot mesti, izločeni iz okrajev, določil Celje in Maribor.

načrtno vodenje kmetijstva v okraju, podpiranje krajevnih ljudskih odborov pri opravljanju njihovih komunalnih zadev, dvig in razvoj zadružništva, lokalne industrije, obrti in trgovine, materialni in kulturni dvig svojega kraja, izvedbo ukrepov socialnega skrbstva, okrepitev demokratskega reda in varstva pravic državljanov kakor tudi za nadzor nad pravilno uporabo in izvajanjem zakonov, predpisov in politike višjih organov oblasti. Za našete obveznosti je zakon podrobno določil devet sklopov nalog, in sicer:

Na področju načrta (načrtovanja): priprava in uresničevanje okrajnih gospodarskih načrtov, potrjevanje (»odobravanje«) osnovnih postavk gospodarskih načrtov krajevnih ljudskih odborov, dajanje osnovnih smernic krajevnim ljudskim odborom za sestavo njihovih načrtov, vodenje okrajnih statistik, proučevanje načrtov ustanov in podjetij, ki jih vodijo višje državne oblasti in dajanje mnenja o njih.

Na področju kmetijstva: dajanje pobud in prizadevanja za vsa kmetijska dela ter njihov nadzor, vodenje okrajnih kmetijskih in strojnih postaj, drevesnic, živinskih bolnic in ambulant, živilskih postaj, lokalnih veterinarskih in agronomskih služb, semenskih skladišč, silosov itd., vodenje vzornih okrajnih kmetijskih posestev, žrebčarn itd., pomoč pri ustanavljanju zadrug in njihov nadzor, nadzor zemljiških skupnosti, lova in ribolova, sodelovanje pri agrarni reformi in kolonizaciji ter nadzor izvajanja teh postopkov, ki so potekali po odločbah višjih državnih organov, nadzor izkoriščanja gozdov, njihovo varovanje, zatiranje škode v gozdovih, skrb za pogozdovanje goličav in razporejanje sečnje ter opravljanje vseh poslov s področja kmetijstva, ki niso v pristojnosti drugih organov.

Na področju trgovine, industrije in obrti: skrb za razvoj in nadzor krajevnih industrij, upravljanje občeljudske imovine okrajnega pomena, kot so okrajni mlini, žage, podjetja za sečnjo lesa, opekarne, predilnice, električne centrale, kamnolomi, trgovska podjetja za preskrbo prebivalstva s kmetijskim orodjem, semeni in življenjskimi potrebščinami, gradbena podjetja, avtomobilska in prevozna podjetja, okrajne turistične ustanove in nadzor podobnih zadružnih in zasebnih ustanov ter podjetij, skrb za razvoj obrtništva in domače industrije, nadzor zasebnih in zadružnih obrti, organiziranje notranjih tržišč v okrajih po smernicah višjih državnih organov, skrb za pravilno preskrbo prebivalstva, sprejem in nadzor načrtov za razdeljevanje življenjskih potrebščin, nadzor zasebnih in zadružnih podjetij, določanje delovnega časa v trgovinah, gostilnah in obrtnih obratih.

Na področju delovnih odnosov: razporejanje delovne sile za javna dela, inšpekcija delovnih odnosov in delovnih pogojev, pregled vseh zaposlenih delavcev, nameščencev in vajencev, splošni nadzor ustanov socialnega zavarovanja okrajnega pomena.

Na področju izgradnje vasi in manjših mest: gradnja stanovanjskih zgradb v mestih in javnih zgradb okrajnega pomena, nadzor upravljanja državnih stanovanjskih zgradb, izdajanje dovoljenj za zidavo manjših stanovanjskih in

pomožnih zgradb, nadzor gradbene dejavnosti in kaznovanje gradbenih prekrškov, gradnja in vzdrževanje poti okrajnega pomena ter podpiranje in nadzor gradnje cest splošnega pomena, skrb za meliorizacije in komasacije zemljišč, sprejemanje regulacijskih načrtov in načrtov gradnje vasi (regulacijski oziroma urbanistični načrti), če sprejemanje ni bilo v pristojnosti višjih državnih organov, skrb za napeljavo razsvetljave, ureditve kanalov, preskrbo z vodo vseh krajev v okraju, »... ki tega ne morejo izvršiti z lastnimi silami ...« Opisane naloge spadajo pretežno v komunalno dejavnost, ki kot taka v zakonu pri nalogah okrajnih ljudskih odborov ni navedena.

Na področju financ: sprejemanje okrajnega proračuna, razpolaganje s temeljnimi in obratnimi gospodarskimi sredstvi okrajnega pomena, vodenje finančnih poslov za svoja podjetja in ustanove, nadzor finančnega poslovanja krajevnih ljudskih odborov in njihovih proračunov, odmera in pobiranje neposrednih davkov, če to ni v pristojnosti drugih ljudskih odborov, odrejanje in pobiranje okrajnih davščin v okviru zakonov in predpisov, ustanavljanje in upravljanje okrajnih hranilnic, sklepanje posojilnih pogodb z odobritvijo republiške vlade.

Na področju kulture in prosvete: ustanavljanje in nadzor osnovnih šol, nižjih kmetijskih in drugih strokovnih šol ter tečajev, vajenskih šol, okrajnih ljudskih knjižnic in ljudskih vseučilišč ter materialna skrb zanje, nadzor tečajev za splošno in strokovno izobraževanje delavcev, kmetov in nameščencev, upravljanje in nadzor delovanja kulturno-prosvetnih ustanov okrajnega pomena.

Na področju ljudskega zdravja in socialnega skrbstva: splošni zdravstveni nadzor v okrajih, prizadevanje za varstvo in izboljšanje ljudskega zdravja, določanje ukrepov in prizadevanje za preprečevanje epidemij, organizacija zdravstvene zaščite mater in otrok, upravljanje okrajnih bolnic, ambulant in zdravstvenih postaj, nadzor dela zasebnih zdravnikov, veterinarjev in lekarn, skrb za preskrbo mladoletnih, obolelih in onemoglih oseb, ustanavljanje okrajnih ustanov za socialno zaščito ter nadzor zasebnih in društvenih ustanov za socialno zaščito, skrb za preskrbo invalidov, vojnih sirot in drugih žrtev fašističnega vojnega nasilja in pregled nad njimi, če tega ne opravljajo višji organi, izvajanje vseh poslov s področja socialnega skrbstva, če niso v pristojnosti drugih organov.

Na ostalih področjih: nadzor pregledov državljanskih stanj pri krajevnih ljudskih odborih, predpisovanje ukrepov za vzdrževanje javnega reda na javnih krajih, cestah, ulicah, trgih in sejmiščih, vodenje upravnih in upravno-kazenskih postopkov na prvi stopnji v vseh predmetih, ki niso v pristojnosti krajevnih ljudskih odborov ali višjih državnih organov, volitve in razrešitve sodnikov in sodnikov porotnikov okrajnih sodišč, skrb za pravilno izvedbo volitev ter sklicevanje in izvedbo krajevnih zborov volivcev, podpiranje društev delovnega ljudstva, odločanje o delovnopravnih zadevah za uslužbence okrajnega in krajevnih ljudskih odborov ter nadzor opravljanja njihovih nalog.

*Mestni ljudski odbori mest, ki so bila izvzeta iz okrožja,*⁴⁷⁷ so razen nalog, ki so bile v pristojnosti mestnih ljudskih odborov mest, izvzetih iz okraja, opravljali še naloge iz pristojnosti okrožnih ljudskih odborov.

Okrožni ljudski odbori so bili v okviru posebnih pristojnosti zadolženi za izvajanje in nadzor splošnih nalog državne uprave in politike zvezne in republiške vlade v okrožju, pravilno uporabo in razdelitev ter izpopolnjevanje uslužbenskih kadrov, uresničevanje planov, vodenje industrije, gozdarstva, gradenj, trgovine, če te naloge niso bile v pristojnosti višjih državnih organov. Njihova naloga je bila tudi sodelovanje pri varovanju državne varnosti, dvigu splošne kulture ter nadzoru srednjega šolstva. Skrbeti so morali za pravilno izvedbo volitev in »... za sodelovanje ljudskih množic v državni upravi ...« Za izvajanje naštetih obveznosti je zakon podrobno določil deset sklopov nalog, in sicer:

Na področju načrta (načrtovanja): sprejemanje in uresničevanje okrožnih gospodarskih načrtov, posredovanje smernic za sestavljanje gospodarskih načrtov okrajnim in mestnim ljudskim odborom in potrjevanje osnovnih postavk teh načrtov, vodenje okrožnih statistik in nadzor nad njimi, proučevanje načrtov ustanov in podjetij, ki so pod vodstvom višjih organov oblasti, posredovanje mnenj o njih.

Na področju kmetijstva in gozdarstva: vodenje vzornih okrožnih kmetijskih posestev, semenskih skladišč, velikih živinorejskih postaj, žrebčarn, živinskih bolnic, sodelovanje pri agrarni reformi in kolonizaciji ter nadzor teh postopkov, izvajanje načrtov pogozdovanja in izkoriščanja gozdov, varovanje in nadzor gozdov, izdajanje predpisov o izkoriščanju zasebnih kmetijskih strojev ter v okviru splošnega cenika določanje cen storitev in nadzor teh opravil, ustanavljanje in vodenje podjetij za sladkovodno in pomorsko ribištvo, nadzor ribištva, nadzor in izvajanje kmetijskih načrtov v okrajih in sprejemanje ukrepov za njihovo izvajanje.

Na področju industrije in obrti: upravljanje državnih industrijskih podjetij, ki jih določi prezidij republiške ljudske skupščine, v okviru gospodarskih načrtov izdajanje dovoljenj za delo zasebnim in združenim industrijskim podjetjem, če jih jim ne izdata zvezna ali republiška vlada, določanje proizvodnih nalog industrijskih in obrtnih podjetij, če to ni v pristojnosti drugih gospodarskih organizacij, izdajanje dovoljenj za delo zasebnim in združenim obrtniškim podjetjem in obratom ter posredovanje navodil okrajnim ljudskim odborom za nadzor le-teh, ustanavljanje in upravljanje podjetij okrožnega pomena in teh, ki jih določi prezidij republiške ljudske skupščine za izkoriščanje gozdov in predelavo lesa.

⁴⁷⁷ Po Zakonu o upravni razdelitvi Federalne Slovenije z dne 6. septembra 1945 (Ur. l. SNOS in NVS, št. 33-231/1945) je imelo značaj okrožja okrožno mesto Ljubljana, ki je bilo v zakonu o upravni razdelitvi LRS leto kasneje, to je 10. septembra 1946, opredeljeno kot Okrožje Ljubljana mesto, izvzeto iz Ljubljanskega okrožja (Ur. l. LRS, št. 62-242/1946). Po odpravi okrožij v začetku leta 1947 se je Okrožje Ljubljana mesto preimenovalo v Glavno mesto Ljubljana (Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946, Ur. l. LRS, št. 5-21/1947).

Na področju gradenj in komunalnega gospodarstva: ustanavljanje in upravljanje okrožnih gradbenih podjetij, priprava in izvajanje načrtov izgradnje vasi in mest, potrjevanje regulacij in parcelacij naselij, izdajanje gradbenih dovoljenj, razen v primerih, za katere so pristojni drugi državni organi, izdajanje dovoljenj za ustanavljanje zasebnih gradbenih podjetij in podjetij za proizvodnjo gradbenega materiala in nadzor le-teh, nadzor gradbenih podjetij, če zanje niso pristojni drugi državni organi, gradnja kanalov, plovnihi poti in hidrotehničnih objektov okrožnega pomena, skrb za regulacijo rek, kanalov in gradnja pristanišč, če to ni v pristojnosti zveznih ali republiških državnih organov, gradnja in upravljanje letovišč, toplic in kopališč okrožnega pomena, nadzor komunalnega gospodarstva v mestih in izdajanje predpisov za ureditev stanovanjskih razmer v mestih, gradnja in vzdrževanje poti okrožnega pomena, nadzor gradenj poti vaškega in okrajnega pomena, pomoč pri gradnji, vzdrževanju in nadzor cest splošnega pomena, sodelovanje pri izgradnji poštnega, telegrafskega in telefonskega omrežja ter železnic v okrožju.

Na področju trgovine: organiziranje notranjega tržišča na svojih območjih, sestavljanje načrtov preskrbe okrožja in vodenje pregledov razdeljevanja racioniranih potrebščin, ustanavljanje in vodenje okrožnih trgovskih podjetij po navodilih republiškega ministrstva za trgovino in preskrbo, izdajanje dovoljenj trgovinam, urejanje poslovanja zasebnih in združenih trgovskih podjetij in nadzor nad njimi, sprejemanje predpisov o organizaciji in vzdrževanju sejmov, določanje cen predmetom v prodaji po splošnih cenikih in njihovo nadziranje, sprejemanje predpisov o določanju plačil obrtniških, prevoznih in podobnih storitev, organiziranje odkupov potrebščin in industrijskih surovin, če to ni v pristojnosti višjih državnih organov, ustanavljanje in upravljanje okrožnih podjetij za lokalni promet, sprejemanje predpisov o ureditvi lokalnega prometa, nadzor poslovanja zasebnih in združenih prevoznih in prometnih podjetij, organiziranje sistematične borbe proti špekulacijam in posredovanje tovrstnih navodil okrajnim in mestnim ljudskim odborom.

Na področju financ: sprejemanje okrožnih proračunov, razpolaganje s temeljnimi in obratnimi gospodarskimi sredstvi okrožnega pomena, vodenje finančnih načrtov in poslov svojih podjetij in ustanov, nadzor finančnega poslovanja krajevnih, mestnih in okrajnih ljudskih odborov, odmera določenih davkov in nadzor pobiranja le-teh, predpisovanje okrožnih davščin z odobritvijo višjih državnih organov, nadzor poslovanja kreditnih ustanov v okrožjih, sklepanje posojilnih pogodb, ustanavljanje in vodenje okrožne posojilnice in podobnih kreditnih ustanov z odobritvijo pristojnega višjega državnega organa.

Na področju delovnih odnosov: vodenje higienskega, tehničnega in splošnega inšpekcijskega dela, posredovanje v delovnih sporih večjega pomena, splošni nadzor dela ustanov za socialno zavarovanje, sprejemanje ukrepov za boljše usposabljanje kvalificirane delovne sile ter ustanavljanje in vzdrževanje vajenskih internatov, sprejemanje ukrepov za izboljšanje življenjskih in kul-

turnih razmer delavcev in kmečkih dninarjev, skrb za ustanavljanje toplic, zdravilišč in letovišč zanje.

Na področju prosvete in kulture: nadzor osnovnošolskega ter splošnega in strokovnega srednješolskega pouka, vzdrževanje srednjih šol, ustanavljanje internatov, ustanavljanje in upravljanje okrožnih gledališč ter podpiranje ostalih prosvetnih in kulturnih ustanov.

Na področju ljudskega zdravja in socialnega skrbstva: ustanavljanje in upravljanje okrožnih zdravstvenih ustanov (bolnic, zdravilišč itd.), sprejemanje dopolnilnih predpisov o organizaciji zdravstvene službe in vzdrževanju higiene, preventiva proti epidemijam, nadzor okrajnih in mestnih zdravstvenih ustanov, izdajanje dovoljenj za delo zdravnikom in lekarnarjem, izdajanje dovoljenj za delo društev za socialno podporo in preskrbo okrožnega, okrajnega in krajevnega pomena in nadzor njihovega dela, sprejemanje dopolnilnih predpisov o preskrbi onemoglih in nepreskrbljenih oseb ter žrtev vojne in fašističnega nasilja, ustanavljanje in upravljanje okrožnih ustanov za preskrbo.

Na ostalih področjih: skrb za pravilno organiziranje vseh organov državne uprave, ustanov in podjetij v okrožjih, izvajanje delovnopravne zakonodaje za uslužbenke okrožnih, okrajnih, mestnih in krajevnih ljudskih odborov in njihovih podjetij ter ustanov, razen za uslužbenke, ki jih razporeja republiška vlada, vodenje upravnih in upravnokazenskih postopkov okviru svojih pristojnosti, volitve in razrešitve sodnikov in sodnikov porotnikov okrožnih sodišč, skrb za izvedbo volitev, nadzor izvajanja volilnih predpisov pri nižjih ljudskih odborih, sprejemanje dopolnilnih predpisov o gibanju prebivalstva in dovoljenjih za bivanje.

*Oblastni ljudski odbori*⁴⁷⁸ so v okviru posebnih pristojnosti izvajali enake naloge, kakor jih je zakon opredelil za okrožne ljudske odbore. Prezidij republiške ljudske skupščine pa je smel »... glede na gospodarski in kulturni pomen oblasti naložiti oblastnemu ljudskemu odboru vodstvo podjetij in ustanov, ki imajo oblastni pomen in prenesti na njegovo pristojnost druge posle iz posameznih področij državne uprave ...«

Naštete pristojnosti ljudskih odborov, ki so jih izvajali prek skupščin odbornikov in svojih izvršilnih odborov, je bilo mogoče v okviru splošnih načel spremeniti le z republiškim zakonom. Formalno so jih izvajali z odloki, odredbami, odločbami in navodili.

Splošni zakon o ljudskih odborih je v 35. členu opredelil pristojnosti v iz-

⁴⁷⁸ V LRS so bile oblasti kot upravnoteritorialne enote ustanovljene šele 16. februarja 1949, ko je bila z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije ustanovljena Primorska oblast (Ur. l. LRS, št. 8-34/1949) oziroma 6. maja 1946, ko so bile z Zakonom o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji ustanovljene Goriška, Ljubljanska in Mariborska oblast. Glavno mesto Ljubljana pa je bilo izločeno iz oblasti (Ur. l. LRS, št. 16-86/1949). Oblasti so bile odpravljene v začetku januarja 1951 z Zakonom o odpravi oblasti kot upravnoteritorialnih enot v Ljudski republiki Sloveniji (Ur. l. LRS, št. 4-21/1951).

ključni pristojnosti *ljudskih odborov* in jih nikakor niso smeli prenesti na svoje izvršilne odbore. Te so bile:

- volitve in razrešitve članov izvršilnih odborov,
- razpusti nižjih ljudskih odborov in njihovih izvršilnih odborov,
- razpisi volitev v nižje ljudske odbore,
- razpravljanje o poročilih svojih izvršilnih odborov,
- sestava (sprejem) proračunov in gospodarskih načrtov,
- sprejemanje odločb o sklenitvi posojil,
- sprejemanje odločb o ustanavljanju podjetij in ustanov,
- sprejemanje statuten ljudskih odborov in poslovnikov za delo svojih skupščin,
- sprejemanje odločb o ponovnih izvolitvah odbornikov,
- volitve disciplinskih sodišč za uslužbence,
- sprejemanje odlokov,
- razveljavljanje, odpravljanje in spreminjanje odlokov nižjih ljudskih odborov,
- volitve in razrešitve sodnikov in sodnikov porotnikov,
- določanje krajevnih davščin,
- izvajanje drugih poslov, ki jih zakon izrecno daje odborom kot celotam.

Za kršenje odlokov, odredb, odločb in navodil, ki so jih sprejeli ljudski odbori, je bila glede na njegovo stopnjo zagrožena denarna kazen pa tudi kazen odvzema prostosti ali prisilnega dela brez odvzema prostosti od enega do treh mesecev.

Izvršilni odbori ljudskih odborov so bili izvršilni in upravni organi ljudskih odborov. Opravljali so naloge ljudskih odborov, če niso bile v izključni pristojnosti ljudskih odborov, kar je moralo biti urejeno z zakoni. Zato so bili za delo odgovorni ljudskim odborom in višjim organom oblasti. Izvršilni odbori so izvrševali akte svojih ljudskih odborov kakor tudi akte višjih organov državne oblasti in uprave. Za izvrševanje nalog so sprejemali odredbe, navodila in odločbe, njihovo realizacijo pa so morali izpeljati po upravnih panogah oblikovani oddelki in odseki.

Zakon je še določil, katerih pristojnosti izvršilni odbori nikakor niso smeli prenesti na oddelke in odseke in so bili zato v njihovi izključni pristojnosti. To so bile naslednje naloge:

- izdajanje odredb,
- priprava predlogov proračunov in načrtov (verjetno so mišljeni gospodarski načrti ljudskih odborov),
- sklepanje pogodb in prevzemanje obveznosti,
- odobritev izrednih stroškov iz proračuna,
- imenovanje vodij podjetij in ustanov,
- imenovanje uslužbencev, razen pomožnega osebja,
- sklicevanje ljudskih odborov na zasedanja in predlaganje dnevnih redov,
- sprejemanje poslovnikov za delo izvršilnih odborov ter ustanov in podjetij,

- zadrževanje odlokov podrejenih (nižjih) ljudskih odborov ter razveljavitev, odprava ali sprememba odredb in odločb podrejenih (nižjih) izvršilnih odborov,
- izvajanje poslov, ki jih zakoni, uredbe, pravilniki in odloki ljudskih odborov dajejo v izrecno pristojnost izvršilnim odborom.

V IV. poglavju zakona so na podlagi načela demokratičnega centralizma zelo natančno opredeljeni vertikalni odnosi podrejenosti ljudskih odborov od najnižjih krajevnih do najvišjih oblastnih ljudskih odborov, ki so bili za delo odgovorni republiški ljudski skupščini oziroma njenemu prezidiju. Določeno je bilo, da višji ljudski odbori dajejo splošne smernice in izvajajo splošno nadzorno politiko nad delom nižjih ljudskih odborov. Prav tako so bili izvršilni odbori vertikalno odgovorni višjim izvršilnim odborom, izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov pa republiški vladi. Republiška vlada in višji izvršilni odbori so usmerjali upravno politiko nižjih izvršilnih odborov in so jih pri delu tudi nadzirali. Veljalo je splošno načelo, da »... višji organi državnih oblasti in državne uprave občujejo z ljudskimi odbori in izvršilnimi odbori praviloma po neposredno nižjem organu ...« Prezidij republiške skupščine je imel pravico razveljaviti, odpraviti ali spremeniti nezakonite ali nepravilne odloke, odredbe, navodila ali odločbe vseh ljudskih odborov v republiki. Enake pravice so imeli tudi vsi nadrejeni ljudski odbori do podrejenih. Vlada ljudske republike pa je imela pravico zadržati izvršitev nezakonitih ali nepravilnih pravnih aktov nižjih ljudskih odborov. Vlada in njeni člani ter nadrejeni izvršilni odbori ljudskih odborov so smeli razveljaviti, odpraviti ali spremeniti nezakonite in nepravilne akte nižjih izvršilnih odborov, medtem ko so imeli poverjeniki nadrejenih izvršilnih odborov pravico zadržati izvršitev nezakonitih ali nepravilnih pravnih odločitev podrejenih izvršilnih odborov. Poverjeniki nadrejenih izvršilnih odborov so imeli tudi pravico razveljaviti, odpraviti ali spremeniti odločbe ustreznih odsekov izvršilnih odborov nižjih ljudskih odborov. Ljudski odbori in njihovi izvršilni odbori, katerih pravni akti so bili razveljavljeni ali zadržani, so imeli pravico pritožbe pri nadrejenih organih državne oblasti. Ta del zakona tudi podrobno ureja razpustitev ljudskih odborov, njihovih izvršilnih odborov in razpis nadomestnih volitev.⁴⁷⁹

Janez Šmidovnik ugotavlja, da je bil s sprejemom Splošnega zakona o ljudskih odborih »... v celoti izgrajen sistem ljudskih odborov ...« Predstavljali so »... enoten sistem predstavniških organov od najnižje teritorialne enote, torej od kraja do najvišje enote, tj. do republike oziroma do federacije ...« Kot organi državne oblasti v ustreznih upravnoteritorialnih enotah so bili »... po svoji naravi enakovrstni organi, kot republiške ali zvezna skupščina ...«, saj so bili na svojih območjih »... najvišji organi državne oblasti v zadevah lokalnega pomena ...,« izvajali pa so tudi naloge splošnega pomena. Kot sovjeti v sovjetski državi, so bili tudi ljudski odbori »... integralni del nove države; bili

⁴⁷⁹ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 43-288/1946.

so ... državni organi v lokalnih enotah, tesno povezani po vertikalni liniji in izrazito podrejeni centralnim državnim organom ...» Zato je Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1946 »... skoraj popolna kopija ureditve po sovjetski ustavi iz leta 1936 ...«

Delovali so po načelih enotnosti oblasti in demokratičnega centralizma. Šmidovnik dodaja, da Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1946 »... še ni delal razlike med nalogami ljudskih odborov v zadevah lokalnega pomena in nalogami v zadevah splošnega pomena, čeprav je ... omenjal obe vrsti nalog ... V tem času so bile dejansko in praktično še vse naloge ljudskih odborov zadeve splošnega pomena ...« in »... so bile važne predvsem naloge, ki so prihajale od zgoraj in ki so jih narekovali splošni državni interesi ... Interesi najširše skupnosti so bili tako prevladujoči in prepričljivi, da zanemarjanje ožjih lokalnih interesov niti ni pomenilo kakšnega političnega problema ... Elastična koncepcija demokratičnega centralizma je zagotavljala koncentracijo naporov vsega naroda za reševanje temeljnih problemov države v prvih povojnih letih, ki so bila ... leta izgradnje nove države in novega družbenega sistema ... Zato ... kakšna izrazita samostojna lokalna politika, ki ne bi bila vključena v skupni centralni državni plan, v tem času še ni bila mogoča ...« Tedaj se še niso uveljavljali izrazitejši antagonizmi med interesi višjih in nižjih upravnoteritorialnih enot. Janez Šmidovnik meni, da so imeli ljudski odbori, kot so bili opredeljeni v prvem Splošnem zakonu o ljudskih odborih, »... objektivno le malo možnosti za razvoj resnične lokalne samouprave ...«⁴⁸⁰

Josip Globevnik je zapisal, da je bil »... Splošni zakon o ljudskih odborih sploh prvi tak zakon v svetu po drugi svetovni vojni ...«⁴⁸¹

5. Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947

Ustava Ljudske republike Slovenije je pristojnosti ljudskih odborov kot najvišjih organov državne oblasti lokalnega značaja v upravnoteritorialnih enotah, ki so bile njihova geografska območja, opredelila le na splošno. Temeljne pristojnosti ljudskih odborov so določene v 91. členu. Njihove naloge so bile, da »... vodijo delo podrejenih upravnih organov ter gospodarsko in kulturno izgradnjo v svojem območju; zagotavljajo zaščito javnega reda, spoštovanje zakonov in pravic državljanov; določajo svoj proračun in svoj gospodarski načrt; upravljajo podjetja in ustanove lokalnega značaja ...« Svojo državno oblast so na rednih in izrednih skupščinah odbornikov in s svojimi izvršilnimi in upravnimi organi izvrševali v mejah svojih pristojnosti, ki so bile določene z zvezno in republiško ustavo in zakonodajo. Gmotno podlago delovanja ljudskih odborov so predstavljali njihovi proračuni, ki so jih izdajali oziroma sprejemali v okviru proračuna višjega organa državne oblasti. Kot izvršilni in

⁴⁸⁰ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 93–101.

⁴⁸¹ Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 35.

upravni organi ljudskih odborov so bili opredeljeni izvršilni odbori, pri manjših ljudskih odborih pa so funkcijo izvršilnih odborov skupaj opravljali njihovi predsedniki in tajniki. Izvršilni organi ljudskih odborov, ki so izvajali formalno izvršilno oblast na podlagi odločitev svojih ljudskih odborov, zakonskih pooblastil in drugih splošnih predpisov višjih državnih organov z obveznimi odredbami splošnega značaja, navodili in odločbami, so bili »... odgovorni in dajejo račun o svojem delu svojemu ljudskemu odboru ...« Nikakor pa niso smeli izvajati nalog, ki so bile po zakonu v izključni pristojnosti njihovih ljudskih odborov. Ustava LRS je po zveznem Splošnem zakonu o ljudskih odborih povzela določila o odnosih med nivojskimi organi državne oblasti in državne uprave. To je pomenilo, da so bili izvršilni in upravni organi ljudskih odborov po vertikalni liniji odgovorni višjim izvršilnim in upravnim organom državne oblasti.⁴⁸²

Upravne spremembe, ki so bile tudi posledica Ustave LRS (med upravno-teritorialnimi enotami niso več navedena okrožja), je povzel zakon o spremembah upravne razdelitve LRS, ki ga je Prezidij Ljudske skupščine LRS razglasil 23. januarja 1947, veljati pa je začel 25. januarja, ko je bil objavljen v uradnem listu. Odpravil je okrožja kot upravnoteritorialne enote in pooblastil Vlado LRS, »... da začasno prenese vse posle iz področja javne uprave, ki so spadali v pristojnost okrožnih ljudskih odborov ljubljanskega, celjskega, mariborskega in novomeškega okrožja, na vlado Ljudske republike Slovenije in njene organe oziroma na okrajne ljudske odbore na območju Ljudske republike Slovenije ...«⁴⁸³

6. Zvezni in republiški petletni gospodarski načrt z dne 28. aprila in 8. julija 1947

Ljudska skupščina FLRJ je 28. aprila 1947 sprejela zvezni, Ljudska skupščina LRS pa 8. julija 1947 republiški zakon o petletnem planu za obdobje od vključno leta 1947 do konca leta 1951. V uvodu slovenskega zakona je zapisano, da je »... Ljudska republika Slovenija, zastopajoč načelo enotne jugoslovanske gospodarske politike ...« svoj petletni gospodarski načrt sprejela »... v okviru obdržavnega plana ...« Zvezni zakon v uvodu navaja, slovenski pa povzema, da so bili v obdobju od konca druge svetovne vojne do konca leta 1946 »... zaradi delovnega poleta in junaštva množic delovnega ljudstva ... ter zaradi naporov ljudske oblasti ... doseženi hitri in veliki uspehi, tako da je bilo narodno gospodarstvo kljub velikemu razrušenju zaradi vojnega pustošenja v glavnem obnovljeno v dveh letih in je proizvodnja v najvažnejših panogah dosegla predvojno proizvodnjo, v nekaterih pa jo je celo presegla ...« Z zvezno in republiškiimi ustavami ter sistemskimi zakoni na področju gospodarstva⁴⁸⁴ so

⁴⁸² Ustava Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4.A-20/1947.

⁴⁸³ Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946, Ur. l. LRS, št. 5-21/1947.

⁴⁸⁴ Najpomembnejši taki zakoni so bili: Zakon o zaplembi imovine in upravljanju zaplembe, Ur. l.

bili »... podani pogoji za odstranitev slepega delovanja ekonomskih zakonov ...« in »... ustvarjeni pogoji za sistematičen prehod v načrtno gospodarstvo ...«⁴⁸⁵

Zvezni petletni gospodarski načrt, še bolj pa republiški, sta zelo natančno opredelila rezultate, ki jih morata država in republika doseči v petletnem obdobju. Planiranje je zelo konkretno poseglo na vsa področja gospodarstva in družbenih služb.

Petletni gospodarski plani na državni in republiških ravneh ljudskim odborom kot lokalnim državnim organom oblasti niso nalagale konkretnih nalog. Iz vsebine planskih zakonov pa je jasno razvidno, da so morali ljudski odbori prevzeti svoje planske obveznosti v okviru pristojnosti, ki jim jih je glede na njihovo stopnjo predpisoval zvezni Splošni zakon o ljudskih odborih, čeprav niso omenjene ne v zveznem in ne v republiškem zakonu o petletnem planu. V 9. členu slovenskega planskega zakona je določena dolžnost organov ljudske oblasti, da ustrezno s planskimi nalogami enakomerno razporedijo materialna sredstva in kadre ter da zagotovijo delavcem, kmetom, obrtnikom in delovni inteligenci »... ustrezne življenjske pogoje ...« V 7. točki uvodnega dela slovenskega zakona je med temelji planskega razvoja narodnega gospodarstva navedena tudi zahteva po dvigu gospodarske moči okrajev in razvoju lokalnega gospodarstva.

Letne naloge iz zveznega in republiških planskih zakonov so morali izvajati v okviru zveznega in republiških letnih gospodarskih načrtov. Zvezni zakon je obvezoval Vlado FLRJ, da za izvedbo petletnega načrta »... daje splošna navodila za sestavljanje petletnih in enoletnih gospodarskih načrtov ljudskih republik ...« Slovenski zakon pa je uzakonil, da mora Vlada LRS za izvedbo planiranih nalog posredovati »... splošna navodila za izdelavo petletnega in enoletnih gospodarskih planov ljudskih odborov ...« To je pomenilo, da so morali svoje planske dokumente pripraviti in sprejeti tudi v vseh ljudskih odborih, nadzor nad izvajanjem pa je bil naložen republiški vladi. Zvezni in republiški zakon sta zahtevala, da se mora od dneva uveljavitve zakonov (oba

DFJ, št. 40-359/1945 (ponatis Ur. l. DFJ, št. 40/1945 je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 18/1945); Zakon o pobijanju nedopustne špekulacije in gospodarske sabotaže, Ur. l. DFJ, št. 26-241/1945 (ponatis Ur. l. DFJ, št. 26/1945 je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 9/1945); Zakon o zatiranju nedovoljene trgovine, nedovoljene špekulacije in gospodarske sabotaže, Ur. l. FLRJ, št. 56-382/1946; Osnovni zakon o razlastitvi, Ur. l. FLRJ, št. 28-209/1947; Zakon o agrarni reformi in kolonizaciji, Ur. l. DFJ, št. 64-605/1945 (ponatis Ur. l. DFJ, št. 64/1945 je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 35/1945); Zakon o agrarni reformi in kolonizaciji v Sloveniji, Ur. l. SNOS in NVS, št. 62-396/1945; Zakon o nacionalizaciji zasebnih gospodarskih podjetij, Ur. l. FLRJ, št. 98-677/1946. Jože Prinčič: Nacionalizacija na ozemlju LR Slovenije 1945–1963, Novo mesto 1994; Jože Prinčič: Druga nacionalizacija industrijskih in rudarskih podjetij na ozemlju LR Slovenije, Prispevki za novejšo zgodovino, XXXII/1–2, Ljubljana 1992, str. 191–200; Zdenko Čepič: Agrarna reforma in kolonizacija v Sloveniji (1945–1948), Maribor 1995; Jože Žontar: Povojni prisilni odvzemi zasebnega premoženja, Arhivi, XIII/1–2, Ljubljana 1990, str. 5–11.

⁴⁸⁵ O gospodarskem razvoju po drugi svetovni vojni: Jože Prinčič: Slovenska industrija v jugoslovanskem primežu (1945–1956), Seidlova zbirka, Novo mesto 1992; Jože Prinčič: V začaranem krogu, slovensko gospodarstvo od nove ekonomske politike do velike reforme 1955–1970, Ljubljana 1999.

zakona sta veljala za obdobje od 1. januarja 1947 dalje, zvezni je začel veljati z objavo v Ur. l. FLRJ 30. aprila 1947, slovenski pa z objavo v Ur. l. LRS 2. avgusta 1947) »... vsa gospodarska in druga dejavnost (kulturna in prosvetna, zdravstvena, znanstveno-raziskovalna in druge) državnih organov, ustanov in podjetij, ... ki so k tej dejavnosti zavezani po tem zakonu ali drugih veljavnih zakonih in predpisih, spraviti v sklad z nalogami, ki so določene po tem zakonu in z zakoni in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi ...« Zato so se morali vsi državni organi uskladiti z nalogami, določenimi v petletnem planu, saj sta zakona zahtevala, da »... morajo vsi ministri in izvršni odbori ljudskih odborov, voditelji vseh uradov, ustanov in podjetij opraviti revizijo svojih podrejenih uradov, ustanov, podjetij in obratov in njihovo delo usmeriti k izpolnitvi in prekoračevanju petletnega plana ...« Zakona sta označila vestno in pravočasno izvrševanje planskih nalog kot »najvišjo dolžnost in čast vsakega državljana«. Vsi, ki so sodelovali pri uresničevanju splošnega petletnega plana in gospodarskih načrtov ljudskih odborov, so bili odgovorni za »... pravilno in racionalno izkoriščanje surovin, energije, proizvodjalnih sredstev in delovnih moči, za pravilnost in smotrnost investicij, kakor tudi za vzdrževanje dosežene kakovosti izdelkov in za njeno stalno izboljševanje in izpolnjevanje ...«⁴⁸⁶

Naloge, določene v petletnem gospodarskem planu, so se odrazile tudi v delu lokalnih državnih organov, in »... vse bolj je prihajal do izraza tudi tisti del gospodarstva, ki je bil dan v upravljanje ljudskim odborom zlasti potem, ko so bile v letu 1947 odpravljene posebne uprave narodne imovine ...« Ljudski odbori so postopno postajali načrtovalci, organizatorji in neposredni voditelji lokalnega gospodarstva. Vloga ljudskih odborov v lokalnem gospodarstvu se je zelo povečala leta 1948, ko je bila aprila izvedena druga nacionalizacija še preostalih zasebnih gospodarskih podjetij. Z njo »... je bil postavljen širok gospodarski temelj lokalnemu gospodarstvu, ki je bilo dopolnilo za republiško in zvezno gospodarstvo ...« Ljudski odbori so prevzeli v neposredno operativno upravljanje vsa državna gospodarska podjetja, razen podjetij republiškega in zveznega pomena. Tudi trgovina in gostinstvo sta prešla v upravljanje ljudskih odborov. Nove naloge so bile tudi v združenem kmetijstvu, pri odkupih ter preskrbi prebivalstva z razdeljevanjem potrošnih predmetov. To so bile pretežno naloge splošnega pomena, ki so jih ljudski odbori opravljali z izvrševanjem splošnih zveznih in republiških predpisov in dnevnih operativnih navodil višjih državnih organov, medtem ko so »... naloge lokalnega pomena ... stale ob strani in so se nujno morale zanemarjati ...«⁴⁸⁷

Petletni plan in njegovo izvajanje je ljudskim odborom namenil številna

⁴⁸⁶ Zakon o petletnem načrtu za razvoj narodnega gospodarstva Federativne ljudske republike Jugoslavije v letih 1947–1951, Ur. l. FLRJ, št. 36-280/1947; Zakon o petletnem planu za razvoj narodnega gospodarstva Ljudske republike Slovenije v letih 1947 do 1951, Ur. l. LRS, št. 31-181/1947.

⁴⁸⁷ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 35–37.

opravila in odločitve »... operativne narave v zvezi z izgradnjo in vodenjem socialističnega gospodarstva na temeljih državne lastnine in po metodah planskega gospodarstva ...« Dejavnost ljudskih odborov se je močno povečala, zlasti v lokalnem gospodarstvu, trgovini pa tudi v kmetijstvu. Ljudski odbori so preraščali regulativno in nadzorno funkcijo, ki jim jo je določal Splošni zakon o ljudskih odborih, saj so postopno postajali »... voditelji gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja na svojem območju ...« Razmeroma številčni ljudski odbori so na sejah le s težavo izpolnjevali svoje obveznosti, vse bolj so njihove naloge prehajale na »... ožji operativni, stalni kolegij z zelo sumarnimi pooblastili ...«, ki ga je predstavljal izvršilni odbor. Izvršilni odbori so bili »... kadrovsko sestavljeni iz najmočnejših političnih osebnosti ... Tako so imeli ... v okoliščinah povojne obnove in izgradnje nove socialistične države daleč večji pomen, kot bi izhajalo iz načela o enotnosti oblasti, po katerem naj bi bilo težišče ljudske oblasti v predstavniškem organu ...« Izvršilni odbori ljudskih odborov so tako postali »... praktično daleč močnejši kot ljudski odbori ...«, vse bolj so postajali samostojni državni organi. Zaradi nujnosti voditi družbeni in zlasti gospodarski razvoj države na administrativni način je obstajala velika »... nevarnost birokratizacije državnega in sploh družbenega življenja ...,« ki se je še povečala, ker »... so se vodilni partijski organi pričeli zraščati z državnim upravnim mehanizmom ...«⁴⁸⁸

7. Oblastni ljudski odbori, 1949–1951

V drugi polovici marca 1949 je Prezidij Ljudske skupščine FLRJ sprejel ukaz o ustanovitvi oblasti kot oblik novih upravnoteritorialnih enot, ki združujejo več okrajev in jih kot najvišji lokalni organi državne oblasti in uprave vodijo oblastni ljudski odbori. V ukazu je bilo določeno, da za obdobje do volitev v oblastne ljudske odbore (morale so biti izvedene najkasneje v enem letu po ustanovitvi oblasti) na območjih oblasti ustanovijo začasne oblastne ljudske odbore. Pravna podlaga za njihovo ustanovitev je bila v 107. členu Ustave FLRJ in 9. členu prvega Splošnega zakona o ljudskih odborih. V uvodnem odstavku ukaza zvezni prezidij ugotavlja, da so se »... funkcije in naloge sedanjih lokalnih organov državne oblasti in uprave ... povečale in razrasle v tolikšni meri, da so vlade in posamezna ministrstva ljudskih republik v zvezi z delom ljudskih odborov preobremenjena z operativnimi nalogami, kar otežuje in slabi njihovo vodstvo in kontrolo nad delom ljudskih odborov ...« Prav tako »... so se posamezne zadeve iz dosedanje pristojnosti okrajnih ljudskih odborov razširile v tolikšni meri, da so prerasle možnosti okrajnih ljudskih odborov in da bi morale biti osredotočene pri višjih organih ljudske oblasti ...« Oblasti in njihovi ljudski odbori so omogočili, da se »... izpopolnijo metode vodstva lokalnih organov oblasti in uprave po zveznih in republiških državnih

⁴⁸⁸ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 97–99; Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 35–43, 48, 65.

organih in zagotovi njihova kontrola nad delom ljudskih odborov in nad pravnim izvajanjem zakonov, uredb in drugih predpisov in pa smernic višjih državnih organov v ljudskih odborih ...» Nove upravnoteritorialne enote in njihovi ljudski odbori so zato pomenili centralizacijo delovanja ljudskih odborov kot lokalnih organov državne oblasti. Po drugi strani pa je v uvodnem delu zakona tudi zapisano, da so se lokalni organi ljudske oblasti že toliko utrdili in hkrati kvalitetno napredovali v svojem delu, da se lahko vrsta zadev iz dotedanje republiške pristojnosti prenese v pristojnost lokalnih organov ljudske oblasti.⁴⁸⁹

Ljudska skupščina LRS je 6. maja 1949 sprejela zakon, ki je v Sloveniji kot upravnoteritorialne enote uzakonil oblasti. Ustanovljene so bile tri: Ljubljanska, Mariborska in Goriška, ki so jih do rednih volitev vodili začasni oblastni ljudski odbori.⁴⁹⁰ Isti dan je Ljudska skupščina LRS sprejela tudi zakon o volitvah ter delu začasnih ljudskih odborov in o prenosu pristojnosti nanje. V splošnem je veljalo, da so pristojnosti oblastnih ljudskih odborov določene v prvem zveznem Splošnem zakonu o ljudskih odborih. Zakon o volitvah in delu začasnih oblastnih ljudskih odborov je pooblastil Prezidij Ljudske skupščine LRS, da z ukazom predpiše, katere izmed zadev, ki po prvem Splošnem zakonu o ljudskih odborih in drugih zakonih spadajo v pristojnost republiških in lokalnih državnih organov, preidejo v pristojnost oblastnih ljudskih odborov. Vlada LRS je bila pooblaščenca, da podobno opredeli pristojnosti oblastnih ljudskih odborov, ki so po vladnih predpisih do tedaj spadale v pristojnost vlade ali lokalnih organov državne oblasti. Člani vlade oziroma ministri pa so morali predpisati, katere izmed zadev, ki so z njihovimi predpisi dane v pristojnost republiških in lokalnih državnih organov, preidejo v pristojnost oblastnih ljudskih odborov. Že ta zakon je pristojnost za volitve predsednikov, sodnikov in sodnikov porotnikov okrožnih sodišč iz okrožnih zborov delegiranih odborov iz srede leta 1947 prenesel načasne oblastne ljudske odbore.⁴⁹¹

Prezidij Ljudske skupščine LRS je nekatere, z dotedanjimi republiški zakoni določene pristojnosti republiških in lokalnih državnih organov, z ukazom, ki ga je sprejel 14. junija 1949, prenesel na oblastne ljudske odbore. S tem dnem so oblastni ljudski odbori dobili naslednje pristojnosti:

⁴⁸⁹ Ukaz o ustanovitvi oblasti kot teritorialnih upravnih enot in začasnih ljudskih odborov oblasti na ozemlju Ljudske republike Srbije, Ljudske republike Hrvatske, Ljudske republike Slovenije, Ljudske republike Makedonije in Ljudske republike Bosne in Hercegovine, Ur. l. FLRJ, št. 26-211/1949.

⁴⁹⁰ Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 16-86/1949; Uredba o številu in o načinu volitev delegiranih odbornikov za okrožne zbornice, ki volijo predsednike, sodnike in sodnike porotnike okrožnih sodišč, Ur. l. LRS, št. 23-134/1947. V LRS je bila prva oblast ustanovljena že 16. februarja 1949 za območje, ki je bilo po mirovni pogodbi z Italijo priključeno k FLRJ oziroma LRS. To je bila Primorska oblast s sedežem v Postojni (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 8-34/1949).

⁴⁹¹ Zakon o volitvah in delu začasnih oblastnih ljudskih odborov in o načinu prenosa pristojnosti na oblastne ljudske odbore, Ur. l. LRS, št. 16-87/1949.

- razpisovanje volitev odbornikov oblastnih ljudskih odborov po izteku mandata,
- razpisovanje volitev v katerikoli ljudski odbor, ki ga je razpustil oblastni ljudski odbor,
- razpisovanje volitev v okrajne ljudske odbore in mestna ljudska odbora Celje in Maribor, če so se ti ljudski odbori razpustili sami ali so odstopili,
- razpisovanje nadomestnih volitev posameznih odbornikov oblastnih ljudskih odborov,
- odločanje o predlogih za odpoklic odbornikov oblastnih ljudskih odborov,
- razreševanje pritožb iz upravnega in upravnokazenskega postopka, ki so jih na prvi stopnji obravnavali okrajni ljudski odbori ali mestna ljudska odbora Celje in Maribor,
- izdajanje odločb iz delovnega razmerja uslužbencem oblastnih ljudskih odborov,
- disciplinski ukrepi nad uslužbenci oblastnih ljudskih odborov in zaposlenimi v podjetjih ter ustanovah, ki so jih upravljali, ter ustanavljanje disciplinskih sodišč za njihove uslužbence in zaposlene v njim podrejenih podjetjih in ustanovah,
- reševanje pritožb na sodbe in odločitve disciplinskih sodišč prve stopnje pri okrajnih ljudskih odborih in mestnih ljudskih odborih Celje in Maribor,
- odločanje o sporih glede stanovanjskih in poslovnih prostorov,
- odločanje o sporih, katero premoženje spada v okvire predpisov, ki so nastali na podlagi zakona o agrarnih skupnostih,
- prenos premoženja agrarnih skupnosti v upravljanje okrajnih ljudskih odborov,
- prevzem pristojnosti okrožnih komisij za agrarno reformo.⁴⁹²

Vlada LRS je dodelila nekatere dotedanje pristojnosti republiških in lokalnih državnih organov oblastnim ljudskim odborom z uredbo, sprejeto 14. junija 1949. Po njej so prešle v pristojnost oblastnih ljudskih odborov naslednje zadeve:

- ustanavljanje novih in prevzem obstoječih visokošolskih in srednješolskih dijaških domov,
- izdajanje dovoljenj za ustanavljanje pomožnih reševalnih postaj,
- potrjevanje odločb o nastavitvah krajevnih babic,
- okrajni ljudski odbori so morali oblastnim ljudskim odborom pošiljati poročila o plačanih stroških za popolno in delno brezplačno zdravljenje pa tudi statistične podatke o mrtvih in mrtvorojenih osebah,
- določanje okrajev za obvezno cepljenje psov proti steklini,
- vodstvo in pospeševanje mehanizacije državnega, združenega in zasebnega sektorja,

⁴⁹² Ukaz o prenosu pristojnosti, določenih z zakoni Ljudske republike Slovenije, na oblastne ljudske odbore, Ur. l. LRS, št. 19-109/1949.

- usklajevanje, potrjevanje in nadzor izvajanja planov kmetijskih strojnih del,
- vodenje pregleda kmetijskih strojev in naprav ter skrb za popravila,
- skrb za vzgojo kadrov za ravnanje s kmetijsko mehanizacijo,
- nadzor trsnic in sadnih drevesnic in odločanje o opustitvi le-teh,
- skrb za obnovo in varstvo gozdov, pogozdovanje in melioracije krasa ter nadzor organov gozdarske službe,
- reševanje pritožb na odločbe okrajnih in mestnih (Celje, Maribor) komisij za prilastitve,
- dovoljevanje pobiranja prostovoljnih prispevkov po okrajih v oblasteh,
- določanje mlekarских okolišev za odkupe mleka.

V splošnem je bilo določeno, da »... v pristojnost oblastnih ljudskih odborov preide odločanje na drugi stopnji v vseh zadevah, v katerih je odločal na prvi stopnji izvršilni odbor okrajnega (mestnega) ljudskega odbora ...«⁴⁹³

Člani oziroma ministri vlade LRS so nekatere naloge iz svojih pristojnosti, ki so bile do tedaj porazdeljene med republiške in lokalne organe oblasti, prenesli na oblastne ljudske organe z odločbami; 27. junija 1949 so jih sprejeli pristojni ministri.

Minister za finance je v pristojnost oblastnih ljudskih odborov prenesel pregledovanje in potrjevanje odločb okrajnih ljudskih odborov o povračilih davka na dediščine in darila.

Minister za gozdarstvo in lesno industrijo jim je z oblastnimi gozdarskimi sveti namenil »... propagando med ljudskimi množicami za boj zoper škodljivi mrčes in nalezljive bolezni na gozdnem drevju ...« in »... izdajanje natančnejših predpisov o polaganju lovnihi dreves in o njihovi izdelavi ...«

Ministrstvo za kmetijstvo je preneslo na oblastne ljudske odbore naslednje pristojnosti:

- izdajanje izjemnih dovoljenj za ulov belih rib na njihovih drstiščih,
- izdajanje posebnih dovoljenj za ulov belih rib in rakov pod prepovedano najmanjšo mero in ulov v prepovedanem času ter za prodajo tako ulovljenih rib in rakov,
- izdajanje posebnih dovoljenj za ribolov s sicer prepovedanimi ribiškimi napravami,
- nastavljanje zapriseženih ribiških čuvajev,
- določanje živinorejskih strokovnjakov za strokovne vodje komisij za redno priznavanje plemenjakov,
- sestavljanje razporedov veterinarskih pregledov nekaterih živali in odrejanje nadaljnjega postopka z odkupljenimi in za zakol določenimi ovcmi in kozami.

⁴⁹³ Uredba o tem, katere izmed zadev, ki so bile s predpisi vlade LRS dane v pristojnost republiških in lokalnih državnih organov preidejo v pristojnost oblastnih ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-110/1949.

Minister za komunalne zadeve je oblastnim ljudskim odborom dodelil pristojnosti pri reševanju pritožb prve stopnje na odločitve stanovanjskih komisij ter imenovanja predsednikov, podpredsednikov in članov stanovanjskih komisij.

Minister za ljudsko zdravstvo je na oblastne ljudske odbore prenesel naslednje naloge:

- pobiranje pristojbin v laboratorijih oblastnih, okrajnih in mestnih (Celje, Maribor) sanitarnih inšpekcij za pregled živil in predmetov obče uporabe,
- ukinjanje in spajanje pomožnih reševalnih postaj,
- razporejanje motornih vozil reševalnih postaj v nujnih primerih,
- potrjevanje hišnih redov dečjih domov,
- upravniki dečjih domov so morali redno vsak mesec poročati oblastnim ljudskim odborom in ljudskim odborom, ki so jih ti ustanovili, o svojem delu.

Minister za prosveto je oblastnim ljudskim odborom namenil naslednje naloge:

- imenovanje članov komisij, ki odločajo o nostrifikaciji spričeval nižjih razredov srednjih šol za opravljene tečaje in izpite v času okupacije ter odločanje o pritožbah na odločbe teh komisij,
- ovoljevanje izjem, da dela pripravnik privatni izpit na gimnaziji, ki je najbližja njegovemu stalnemu bivališču oziroma kraju njegove službe, odločanje o pritožbah pripravnikov, ki so bili zavrženi za opravljanje takih izpitov, odločanje o pripustitvi pripravnikov k izpitom za več kot dva višja razreda v istem koledarskem letu,
- potrjevanje sklepov izpitnih odborov za izključitev od izpitov in sklepov učiteljskih zborov o odvzemih pravic za opravljanje izpitov za določen čas ter odločanje o odvzemu pravice do privatnega izpita za vselej,
- nagrajevanje predsednikov in članov izpitnih odborov, odrejanje morebitnih prispevkov pripravnikov za opravljanje izpita,
- na predloge okrajnih ljudskih odborov so smeli ustanavljati srednješolske dijaške domove.

Vsi ministri, ki so z odločbami opredelili pristojnosti oblastnim ljudskim odborom, so v splošnem odločili, da v njihovo pristojnost preide odločanje na drugi stopnji v vseh zadevah, o katerih so na prvih stopnjah odločali izvršilni odbori okrajnih in mestnih (Celje, Maribor) ljudskih odborov.⁴⁹⁴

Proti koncu decembra 1949 je tudi Prezidij Ljudske skupščine FLRJ na oblastne ljudske odbore prenesel nekatere pristojnosti, ki jih je dotedanja zvezna zakonodaja dodeljevala različnim organom državne oblasti. Ukaz določa, kateri organi oblastnih ljudskih odborov sprejemajo in izdajajo odloke in odločbe iz prenesenih zveznih pristojnosti.

Oblastni ljudski odbori so ob upoštevanju že drugega novega Splošnega

⁴⁹⁴ Odločbe o prenosih pristojnosti citiranih ministrstev: Ur. l. LRS, št. 21-131/1949, 21-132/1949, 21-133/1949, 21-134/1949, 21-135/1949, 22-143/1949.

zakona o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949 iz dotedanje zvezne zakonodaje dobili naslednje pristojnosti:

- pravica uvedbe določenega odstotka od dohodnine, zbrane na območjih nekdanjih okrožij v geografskem okviru oblasti (odloke sprejemajo oziroma izdajajo oblastni ljudski odbori),
- ustanavljanje uprav kmetijskih strojnih postaj in ustanov kmetijskih strojnih služb ter vodenje le-teh (odločbe izdajajo izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov),
- razglašanje gozdov krajevnega in okrajnega pomena kot stalno ali začasno varovanih gozdov po predhodnem soglasju republiškega ministrstva za gozdarstvo (odločbe izdajajo izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov),
- na podlagi z zakonom predpisanih pogojev izdajanje dovoljenj za sečnja drevja v gozdovih krajevnega in okrajnega pomena v času od 1. aprila do 1. oktobra (odločbe izdajajo izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov),
- na podlagi zakona o varstvu gozdov razglašanje požarne ogroženosti gozdov krajevnega, okrajnega in mestnega pomena ter važnejših zasebnih gozdnih kompleksov (odločbe izdajajo izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov),
- izvedba mobilizacija vsega zdravega prebivalstva od 16. do 50. leta starosti ter vozil in orodja (odločbe izdajajo izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov na predloge izvršilnih odborov okrajnih ljudskih odborov; pristojnost tovrstne mobilizacije so imela tudi republiška ministrstva za gozdarstvo, iz česar je mogoče sklepati, da se je mobilizacija nanašala na dela v gozdovih),
- na podlagi temeljnega zakona o ravnanju z razlaščenimi in zaplenjenimi gozdnimi posestvi izdajanje odločb o odvzemih dodeljenih gozdov in gozdnih zemljišč ter sankcioniranje nepravilnosti (odločbe so izdajali izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov),
- opravljanje vseh zadev iz pristojnosti inšpekcije dela na območjih oblasti (izvrševanje je naloženo oblastnim inšpekcijam dela in oblastnim poverjenikom za delo),
- registracija srednjega in nižjega medicinskega osebja v oblasteh (izvrševanje je naloženo oblastnim poverjeništvom za ljudsko zdravstvo),
- vodenje sanitarne inšpekcije (izvrševanje je naloženo oblastnim sanitarnim inšpekcijam in poverjeništvom za ljudsko zdravstvo),
- preprečevanje in zatiranje nalezljivih bolezni (izvajanje je naloženo oblastnim poverjenikom za ljudsko zdravstvo),
- izdajanje odločb o spremembah osebnih imen (izvajanje je naloženo oblastnim poverjenikom za notranje zadeve),
- v soglasju z upravami podjetij, zavodov in ustanov ustanavljanje industrijsko-zavodskih narodnih milic in kadrovanje vanje (odločbe so sprejemali izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov),
- ustanavljanje domov za učence internatskega značaja v krajih z vsaj 30

nepreskrbljenimi učenci (odločbe so izdajali izvršilni odbori oblastnih ljudskih odborov),

- po pooblastilih republiških ministrov za notranje zadeve ustanavljanje delovnih skupin za izvrševanje kazni poboljševalnega dela (izvrševanje je naloženo oblastnim poverjenikom za notranje zadeve),
- skrb za vojaške in mirovne vojne invalide (izvajanje je naloženo oblastnim poverjenikom za socialno skrbstvo).

Na oblastne ljudske odbore in njihove organe je bila prenesena tudi pravica odločanja o pritožbah zoper akte okrajnih ljudskih odborov ter ljudskih odborov mest, ki ne spadajo k okrajem.⁴⁹⁵

8. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949

Po sporu s Stalinom in informbirojem, ko se je FLRJ otresla sovjetskega varuštva, je po letu 1948 v sistemu državne in družbene ureditve »... ubrala docela novo pot in uveljavljala nove rešitve, za katere ni bilo vzorca niti na vzhodu niti na zahodu ...« To se je odrazilo že spomladi 1949, ko je dobila nov drugi Splošni zakon o ljudskih odborih.⁴⁹⁶ Konec maja 1949 sta Zvezni svet in Svet narodov Ljudske skupščine FLRJ sprejela zakon o spremembah in dopolnitvah splošnega zakona o ljudskih odborih, ki je bil kot prečiščeno besedilo Splošnega zakona o ljudskih odborih iz maja 1946 poimenovan Splošni zakon o ljudskih odborih. Besedilo ukaza, s katerim je Prezidij Ljudske skupščine FLRJ 6. junija 1949 razglasil zakon, opredeljuje namen novega zakona. Sprejet je bil »... zato, da se ljudski odbori še bolj okrepijo in razvijejo kot organi oblasti v državi delovnega ljudstva ..., da se zagotovi najširša neposredna udeležba ljudskih množic pri izvajanju oblasti in da se tako ljudske množice ... naučijo voditi državo, ... da postanejo ljudski odbori zmožni kar najbolje opravljati vse zadeve, ki se tičejo gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja na njihovem območju, v skladu s svojimi domačimi, krajevnimi in gospodarskimi posebnostmi ...« Zakon je definiral ljudske odbore kot lokalne organe državne oblasti v upravnoteritorialnih enotah, to je v krajih, mestih, mestnih rajonih in naseljih ter v okrajih in oblasteh. V 3. členu so opredeljene njihove osnovne naloge. Te so bile: vodenje gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja svojih območij (to je v besedilu ukaza povzel tudi zvezni prezidij). Razen ostalih gospodarskih nalog je bila v pristojnosti ljudskih odborov v okviru zakonskih določil tudi pravica nadzirati stanje v ustanovah in podjetjih republiškega in splošnega državnega pomena, ki so poslovala na njihovih območjih. Kot organi lokalne državne oblasti so smeli »... pretresati vprašanja, ki spadajo v pristojnost višjih državnih organov in jim dajati svoje predloge ...« Tudi druge

⁴⁹⁵ Ukaz o pristojnosti oblastnih ljudskih odborov glede zadev, določenih v obstoječih zakonih FLRJ, Ur. l. FLRJ, št. 106-802/1949.

⁴⁹⁶ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 102.

naloge ljudskih odborov in njihovih izvršilnih odborov ter medsebojna razmerja so morala biti določena z zvezno in republiškiimi ustavami ter zakoni.

Drugi Splošni zakon o ljudskih odborih je namenil veliko pozornosti pristojnostim ljudskih odborov na gospodarskem področju in jih opredelil v samostojnem poglavju.

Pristojnosti ljudskih odborov na področju gospodarstva na vseh nivojih, ki so predstavljale podlago za njihovo normalno delovanje, je v mejah zakonskih opredelitev predstavljala pravica »... upravljati s splošnim ljudskim premoženjem lokalnega (krajevnega, mestnega, okrajnega ali oblastnega) pomena ...« Vsi ljudski odbori so morali izdelati svoje gospodarske načrte in proračune, za njihovo polnjenje pa so smeli ustanavljati krajevne davščine. Krajevni in mestni ljudski odbori so imeli še pravico na svojih območjih upravljati s poslopji in zemljišči v državni lasti. Drugi državni organi so smeli z njimi upravljati le, če jim je bila ta pravica dana s posebnimi predpisi. Pravice upravljanja z ustanovami, podjetji in drugimi deli splošnega ljudskega premoženja so se lahko prenašale z enega na drugi ljudski odbor na horizontalni ali vertikalni ravni, »... in sicer na podlagi sporazuma med njima in s privolitvijo prvega višjega državnega organa ...« Če ni bilo mogoče doseči sporazuma, je pri prenosu pravic upravljanja med krajevnima ljudskima odboroma ali med krajevnim ljudskim odborom in ljudskim odborom k okraju spadajočega mesta in obratno z odločbo uredil razmerja pristojni oblastni ljudski odbor. Če pa ni šlo za sporazumni prenos pravice upravljanja med dvema okrajnima ljudskima odboroma ali okrajnim in mestnim odborom na nivoju okraja, je prezidij republiške ljudske skupščine izdal ukaz. Oblastni ljudski odbori so imeli pravico razglasiti podjetja ali ustanove krajevnega pomena za podjetja ali ustanove okrajnega pomena, »... prej pa mora še zaslišati krajevni ljudski odbor oziroma ljudski odbor k okraju spadajočega mesta, ki upravlja s tem podjetjem ali to ustanovo ...« Le prezidij republiške ljudske skupščine je imel pravico po predlogu republiške vlade podjetja in ustanove okrajnega in mestnega pomena razglasiti kot podjetja in ustanove oblastnega in republiškega pomena.

Tako kot prvi Splošni zakon o ljudskih odborih iz maja 1946, je tudi drugi Splošni zakon o ljudskih odborih opredelil t. i. temeljne naloge vseh ljudskih odborov. Poudarjene so bile naloge gospodarstvu, kar je bilo povezano s petletnim planom in so se zato precej razlikovale od temeljnih, v glavnem bolj političnih nalog v zakonu iz leta 1946.

Vsi ljudski odbori pa so imeli naslednje temeljne pristojnosti in naloge:

- razvijanje socialističnega lokalnega gospodarstva in uravnavanje njegovega razvoja, ustanavljanje lokalne industrije in povečevanje virov električne energije za delovanje lokalnega gospodarstva in preskrbo prebivalstva,
- socialistično gospodarsko planiranje in plansko vodenje gospodarstva ter sodelovanje pri izvajanju gospodarskih načrtov višjih ljudskih odborov in republiških ter zveznih organov oblasti,

- skrb za razvoj komunalnega gospodarstva ter zidavo komunalnih in stanovanjskih poslopij,
- skrb za varstvo oseb v delovnem razmerju, njihovo strokovno izpopolnjevanje ter vzpodbujanje »... k socialističnemu tekmovanju in udarništvu in da podpirajo delo za iznajdbe in tehnične izpopolnitve ...«,
- skrb za socialistično preureditev kmetijstva ter razširitev državnega in združnega kmetijstva,
- uvajanje agrotehničnih in zootehničnih ukrepov v poljedelstvo in živinorejo,
- zagotavljanje preskrbe z ustanavljanjem ekonomij, lastne trgovske mreže in podpiranjem razvoja trgovske mreže v delavsko-nameščenskem potrošniškem združništvu, razvijanjem ribištva in gospodarskih panog, pomembnih za preskrbo prebivalstva, pravilno razdeljevanje in razvoj blagovnega gospodarstva ter ustanavljanje lastnega odkupnega aparata in udeležba pri splošnem državnem odkupu,
- izboljšanje splošne življenjske ravni prebivalstva, skrb za razvedrilo in počitek delovnih ljudi, napredek turizma in ustanavljanje in razvoj mreže gostinskih podjetij,
- urejanje in olepšava mest in krajev,
- ustanavljanje in razvijanje državnih obrtnih obratov in delavnic, izpopolnjevanje mreže domače in umetne obrti in pritegnitev obrtnikov k socialistični graditvi domovine,
- skrb za razvoj gozdarstva,
- skrb za plačevanje denarnih obveznosti podjetij in posameznikov do države in za racionalno porabo lastnih denarnih sredstev,
- skrb za splošni razvoj kulture z ustanavljanjem gledališč, muzejev, knjižnic in čitalnic, kulturnih domov, kinematografov in drugih kulturnih ustanov,
- skrb za širitev prosvete, odprava nepismenosti ter dosledno izpolnjevanje šolskih obveznosti pa tudi za zidavo in vzdrževanje osnovnošolskih in srednješolskih poslopij,
- skrb za kulturno ravnanje uradnih oseb z državljani,
- skrb za izvajanje socialnega skrbstva, varstva mladoletnih oseb, mater in otrok ter vojaških in mirnodobnih invalidov,
- skrb za izboljšanje stanja ljudskega zdravja z ustanavljanjem mreže lokalnih zdravstvenih ustanov, zatiranjem nalezljivih bolezni, izvajanjem ustreznih higienskih ukrepov, preskrbo prebivalstva z ustreznimi zdravili, za razvoj zdravstvene prosvete ter »... za pravilno telesno vzgojo ljudstva, predvsem pa za predvojaško vzgojo mladine ...«,
- sodelovanje in pomoč pri delu družbenopolitičnih organizacij,
- pomoč ustanovam in podjetjem posebnih zveznih in republiških organov (železnica, pošta itd.),
- zbiranje in vodenje statistike lokalnega pomena,

- skrb za zagotavljanje ustavnih in drugih pravic in izvajanje načela ločitve cerkve od države,
- razvijanje vseh oblik neposrednega in demokratičnega udeleževanja ljudskih množic pri izvajanju lokalne oblasti,
- izvolitev sodnikov in sodnikov porotnikov pri ljudskih sodiščih in pomoč sodiščem pri njihovih nalogah,
- skrb za varovanje zakonitosti, utrjevanje ljudske oblasti, vsestranski strokovni in ideološki razvoj svojega osebja, da se »... bojujejo zoper birokracijo in pazijo na delo škodljivcev ...,« za varovanje reda in državne varnosti in za popolno izvajanje splošnih vojaških obveznosti ter vsestransko pomoč organom ljudske armade,
- skrb za izvajanje politike povezovanja in kulturnega povezovanja med delovnimi ljudmi v mestih in vaseh,
- skrb za utrjevanja bratstva in enotnosti med narodi FLRJ in prizadevanje, »... da se popolnoma zatire narodno, plemensko in versko sovraštvo in nestrpnost ...«

V splošnem je zakon določal, da imajo ljudski odbori v okviru svojih pristojnosti za izvajanje naloženih nalog »... pravico in dolžnost izdajati splošne obvezne predpise (odloke), izdajati odredbe, navodila in odločbe, ustanavljati podjetja in ustanove, izdajati in izvajati upravnoorganizacijske in operativne ukrepe in si v ta namen zagotoviti v gospodarskem planu in proračunu potrebna sredstva, vendar pa morajo paziti pri tem na pravilno uporabo zakonov ...« Višji državni organi so smeli le izjemoma »... v posebno upravičenih primerih posamezne zadeve, ki spadajo v njihovo pristojnost ..., prepustiti ljudskim odborom, da jih opravijo ...«

V zakonu so po vsebinskih sklopih navedene pristojnosti posameznih vrst ljudskih odborov na njihovih lokalnih delovnih področjih, ki naj bi jih natančneje opredelili v svojih statutih.

Tudi pri opredelitvi nalog ljudskih odborov na lokalni ravni sta se je splošna zakona iz leta 1946 in 1949 precej razlikovala.

Krajevni ljudski odbori in ljudski odbori k okraju spadajočih mest so imeli naslednje sklope nalog:

Plan, finance in upravljanje s splošnim ljudskim premoženjem: priprava in izvajanje krajevnega gospodarskega načrta in proračuna, ustanavljanje in pobiranje krajevnih prispevkov na pobudo zborov volivcev in ob potrditvi pristojnega okrajnega ljudskega odbora, upravljanje z nepremičninami v državni lasti, ki niso v upravljanju drugih državnih organov, razvrščanje osnovnih in obratnih sredstev svojih podjetij, posredovanje poslopij v njihovem upravljanju v uporabo združenim in družbenim organizacijam ter določanje namena uporabnosti družbenega premoženja, s katerim upravljajo.

Lokalno gospodarstvo: ustanavljanje kmetijskih, industrijskih, obrtnih, trgovskih, gostinskih in drugih storitvenih podjetij (kreditno-hranilniška storitvena podjetja so smeli ustanavljati le s privolitvijo pristojnega okrajnega

ljudskega odbora), ustanavljanje kmetijskih in plemenskih postaj, drevesnic in ambulant za živino, upravljanje s krajevnimi gozdovi in lovišči, ukrepanje proti rastlinskim in živalskim boleznim, uničevanje poljskih in drugih škodljivcev, preprečevanje in odpravljanje škode zaradi divjadi, organiziranje preskrbe prebivalstva in pridelovanje hrane za dopolnilno preskrbo s kmetijskimi pridelki, organiziranje trga za živila in druge kmetijske pridelke ter sprejemanje tržnih redov, organiziranje obrtne dejavnosti, določanje cen gospodarskih proizvodov, če le-teh niso določili višji organi, omogočanje preskrbe krajevnih podjetij, zadrug in državljanov s surovinami in materialom iz krajevnih virov, razvrščanje delovne sile v krajevno gospodarstvu in skrb za strokovno izobraževanje delavcev za krajevno gospodarstvo, odločanje o vrstnem redu izkoriščanja krajevnih pašnikov, ledin, gozdov, »žirjenja« (nabiranje žira), napajanja, pridobivanje kamenja in peska, kjer je bilo to mogoče, določanje plačil za te storitve, medsebojno urejanje paše na zasebnih zemljiščih, organiziranje namakanja in izsuševanja krajevnega pomena s privolitvijo pristojnega okrajnega ljudskega odbora, gradnja naprav za take dejavnosti in melioracije krajevnega pomena, urejanje varstva polj, vinogradov in sadovnjakov.

Komunalni napredek in komunalne zadeve: določanje splošnega regulacijskega načrta kraja sporazumno z višjim ljudskim odborom, ustanavljanje komunalnih podjetij in naprav, gradnja komunalnih objektov in naprav (vodovodov, kanalizacije, elektrarn, plinarn, kopališč), urejanje uporabe krajevnih komunalnih objektov in določanje plačila za uporabo, gradnja naprav in organiziranje lokalnega prometa, skrb za urejenost naselja, gradnja turističnih objektov in urejanje izletniških krajev, ukrepi za vzdrževanje snage, gradnja in vzdrževanje krajevnih cest in mostov ter urejanje njihove uporabe, odločanje, katere poti in mostove morajo na podlagi sklepov zbora volivcev vzdrževati določeni vaščani, asanacije krajevnega pomena, skrb za javno razsvetljava in odločanje o uporabi električnega toka za krajeвне potrebe, če to ni bilo urejeno s predpisi višjih organov, izdajanje stavbnih dovoljenj, zidava in vzdrževanje vaških (krajevnih) stanovanjskih poslopij v skladu z vaškim oziroma krajevnim regulacijskim načrtom, razdeljevanje stanovanj in določanje hišnih redov, ukrepi proti elementarnim nesrečam ter organizacija dimnikarske službe, urejanje uporabe krajevnih studentov, vodnjakov in cistern ter upravljanje s pokopališči.

Prosveta in kultura: zidava osnovnošolskih poslopij in skrb za dobro delovanje osnovnih šol, skrb za obiskovanje predvojaške vzgoje in obvezno obiskovanje šol, prirejanje tečajev za nepismene, ustanavljanje kulturnih domov, knjižnic, čitalnic, kinematografov in podobno, skrb za varstvo kulturnih spomenikov in naravnih redkosti ter gradnja igrišč in drugih športnih objektov.

Varstvo ljudskega zdravja: ustanavljanje zdravstvenih postaj in posvetovalnic, sprejemanje in izvajanje ukrepov za izboljšanje higiene, zidava javnih higienskih objektov, nadzor izvajanja higienskih in zdravstvenih ukrepov,

»zdravstvena prosveta ljudstva«, organiziranje in izvajanje boja proti boleznim, zlasti nalezljivim.

Socialno skrbstvo: ustanavljanje krajevnih ustanov socialnega skrbstva, skrb za varstvo otrok, mater in drugih oseb ter s tem v zvezi ustanavljanje otroških jasli, vrtcev in domov, organizacija letovanja otrok v počitniških domovih, urejanje in dajanje socialnih pomoči iz lastnih sredstev.

Varstvo državljanskih pravic in vzdrževanje reda in miru: pomoč državljanom pri uveljavljanju in varstvu njihovih pravic, vzdrževanje javnega reda in miru, vodenje vaše pomožne milice, omogočanje, da državljani za družbene potrebe lahko uporabljajo javne kraje (trge, ulice, javne prostore itd.), določanje prekrškov in predpisovanje upravnih kazni zanje v okviru svojih pristojnosti.

Mestni ljudski odbori mest, ki ne spadajo k okraju so imela pristojnosti, kot so jih imeli mestni ljudski odbori, ki so spadali k okrajem, pa tudi pristojnosti, kot so jih imeli okrajni ljudski odbori. Razen tega so imeli še pristojnosti za zadeve, »... namenjene gospodarskemu, komunalnemu in kulturnemu napredku mest ...« To so bile:

- ustanavljanje industrijskih in obrtnih podjetij z namenom komunalnega napredka mest in zadovoljevanja potreb mestnega prebivalstva,
- gradnja komunalnih objektov in ustanov za »... higiensko in dostojno življenje in pa počitek in oddih delovnih ljudi ...«,
- ustanavljanje elektrarn ter gradnja vodovodov in kanalizacij,
- ustanavljanje stavbnih podjetij,
- ustanavljanje storitvenih podjetij in poslovalnic (gostinskih podjetij, kopališč, pralnic, brivnic, popravilnic itd.),
- ustanavljanje in razvijanje mestnih trgovskih mrež, trgov, prodajaln in podjetij za preskrbo prebivalstva,
- organiziranje mrež lokalnega potniškega in tovarnega prometa (tramvajev, avtobusov, trolejbusov, taksijev, tovornih avtomobilov malih ladij, čolnov, brodov na rekah ter drugih prevoznih sredstev na kopnem, morju, rekah in jezerih),
- ustanavljanje gledališč, oper, muzejev, umetniških galerij, ljudskih univerz, knjižnic in čitalnic, mestnih založniških podjetij, tiskarn ter drugih prosvetnih, kulturnih in umetniških ustanov, zidanje srednjih in posebnih strokovnih šol,
- ustanavljanje večjih splošnih in posebnih bolnišnic, reševalnih postaj in drugih zdravstvenih ustanov,
- gradnja ustanov za zabavo, razvedrilo in počitek.

Med pristojnostmi mestnih ljudskih odborov, ki niso spadali k okrajem, so bile še zadeve, »... ki se tičejo obenem tudi bližnjih krajev in okrajev, uravnavajo mestni gospodarski plan z gospodarskim planom okrajnega ljudskega odbora in ustanavljajo gospodarska in komunalna podjetja in kulturne ustanove, ki naj zadovoljijo potrebe prebivalstva v mestu in okraju ...«

Zakon je v 37. členu določil tudi pristojnosti *ljudskih odborov rajonov in naselij mest, ki ne spadajo k okraju*. Rajonski ljudski odbori so bili pristojni za zadeve, ki so jih imeli krajevni ljudski odbori, pa tudi za tiste iz pristojnosti okrajnih ljudskih odborov. Za naselja pa je veljalo, da so imeli njihovi ljudski odbori enake pristojnosti kot krajevni ljudski odbori. V obeh primerih so morale biti konkretne pristojnosti določene s statutoma mestnega ljudskega odbora in ljudskega odbora rajona oziroma naselja.

Okrajni ljudski odbori so imeli na lokalni ravni naslednje sklope oblastnih nalog:

Plan, finance in upravljanje s splošnim ljudskim premoženjem: priprava, sprejem in izvajanje okrajnih gospodarskih načrtov ter proračunov, upravljanje z nepremičninami v državni lasti, ki so jim bile dane v upravljanje, določanje uporabe splošnega ljudskega premoženja, s katerim so upravljali, razpolaganje z dohodki in proizvodi državnih podjetij in ustanov, ki so jih upravljali skladno s splošnimi predpisi, razvrščanje osnovnih in obratnih sredstev v svojih podjetjih, potrjevanje odmer krajevnih prispevkov, dajanje splošnega ljudskega premoženja, s katerim upravljajo, v uporabo drugim državnim organom, združnim in družbenim organizacijam ter državljanom, dodeljevanje splošnega ljudskega premoženja krajev državljanom po predhodnem zaslišanju prizadetih krajevnih ljudskih odborov, dodeljevanje kmetijskih zemljišč, s katerim upravljajo sami ali pa jih upravljajo krajevni ljudski odbori sporazumno z oblastnim ljudskim odborom.

Lokalno gospodarstvo: ustanavljanje kmetijskih, industrijskih, obrtnih, trgovskih, kreditnih, gostinskih, prevoznih in drugih storitvenih podjetij in potrjevanje ustanovitev krajevnih kreditnih podjetij, ustanavljanje kmetijskih, kmetijskih strojnih in plemenskih postaj, drevesnic, silosov in ambulant za živino, ustanavljanje gozdnih gospodarstev in okrajnih lovišč ter upravljanje z gozdovi okrajnega pomena, organiziranje pogozdovanja, zatiranje rastlinskih in živalskih bolezni, poljskih in gozdnih škodljivcev in divjadi, ki povzroča škodo, določanje cen za posebej določene proizvode okrajnega gospodarstva, razdeljevanje dobička okrajnih podjetij, organiziranje trgovske mreže in skrb za zadostno preskrbo trgovin, urejanje preskrbe okrajnih in krajevnih podjetij, zadrug in državljanov s surovinami in materialom iz lokalnih virov, prirejanje sejmov ter urejanje trgovanja na sejmi in trgih, razvrščanje delovne sile v okrajna gospodarska podjetja ter organizacija strokovnega izobraževanja za delavce lokalnega gospodarstva s svojega območja, ustanavljanje podjetij in ustanov za oskrbovanje obrtnih zadrug in obrtnikov z materialom in orodjem, organizacija namakanja in izsuševanja okrajnega pomena ter gradnja potrebnih naprav s privolitvijo pristojnega oblastnega ljudskega odbora, melioracije okrajnega pomena, potrjevanje gradenj naprav za namakanje, izsuševanje in melioracije krajevnega pomena, določanje odpiralnega in zapiralnega časa obratov, sprejemanje predpisov o uporabi skupnih krajevnih pašnikov, ledin, »žirjenja« (nabiranje žira), napajališč in krajev, kjer se pridobivata kamen in pesek.

Komunalne naprave in komunalne zadeve: potrjevanje krajevnih regulacijskih načrtov in sprejemanje splošnih okrajnih regulacijskih načrtov, ustanavljanje okrajnih komunalnih podjetij in ustanov, gradnja komunalnih objektov za več krajev ali okraj (vodovodov, elektrarn, plinarn itd.), urejanje uporabe okrajnih komunalnih objektov in določanje odškodnin za njihovo uporabo, urejanje uporabe in vzdrževanje studencev, vodnjakov, cistern, pomembnih za več krajev ali ves okraj, organiziranje, gradnja in vzdrževanje lokalnih prometnih objektov, kot so ceste, mostovi in urejanje njihove uporabe, urejanje prometa v okraju, izvajanje predpisov o splošni ureditvi naselij, gradnja turističnih objektov ter urejanje izletniških krajev, izdajanje lokacijskih odločb za gradnjo objektov »za zvišanje družbene ravni« in drugih stavb, izdajanje stanovanjskih dovoljenj, izvajanje predpisov o varstvu in vzdrževanju stanovanjskih poslopij, izvajanje ukrepov za preprečevanje naravnih nesreč, urejanje dimnikarske službe, izdajanje dovoljenj za zidavo krajevnih poslopij.

Prosveta in kultura: ustanavljanje osnovnih šol sporazumno z nadrejenim oblastnim ljudskim odborom, zagotavljanje pogojev za delovanje srednjih šol, strokovna pomoč pri delu osnovnih in srednjih šol ter nadzor njihovega dela, skrb za izvajanje predpisov o obveznem obiskovanju osnovnih šol in predvojaške vzgoje, prirejanje tečajev za nepismene, ustanavljanje gledališč, kinematografov in ustanov za zabavo in razvedrilo, varstvo kulturnih spomenikov in naravnih redkosti, gradnja stadionov, igrišč in drugih športnih infrastrukturnih objektov.

Varstvo ljudskega zdravja: ustanavljanje bolnišnic, poliklinik, ambulant, dispanzerjev in drugih zdravstvenih ustanov in posvetovalnic, zdravstveno prosvetljevanje prebivalstva, ukrepi za izboljšanje splošne higiene, ustanavljanje zdravstveno-epidemioloških ustanov in organiziranje zaščite proti boleznimi, zlasti nalezljivimi.

- *Socialno skrbstvo:* ustanavljanje okrajnih ustanov socialnega skrbstva, socialno varstvo, skrb za varstvo otrok in mater, podpiranje ustanavljanja otroških jasli, vrtcev in domov, socialne pomoči iz lastnih sredstev.

Varstvo državljanskih pravic in vzdrževanje reda in miru: pomoč državljanom pri uveljavljanju in varstvu njihovih pravic, sprejemanje ukrepov za vzdrževanje javnega reda in miru, urejanje uporabe javnih krajev, kot so trgi, ulice in drugi javni prostori ter površine za družbene potrebe državljanov, določanje prekrškov in predpisovanje posebnih upravnih kazni za kršenje predpisov, sprejetih na okrajnem ljudskem odboru.

Nalogam *oblastnih ljudskih odborov* je drugi Splošni zakon o ljudskih odborih namenil veliko več pozornosti kot zakon iz leta 1946, saj so bile v državi mesec dni pred sprejetjem ustanovljene oblasti kot nova upravnoteritorialna oblika in njihovi oblastni ljudski odbori. Ti so imeli na lokalni ravni naslednje sklope nalog:

Plan, finance in upravljanje s splošnim ljudskim premoženjem: pripravlanje, sprejemanje in izvajanje oblastnih gospodarskih načrtov in prora-

čunov, določanje namena splošnega ljudskega premoženja, s katerim upravljajo, razpolaganje z dohodki in proizvodi državnih podjetij in ustanov, s katerimi upravljajo, razvrščanje osnovnih in obratnih sredstev svojih podjetij, predpisovanje in pobiranje krajevnih prispevkov, posredovanje kmetijskih zemljišč, s katerimi upravljajo, v uporabo drugim državnim organom, združenim in družbenim organizacijam in državljanom, potrjevanje oddaje kmetijskih zemljišč, ki so jih dali v uporabo okrajni in mestni ljudski odbori na območjih oblasti.

Lokalno gospodarstvo: ustanavljanje kmetijskih, industrijskih, trgovskih, kreditnih, gostinskih, prevoznih in drugih storitvenih podjetij ter urejanje njihovega poslovanja in odpiralnega časa, ustanavljanje kmetijskih, zlasti preizkusnih postaj, znanstveno-raziskovalnih zavodov, zglednih kmetijskih posesti, posesti za pridobivanje semen, gozdnih gospodarstev, oblastnih lovišč, kmetijskih strojnih postaj, drevesnic, silosov itd. organiziranje ukrepov za preprečevanje in zatiranje rastlinskih in živalskih bolezni in škodljivcev, urejanje uporabe lokalnih gozdov, določanje cen proizvodov oblastnega gospodarstva, razdeljevanje dobička oblastnih gospodarskih podjetij, organiziranje trgovske mreže, skrb za preskrbo trgovskih mrež z blagom in urejanje razdelitve blaga, tudi s sprejemanjem predpisov o lokalni preskrbi, urejanje oskrbe lokalnih podjetij s surovinami in materialom iz lokalnih virov, sprejemanje predpisov o sejamski dejavnosti, razporejanje in izobraževanje delovne sile v lokalnem gospodarstvu, ustanavljanje podjetij in ustanov oblastnega pomena za oskrbo obrtnih zadrug in obrtnikov z materialom in orodjem, urejanje namakanja in izsuševanja ter gradnja potrebnih naprav oblastnega pomena za te namene.

Komunalni napredek in komunalne zadeve: potrjevanje mestnih in okrajnih regulacijskih načrtov, gradnja vodovodov in elektrarn oblastnega pomena in dovoljevanje ustanavljanja lokalnih elektrarn, gradnja lokalnih vodovodov in kanalizacij, ustanavljanje prometnih podjetij in organiziranje ter urejanje prometa, gradnja, vzdrževanje in urejanje uporabe oblastnih cest in mostov, sprejemanje predpisov o splošni ureditvi naselij, varstvu in vzdrževanju stanovanjskih poslopij, ukrepov proti naravnim nesrečam, upravljanju pokopališč, urejanje dimnikarske službe, gradnja turističnih objektov ter urejanje izletniških krajev.

Prosveta in kultura: ustanavljanje srednjih in strokovnih šol ter potrjevanje ustanovitve osnovnih šol, strokovna pomoč osnovnim, srednjim in strokovnim šolam in skrb za pouk v njih, ustanavljanje gledališč, oper, muzejev, galerij, založniških podjetij, tiskarn in drugih kulturnih ustanov, podpiranje delovanja kulturnih društev, organiziranje varstva kulturnih spomenikov in naravnih redkosti, gradnja stadionov, igrišč in drugih športnih objektov.

Varovanje ljudskega zdravja: ustanavljanje večjih splošnih in posebnih zdravstvenih ustanov oblastnega pomena kot so bolnišnice, porodnišnice, sa-

natoriji, naravna zdravilišča, okrevališča, zdravstveno-epidemiološke postaje, sprejemanje predpisov o zdravstvenem in higienskem varstvu in njegovo organiziranje, skrb za zdravstveno prosveto prebivalstva, organiziranje zaščite pred boleznimi, zlasti nalezljivimi.

Socialno skrbstvo: ustanavljanje oblastnih ustanov socialnega skrbstva, urejanje (organiziranje) ustanavljanja otroških jasli, vrtcev, domov in njihovih dela, organiziranje počitniških domov za otroke, organiziranje in dajanje socialnih pomoči iz lastnih sredstev, skrb za osebe, potrebne socialnega skrbstva.

Varstvo državljskih pravic ter vzdrževanje reda in miru: pomoč državljanom pri uveljavljanju in varstvu njihovih pravic, sprejemanje ukrepov za vzdrževanje reda in miru, določanje prekrškov in predpisovanje kazni za kršitve oblastnih predpisov, ki jih oblastni ljudski odbori sprejemajo v okviru zakonsko določenih pristojnosti.

Poleg navedenih pristojnosti je bila naloga oblastnih ljudskih odborov tudi, da »... uravnavajo delo vseh ljudskih odborov na območju oblasti v zadevah lokalnega in splošnega pomena; skrbijo, da se uporabljajo in izpolnjujejo zakoni, splošni predpisi in napotila, ki jih izdajajo najvišji organi državne oblasti ...; obenem skrbijo ..., da se oblast kot celota kulturno in gospodarsko enakomerno razvija. Zato izdajajo oblastni ljudski odbori splošne predpise, ... dajejo pa tudi ljudskim odborom organizacijsko in strokovno pomoč pri opravljanju njihovih nalog ... in nadzorujejo delo nižjih ljudskih odborov ...« V ljudskih republikah, kjer ni bilo oblasti (Ljudska republika Črna gora), so njihove naloge opravljali prezidiji ljudskih skupščin republik.

Ljudski odbori glavnih mest ljudskih republik, izločenih iz oblasti, so imeli pristojnosti oblastnih ljudskih odborov.

Po določilih 29. člena drugega Splošnega zakona o ljudskih odborih je bilo mogoče, da »... višji državni organi ... v posebno upravičenih primerih posamezne zadeve, ki spadajo v njihovo pristojnost, izjemoma prepustijo ljudskim odborom, da jih opravijo ...«, za kar pa so jim morali zagotoviti potrebna sredstva.

Naloge iz svojih pristojnosti so ljudski odbori opravljali na plenurnih in izvršilnih odborih.

Na plenurnih so opravljali naslednje naloge:

- sprejemanje lastnih statutov in potrjevanje statutov podrejenih ljudskih odborov,
- izdajanje splošnih predpisov (odlokov),
- volitve predsednikov, sekretarjev in članov svojih izvršilnih odborov,
- razrešitve podrejenih (nižjih) ljudskih odborov in njihovih izvršilnih odborov,
- volitve in razrešitve sodnikov in sodnikov porotnikov,
- sprejemanje lastnih proračunov in potrjevanje zaključnih računov,

- sprejemanje lastnih perspektivnih (srednjeročnih) in letnih gospodarskih planov,
- sprejemanje in potrjevanje splošnih regulacijskih načrtov mest in krajev,
- izdajanje odločb o najemu posojil,
- izdajanje odločb o ustanovitvah, združitvah in prenehanjih lastnih ustanov in podjetij,
- uvajanje (ustanavljanje) krajevnih davščin,
- sprejemanje poslovnikov ljudskih odborov,
- volitve odborniških disciplinskih komisij,
- razveljavljanje in odpravljanje nezakonitih in nepravilnih aktov podrejenih (nižjih) ljudskih odborov in svojih izvršilnih odborov,
- opravljanje zadev, za katere so po zakonih pristojni le ljudski odbori.

Tako kot Splošni zakon o ljudskih odborih iz maja 1946, je tudi ta iz junija 1949 kot izvršilne in upravne organe ljudskih odborov opredelil njihove izvršilne odbore, ki so bili za delo odgovorni svojim ljudskim odborom.

Tudi zakon iz leta 1949 določa pristojnosti, ki jih *izvršilni odbori ljudskih odborov* nikakor ne smejo prenesti na druge organe in so v njihovi izrecni pristojnosti. Te naloge so bile:

- sprejemanje odredb,
- priprava predlogov planov oz. načrtov (verjetno so mišljeni gospodarski načrti ljudskih odborov),
- pripravljanje predlogov proračunov in zaključnih računov,
- pripravljanje predlogov odlokov, odredb, navodil in odločb ljudskih odborov,
- razveljavljanje in odprava odredb, navodil in odločb podrejenih izvršilnih odborov,
- zadržanje izvršitve aktov podrejenih ljudskih odborov,
- predlaganje ustanovitev, združitev in prenehanj ustanov in podjetij ljudskih odborov,
- razpisovanje volitev v lastne in podrejene ljudske odbore,
- sklicevanje ljudskih odborov na zasedanja,
- sprejemanje poslovnikov za delo izvršilnih odborov,
- odločanje o notranji ureditvi in delu poverjeništev in drugih organov ljudskih odborov,
- imenovanje vodij ustanov in podjetij ljudskih odborov,
- opravljanje zadev, ki so na podlagi zakonov, predpisov višjih državnih organov, statutov in drugih predpisov ljudskih odborov v izključni pristojnosti izvršilnih ljudskih odborov.

V primerjavi s splošnim zakonom iz leta 1946 zakon iz leta 1949 določa, da smejo izvršilni odbori prevzeti in sami reševati zadeve, ki sicer spadajo v pristojnost posameznih poverjeništev in drugih njegovih organov.

Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 je še natančneje kot oni iz leta 1946 opredeljeval hierarhijo odnosov med lokalnimi, republiški in

državnimi organi oblasti. V splošnem je veljalo, da »... višji ljudski odbori ... vodijo delo nižjih ljudskih odborov, ... zato, da se doseže enotnost pri njihovem delovanju ...« Dolžnost nadrejenih (višjih) ljudskih odborov je bila, da nižjim (podrejenim) ljudskim odborom »... dajejo navodila in napotila za izpolnitev njihovih nalog, dajejo jim organizacijsko in strokovno pomoč in pomoč pri razvrščanju in vzgoji kadrov, nadzorujejo zakonitost njihovega dela in jim pomagajo razviti lastno vzpodbudo ...« Enake pravice in dolžnosti so imeli do ljudskih odborov v ljudskih republikah »... prezidij ljudske skupščine ljudske republike, vlada ljudske republike in njena ministrstva in sicer vsak v mejah svoje pristojnosti ...« Podobno kot po splošnem zakonu iz leta 1946, se je tudi po zakonu iz leta 1949 hierarhija oblasti izražala še skozi pravice višjih ljudskih odborov in njihovih izvršilnih odborov ter višjih državnih organov, da so zaradi nepravilnosti in nezakonitosti razveljavljali in zadrževali akte podrejenih ljudskih odborov in njihovih izvršilnih odborov. Višji ljudski odbori in njihovi izvršilni odbori ter višji državni organi pa po določilih zakona iz leta 1949 niso več imeli pravice spreminjati nepravilnih in nezakonitih aktov nižjih ljudskih odborov in njihovih izvršilnih odborov. Nezakonite in nepravilne akte so po novem lahko le zadržali, niso pa jih mogli odpraviti. Take akte so morali po določilih 43. člena zakona »... predlagati svojemu ljudskemu odboru oziroma prezidiju ljudske skupščine ljudske republike, naj jih razveljavi ali odpravi ...« Če pa je šlo za akte izvršilnih odborov, ki so temeljili na odlokih svojih ljudskih odborov, so vlada, njeni člani ali višji ljudski odbori lahko nezakonite in nepravilne akte »... zadržali in predlagali nižjemu ljudskemu odboru, da ga on sam razveljavi oziroma odpravi; praviloma je šlo v takih primerih za pristojnosti ljudskih odborov v zadevah lokalnega pomena ...« Organ, katerega akt je bil odpravljen ali razveljavljen, je imel še »... pravico podati ugovor glede zakonitosti prvemu organu, ki je bil višji od tistega, ki je akt razveljavil oziroma odpravil ...« Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 je nadzorovanje nižjih ljudskih odborov okrepil še z določilom, po katerem so morali zapisnike sej in sprejete odloke, navodila ter odredbe »... takoj poslati prvemu višjemu ljudskemu odboru oziroma prezidiju ljudske skupščine ljudske republike in vladi ljudske republike ...« Izvršilni odbori ljudskih odborov pa so morali zapisnike svojih sej ter odredbe in navodila pošiljati nadrejenim izvršilnim odborom oziroma vladi ljudske republike.

Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 je zelo poudaril načelo enotnosti oblasti. Njihova zakonodajna funkcija se je v okvirih, določenih z zakoni, manifestirala na njihovih zasedanjih, na katerih so v obliki odlokov sprejemali lastne splošne predpise,⁴⁹⁷ izvršilna oblast se je izražala skozi izvajanje lastnih predpisov in predpisov višjih državnih organov. Izvajali so jo na zasedanjih ali prek svojih izvoljenih izvršilnih odborov. Sodna funkcija

⁴⁹⁷ France Bučar: Zakonodajna dejavnost ljudskih odborov, Ljudska uprava, VI/6, Ljubljana 1953, str. 273–280.

ljudskih odborov pa se je izražala tako, da so ljudski odbori volili sodnike in sodnike porotnike okrajnih sodišč. Načelo enotnosti oblasti je odražalo tudi enotnost centralne in lokalne oblasti, ki sta se razlikovali le po vrsti in pomembnosti zadev.

V zakonu je bil še vedno velik poudarek na načelu demokratičnega centralizma. Uspešno izvajanje splošnih nalog, »... ki presegajo lokalni pomen območja ljudskega odbora in zaradi enotnega ter skladnega delovanja celotne organizacije za izvrševanje državne oblasti, so ljudski odbori ne le odgovorni pred ljudstvom svojega območja, ki jih je izvolilo, ampak so načelno podrejeni tudi višjim organom ... Nižji organi oblasti in uprave se morajo pri opravljanju svojih nalog držati predpisov višjih državnih organov ...«, kar pomeni, da sta bili horizontalna in vertikalna povezanost ter odgovornost zelo poudarjeni. Pomembno pa je, da podrejenost nižjih ljudskih odborov višjim in višjim organom državnih oblasti ni bila absolutna, v vseh zadevah, ampak le v mejah, kot so bile določene v obeh ustavah in v zakonih. »... Tako se je v zakonu varovala samoupravnost ... nižjih državnih organov ..., istočasno pa je bilo omogočeno splošno vodstvo višjih državnih organov ...« Kljub dejstvu, da so bili ljudski odbori organi enotne organizacije državne oblasti in uprave, splošnih nalog, ki so jih določali višji državni organi, niso opravljali kot njihov aparat, »... ampak kot organi ljudske samouprave na svojem območju ...« Po pravnih opredelitvah so bili namreč ljudski odbori najvišji in edini organi oblasti na svojih območjih, saj poleg njih v upravnoteritorialnih enotah ni mogel in smel delovati noben drug organ »... državne oblasti, s katerim bi ljudski odbor delil funkcijo oblasti ...« Zato so imeli ljudski odbori pristojnosti tudi na področju notranjih zadev.

Nevarnost osamosvajanja (birokratizacije) izvršilnih odborov od ljudskih odborov, ki je nastala zlasti zaradi administrativnega vodenja gospodarstva v okviru petletnega gospodarskega plana, kar je zahtevalo predvsem močno vertikalno povezanost izvršilnih odborov, je zakon reševal z uveljavitvijo dvojne odgovornosti izvršilnih odborov. Pomenila je, da so izvršilni odbori odgovorni tako svojim ljudskim odborom kakor tudi izvršilnim odborom višjih ljudskih odborov in republiški vladi.⁴⁹⁸

Drugi Splošni zakon o ljudskih odborih ni bistveno spreminjal dotedanje ureditve ljudskih odborov. Obdržal je osnove, določene v splošnem zakonu iz leta 1946, »... vnesel pa je važne izpopolnitve v ta sistem ...«, ki »... že nakužejo povečano vlogo ljudskih odborov kot organov lokalne samouprave oziroma večjo stopnjo njihove samoupravnosti ...« Nacionalizacija industrije, prometa in trgovine, kolektivizacija kmetijstva, petletni plan so močno spremenili socialno in gospodarsko strukturo države, »... ustvarjeni so bili temelji tako imenovanega lokalnega gospodarstva, ki je predstavljalo materialno osnovo ljudskih odborov ...« Ker je bilo vodenje lokalnega gospodarstva na-

⁴⁹⁸ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 42–49.

loga ljudskih odborov, je to zahtevalo njihovo večjo samostojnost in samo-iniciativnost, s čimer je bil dan »... večji poudarek na elementih samoupravnosti ...«

Zakon je določal dvojno vlogo ljudskih odborov, ko je njihove naloge delil na zadeve lokalnega pomena (lastne zadeve) oziroma lokalno delovno področje in na zadeve splošnega pomena oziroma splošno delovno področje. Lokalno delovno področje so predstavljale zadeve, ki so zagotavljale, »... da ljudski odbori lahko nastopajo kot popolnoma samoupravni organi lokalne državne oblasti in ... jih ljudski odbori lahko uresničujejo in samostojno razvijajo svojo iniciativo ...« Splošno delovno področje pa so predstavljale »... zadeve, katerih narava zahteva neposredno vodilno vlogo višjih organov državne oblasti, katerih širina in domet pa zahtevata, da se opravljajo prek ljudskih odborov ...« Pristojnosti ljudskih odborov iz lastnih zadev oziroma zadev lokalnega pomena so smeli spreminjati samo z zakonom, v teh zadevah so ljudski odbori samostojno in po lastni pobudi sprejemali svoje predpise, s čimer se je ta pristojnost varovala »... pred upravnim poseganjem višjih državnih organov ...« Tako je zakon že nakazoval postopek decentralizacije oblasti. Pristojnosti splošnega pomena pa so lahko določali in spreminjali z vsemi splošnimi predpisi višjih organov. V zadnjem odstavku 27. člena je bilo določeno, da so za zadeve splošnega pomena na prvi stopnji pristojni okrajni in mestni ljudski odbori (mest, izvzetih iz okrajev), »... če ni glede pristojnosti zadev z zakonom ali uredbo določeno, da so zanje pristojni krajevni ali oblastni ljudski odbori ...« Delitev pristojnosti ljudskih odborov na zadeve lokalnega in splošnega pomena je poznal že Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1946, sistemsko pa je delitev dodelal Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949.⁴⁹⁹

9. Zakon o delu ljudskih odborov okrajev in mest, ki so izločena iz okrajev, in mestnih rajonov z dne 14. decembra 1950

Ljudska skupščina LRS je sredi decembra 1950 sprejela zakon, ki je podrobneje opredeljeval delovanje okrajnih in mestnih ljudskih odborov mest, izločenih iz okrajev, ter njihovih mestnih rajonov.⁵⁰⁰ Določeno je bilo, da ti opravljajo naloge iz svoje pristojnosti »... na zasedanjih, po svojem predsedstvu in po izvršilnem odboru ...«

Izključno na svojih zasedanjih so ti ljudski odbori opravljali naslednje naloge in jih niso smeli prenesti na druge organe ljudskih odborov:

- sprejemanje svojih statotov,

⁴⁹⁹ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 49-410/1949; Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 101-104, 117.

⁵⁰⁰ Sredi junija 1950 so imela na območju LRS status mest, izločenih iz okrajev, mesta Celje, Jesenice, Kranj in Maribor (Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o upravnih razdelitvah Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 20-107/1950).

- sprejemanje splošnih predpisov (odlokov),
- volitve in razrešitve svojih predsedstev,
- volitve in razrešitve predsednikov, tajnikov in članov svojih izvršilnih odborov,
- »razvezovanje« (razrešitev) izvršilnih odborov nižjih ljudskih odborov,
- volitve in »razvezovanje« (razrešitev) predsednikov, sodnikov in sodnikov porotnikov okrajnih sodišč in »pretresanje« njihovih poročil,
- sprejemanje perspektivnih (srednjeročnih) in letnih gospodarskih planov,
- sprejemanje proračunov in končnih (zaključnih) računov svojih ljudskih odborov,
- sprejemanje splošnih in regulacijskih načrtov okrajev in mest ter potrjevanje regulacijskih načrtov nižjih ljudskih odborov,
- sprejemanje odločb o najemanju posojil,
- sprejemanje odločb o ustanovitvah, združitvah, prenosih in prenehanjih podjetij in zavodov,
- sprejemanje lokalnih davščin in potrjevanje takih aktov nižjih ljudskih odborov,
- sprejemanje poslovnikov svojih ljudskih odborov,
- vodenje disciplinskih komisij za odbornike svojih ljudskih odborov in odločanje o pritožbah na odločitve disciplinskih komisij,
- razveljavljanje in odpravljanje nezakonitih in nepravilnih aktov nižjih ljudskih odborov in lastnih izvršilnih odborov,
- razpravljanje in sprejemanje poročil lastnih izvršilnih odborov,
- imenovanja svetov državljanov,
- opravljanje drugih zadev, za katere so po zakonu pristojni plenumi ljudskih odborov.

Dana je bila tudi možnost, da so si ti ljudski odbori pridržali pravico odločanja o zadevah, ki so sicer spadale med naloge njihovih izvršilnih odborov. To določilo je pomenilo, »... da izvršilni odbor vse, kar dela, dela le po pooblastilu in v imenu ljudskega odbora ...« Izvršilni odbori so morali na prvih rednih zasedanjih ljudskih odborov v koledarskem letu pisno poročati o delu v preteklem letu, na rednih zasedanjih pa o delu med dvema zasedanjema. Če ljudski odbori niso sprejeli poročil svojih izvršilnih odborov, so morali sklepati o razrešitvi celotnega izvršilnega odbora ali nekaterih članov.

Delo navedenih ljudskih odborov so nadzirali njim nadrejeni ljudski odbori in prezidij ljudske skupščine Ljudske republike, katerim so morali pošiljati zapisnike svojih zasedanj in vse sprejete akte.⁵⁰¹

Zakon je za ljudske odbore, na katere se je nanašal, pomenil podrobnejšo razčlenitev določil drugega Splošnega zakona o ljudskih odborih. Njegov osnovni namen pa »... je bil utrditi nasproti izvršilnemu odboru vlogo ljudskega

⁵⁰¹ Zakon o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okraja in mestnih rajonov, Ur. l. LRS, št. 39-217/1950.

odbora kot predstavniškega organa oblasti, v katerem so združene vse funkcije oblasti ...⁵⁰² Želel je preprečiti, »... da bi si izvršilni odbori kot izvršilni in upravni organi ljudskih odborov prilastili ... vodstveno vlogo v izvajanju ljudske oblasti in s svojim uradniškim aparatom zbirokratizirali državno upravo ...«, saj so si zaradi nejasne zakonodaje prilastili naloge in funkcije ljudskih odborov oziroma njihovih plenitev.

Čeprav je bil zakon namenjen ljudskim odborom okrajev in mest, izločenih iz okrajev, ter njihovih rajonov, so se določbe smele uporabljati tudi pri delovanju ljudskih odborov krajev in k okrajem spadajočih mest, in sicer »... smiselno, prilagojeno njihovi organizaciji in potrebam ...« Za ljudske odbore krajev in mest, spadajočih k okrajem, je bil predviden poseben zakon, vendar je zakonodajalec z možnostjo smiselne uporabe določil omenjenega zakona iskal »... oblike, primerne za organizacijo dela in ... vsebino bodočega zakona o načinu in oblikah njihovega dela ...«⁵⁰³

Sredi junija 1951 je pristojnosti mestnih ljudskih odborov mest, izločenih iz okrajev, za področja lokalnega gospodarstva in komunalnega napredka pridobilo še mesto Bled. Zakon je Bledu to pristojnost podelil »... zaradi posebnega pomena mesta Bleda za tujski promet in turizem ...«⁵⁰⁴

10. Odprava oblasti kot upravnoteritorialnih enot in njihovih ljudskih odborov, januar 1951

Oblastni ljudski odbori, »... ki jim je bila namenjena vloga, da neposredno pomagajo okrajnim ljudskim odborom, so vse bolj prevzemali samostojne funkcije oblasti in uprave, zaradi česar so kmalu postali ovira splošnemu razvoju ...«⁵⁰⁵

V začetku januarja 1951 je Ljudska skupščina LRS sprejela zakon o odpravi oblasti kot ene od oblik lokalnih upravnoteritorialnih enot.⁵⁰⁶ Razveljavil je vse predpise, ki so na oblastne ljudske odbore prenašali pristojnosti, saj so bile »... zadeve, ki so bile s temi predpisi prenesene v pristojnost oblastnih ljudskih odborov ...,« vrnjene v pristojnost državnih organov, ki so bili po prejšnjih predpisih pristojni zanje. Zakon o odpravi oblasti je naložil Prezidiju Ljudske skupščine LRS, da mora z ukazom določiti, katere pristojnosti oblastnih ljudskih odborov in njihovih organov pridejo nazaj na državne organe, katere pa na okrajne ljudske odbore in ljudske odbore mest, izvzetih iz

⁵⁰² Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 53–54.

⁵⁰³ J. H. (verjetno Jože Hacin): Nekaj o bistvenih načelih zakona o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev in mestnih rajonov, Ljudska uprava, IV/2, Ljubljana 1951, str. 49–51.

⁵⁰⁴ Zakon o posebni pristojnosti ljudskega odbora mesta Bled, Ur. l. LRS, št. 21–107/1951.

⁵⁰⁵ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 47.

⁵⁰⁶ Ljubljanska, Mariborska in Goriška oblast so bile odpravljene 23. marca 1951 z objavo zakona v uradnem listu. Za Goriško pa je bilo v posebnem ukazu Prezidija Ljudske skupščine LRS določeno, da preneha delovati 1. marca.

okrajev, z območja odpravljenih oblasti. Enako nalogo so imele tudi Vlada LRS in nekateri republiški organi.⁵⁰⁷ Ne prezidij, pa tudi vlada v letu 1951 in 1952 nista sprejela ukazov o prenosu pristojnosti odpravljenih oblastnih ljudskih odborov na državne organe in okrajne ljudske odbore, le februarja 1951 so z ukazi Prezidija Ljudske skupščine LRS dotedanja oblastna podjetja postala podjetja republiškega pomena.⁵⁰⁸

11. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952

Spremembe v jugoslovanski družbi na prelomu štiridesetih v petdeseta leta 20. stoletja (informbirojevski spor, izročitev podjetij v upravljanje delovnim kolektivom oziroma uvedba delavskega samoupravljanja,⁵⁰⁹ nov sistem družbenega planiranja z uvedbo družbenih planov od federacije do okrajev in mest, občine niso imele lastnih družbenih planov in samostojnih gospodarskih planov gospodarskih subjektov, ki so morali upoštevati le temeljne proporce družbenih planov)⁵¹⁰ so spomladi 1952 pripeljale do sprejetja tretjega Splošnega zakona o ljudskih odborih.

Eden od procesov, ki je bil zlasti posledica zakona o uvedbi delavskega samoupravljanja – Ljudska skupščina FLRJ ga je sprejela 27. junija 1950 –, je bila t. i. deetatzacija, »... to je proces v smeri marksistične teorije odmiranja države ...« Ta je najprej zajel gospodarsko področje, nato pa tudi javne službe. Državni organi, tudi ljudski odbori, so »... izgubili pravico, da neposredno vodijo gospodarska podjetja, zavode, javne službe in druge organizacije ...« Dotedanja zvezna, republiška in lokalna podjetja »... postajajo samostojna in samoupravna ...«, s čimer je bilo v Jugoslaviji konec državnega kapitalizma. Kljub temu pa so državni organi na gospodarskem področju v okviru družbenih planov ohranili še številne kontrolne in evidenčne naloge, še več pa so jih imeli na področju javnih služb, »... ki so potrebne zaradi zadovoljevanja splošnega družbenega interesa ...«, in je bila država dolžna zagotavljati njihovo izvajanje. Začel se je tudi proces »... obsežne decentralizacije nalog od zveznih in republiških organov na ljudske odbore ...« V začetku petdesetih let 20. stoletja so pričeli krčiti številna ministrstva in direkcije ter druge operativnoupravne organe, ki so do tedaj neposredno vodili gospodarstvo. »... Zaradi odprave razlikovanja med podjetji oziroma zavodi zveznega, republiškega in lokalnega pomena so ljudski odbori dobili ustrezne planske in nad-

⁵⁰⁷ Zakon o odpravi oblasti kot upravnoteritorialnih enot v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 4-21/1951; Ukaz o določitvi dneva, ko preneha Goriška oblast, Ur. l. LRS, št. 9-42/1951.

⁵⁰⁸ Ukaz o določitvi oblastnega kmetijskega posestva št. Janž za podjetje republiškega pomena, Ur. l. LRS, št. 7-30/1951; Ukaz o določitvi oblastnih gospodarskih podjetij za podjetja republiškega pomena, Ur. l. LRS, št. 7-31/1951; Ukaz o določitvi oblastnih prevoznih podjetij za podjetja republiškega pomena, Ur. l. LRS, št. 7-32/1951.

⁵⁰⁹ Temeljni zakon o gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih, Ur. l. FLRJ, št. 43-391/1950.

⁵¹⁰ Zakon o planskem vodstvu narodnega gospodarstva, Ur. l. FLRJ, št. 58-569/1951.

zorne funkcije nasproti vsem organom na svojem območju ...,« s čimer se je »... osnovni kontakt države s temi organizacijami prenesel na ljudske odbore ...« Oba omenjena procesa sta vplivala na korenito preureditev organizacije in vloge ljudskih odborov, saj so »... samoupravljalci v gospodarstvu morali dobiti svoje mesto v okviru predstavniških organov ...«

Tretji Splošni zakon o ljudskih odborih je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 1. aprila 1952, veljati pa je začel z objavo v Uradnem listu FLRJ 19. aprila 1952. Zakon je odpravil krajevne in rajonske ljudske odbore, saj so bili po drugem odstavku 1. člena »... kot lokalni organi državne oblasti ... organi ljudske samouprave v občinah, okrajih in mestih ...,« podrejeni pa so jim bili vsi lokalni upravni organi. Zakon je bil mnogo bolj splošen kot njegova predhodnika, saj je konkretizacijo organizacije, pristojnosti in nalog posameznih vrst ljudskih odborov naložil ljudskim republikam, ki so morale sprejeti svoje zakone o ljudskih odborih. Zato je bil to prvi zakon o ljudskih odborih, ki je postavljal le načela za delovno področje, organizacijo in razmerja do višjih ljudskih odborov ter državnih organov. Njihova izpeljava pa je bila naloga republiških zakonodaj. To je pomenilo uresničitev določila 22. točke 44. člena Ustave FLRJ, povzetega tudi v Ustavi LRS, po katerem spada v pristojnost zveznih državnih organov le izdajanje splošnih načel za zakonodajo in ravnanje republik na področju organizacije državne oblasti. Oba dotedanja splošna zakona sta bila »... popolna zvezna zakona in republike niso imele kaj dodajati in urejati ...«⁵¹¹

Nov Splošni zakon o ljudskih odborih ni več le izpopolnjeval in dopolnjeval že delujočega sistema ljudskih odborov, ampak je šlo »... za nekatere bistvene novosti, ki so presegale okvire ustavne ureditve iz leta 1946; šlo je za spremembo samih ustavnih načel ...,« zato je bil sprejet po ustavnem postopku.⁵¹²

Glede pristojnosti je pomembno določilo 75. člena zakona, ki določa, da »... v pristojnost občinskih ljudskih odborov spadajo vse zadeve, ki so po dose-
danjih zveznih predpisih spadale v pristojnost krajevnih ljudskih odborov, v pristojnost okrajnih in mestnih ljudskih odborov pa vse zadeve, ki so spadale v pristojnost okrajnih ljudskih odborov oziroma v pristojnost ljudskih odborov mest, izločenih iz okrajev ... Dokler ne bodo izdani republiški zakoni o ljudskih odborih, spadajo v pristojnost ljudskih odborov ... mestnih občin s posebnimi pravicami, ki so bila po prejšnjih predpisih mesta, izločena iz okraja, vse zadeve, ki so spadale v pristojnost ljudskih odborov mest, izločenih iz okrajev, ... razen tistih notranjih zadev, za katere je pristojen okrajni ljudski odbor. V pristojnost ljudskih odborov mestnih občin s posebnimi pravicami, ki so bila mesta, spadajoča k okraju, pa spadajo zadeve, za katere so bili doslej pristojni ljudski odbori k okraju spadajočih mest ...«⁵¹³

⁵¹¹ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 105–109; Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 49–61.

⁵¹² Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 105.

⁵¹³ Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952; Zakon o ljudskih odborih mest in občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952; Zakon o upravnih

Splošni zakon o ljudskih odborih v poglavju Pravice in dolžnosti ljudskih odborov na splošno opredeljuje pristojnosti vseh vrst ljudskih odborov (predhodna splošna zakona sta naloge in pristojnosti naštevata za vsako vrsto ljudskih odborov posebej). Uzakonjeno je bilo načelo, da morajo biti pristojnosti ljudskih odborov določene z zakonom in predpisi višjih državnih organov, ki pa so morali imeti zakonsko podlago. Ljudski odbori so imeli pravico sprejemati samostojne predpise in druge akte v zadevah, »... ki se predvsem nanašajo na gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj občine, okraja ali mesta, če te zadeve niso urejene z zakonom ...« Če je bilo med predpisi pravno neskladje, so veljali predpisi višjih državnih organov. V 13. členu zakona je bilo določeno, da so okrajni in mestni ljudski odbori ter ljudski odbori mestnih občin s posebnimi pravicami pristojni za sprejemanje svojih družbenih planov, pri čemer je bilo potrebno upoštevati temeljne proporce, ki jih je določal republiški družbeni plan. V okrajnih družbenih planih je bilo potrebno povzeti družbene plane ljudskih odborov mestnih občin s posebnimi pravicami z območij okrajev.

Vsi ljudski odbori so imeli pravico samostojno sprejemati svoje proračune. Vanje se je stekal del družbenih prispevkov, dohodnine in drugih zakonsko predpisanih davkov davčnih zavezancev in gospodarskih subjektov. Delež je bil določen z republiškim družbenim planom in republiški predpisi.

Vsi ljudski odbori so imeli po 14. členu zakona pravico vpeljati lokalne doklade za kritje lokalnih potreb. Poleg tega pa so smeli občinski in mestni ljudski odbori vpeljati »... za zgraditev komunalnih, kulturnih, zdravstvenih in socialnih naprav tudi poseben krajevni prispevek ...« Proračunska sredstva so smeli porabiti za administrativne stroške, gospodarstvo in druge družbene dejavnosti. O razdelitvi lastnih proračunskih sredstev so ljudski odbori odločali sami.

Občinski in mestni ljudski odbori so imeli pravico razpolagati z vsemi zemljišči in poslopji splošnega ljudskega premoženja v občinah in mestih, če pravica ni pripadala drugim državnim organom, gospodarskim organiza-

razdelitvi LR Slovenije, sprejet 12. aprila 1952, veljati je začel 19. aprila z objavo v Uradnem listu LRS, je v LRS opredelil tri mesta: glavno mesto Ljubljana, Maribor in Celje. Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin (Ur. l. LRS, št. 19-90/1952), sprejet 30. junija 1952, veljati je začel 9. julija z objavo v Uradnem listu LRS, pa je v LRS potrdil ta tri mesta in določil še 13 mestnih občin v sestavi okrajev in jih je opredelil kot občine s posebnimi pravicami. Po zakonu o ljudskih odborih mest in mestnih občin so mesta vodili dvodomni mestni ljudski odbori (MLO z mestnim zborom in zborom proizvajalcev), mesta v sestavi okrajev s posebnimi pravicami pa enodomni ljudski odbori mestnih občin (LOMO). Po Zakonu o občinskih ljudskih odborih (Ur. l. LRS, št. 19-88/1952) so občine vodili enodomni občinski ljudski odbori (ObLO). Kljub dejstvu, da je Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, sprejet 12. aprila 1952, opredelil kar 44 mestnih občin, so vse, ki jih 3. člen Zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin z dne 30. junija 1952 ni opredelil kot mestne občine v sestavi okrajev s posebnimi pravicami (13), imele status običajnih občin, ki so jih vodili enodomni občinski ljudski odbori. Zanje je veljal Zakon o občinskih ljudskih odborih. Po zakonu o okrajnih ljudskih odborih (Ur. l. LRS, št. 19-89/1952) so okraje vodili dvodomni okrajni ljudski odbori (OLO z okrajnim zborom in zborom proizvajalcev).

cijam, zavodom ali skupnostim (vasem in podobno). V pristojnosti ljudskih odborov je bilo vodenje uprave splošnega ljudskega premoženja v splošni rabi (cest, kanalov, parkov itd.) na svojih območjih.

Ljudski odbori so smeli z lastnimi proračunskimi sredstvi na lastno pobudo, in po predlogih delovnih kolektivov, družbenih organizacij ali državljanov ustanavljati gospodarska podjetja pa tudi komunalne, kulturne, prosvetne, zdravstvene ter socialne ustanove in zavode. Pri vseh gospodarskih organizacijah in zavodih na svojih območjih so imeli tudi pravico in dolžnost v okviru predpisov izvajati gospodarskoupravne in nadzorstvene ukrepe.

Okrajni in mestni ljudski odbori ter ljudski odbori mestnih občin mest s posebnimi pravicami so bili pristojni za vodenje prvostopenjskih upravnih postopkov. Z zakoni ljudske republike, ukazi prezidija republiške ljudske skupščine ali s statuti okrajnih ljudskih odborov je bilo mogoče določiti, »... da ljudski odbori mestnih občin s posebnimi pravicami in ljudski odbori drugih bolj razvitih občin opravljajo nekatere zadeve, ki je zanje sicer pristojen okrajni ljudski odbor ...« Na enak način je bilo mogoče iz pristojnosti mestnih ljudskih odborov prenesti določene zadeve na ljudske odbore k mestu spadajočih občin.

Po določitih 3. člena zakona so imeli okrajni in mestni ljudski odbori pravico voliti in razreševati sodnike in sodnike porotnike okrajnih in okrožnih sodišč.

Ker je bila v pristojnosti ljudskih odborov tudi skrb za javni red in mir na svojih območjih, ustanavljali lastne ljudske straže, ki so skrbele tudi za administrativno izvajanje njihovih odločb. Administrativno izvršitev svojih odločb so lahko naložili ljudski milici.

Kakor v predhodnih dveh splošnih zakonih, je tudi zakon iz leta 1952 opredeljeval hierarhijo lokalne oblasti. Okrajni ljudski odbori so nadzorovali zakonitost delovanja občinskih ljudskih odborov, v njihovi pristojnosti je bila pravica razveljavljati in odpravljati nezakonite akte občinskih ljudskih odborov na svojih območjih. Prezidij republiške ljudske skupščine in organi republiške državne uprave pa so nadzirali zakonitost delovanja okrajnih in mestnih ljudskih odborov, razveljavljali in odpravljali pa so tudi njihove morebitne nezakonite akte. Tako okrajni ljudski odbori do podrejenih občinskih, kakor prezidij republiške ljudske skupščine do okrajnih in mestnih ljudskih odborov so imeli pravico odpraviti in razveljaviti sicer zakonite akte, s katerimi so bile prizadete splošne koristi. Po definiciji v zakonu pa so bile splošne koristi »... prizadete takrat, kadar je akt ljudskega odbora ali njegovih organov v nasprotju s temeljnimi načeli pravnega reda Federativne ljudske republike Jugoslavije ali s splošno smerjo njenega socialističnega razvoja ...«

Za zadeve, ki so bile ljudskim odborom naložene iz pristojnosti višjih ljudskih odborov in nadrejenih državnih organov, pa jih ljudski odbori niso izvršili, kakor tudi za neizvršitev drugih zadev iz lastnih pristojnosti, ki jih ljudski odbori niso izvrševali je veljalo, da jih namesto njih za plačilo stroškov

opravi njihov nadzorni organ. Denarno so bili odgovorni tudi odborniki ljudskih odborov, če so z nezakonitim ravnanjem povzročili škodo državljanom ali pravnim osebam.

Pravica ljudskih odborov je bila, da so lahko sami ali na zahtevo določene števila volivcev, a sporazumno s prezidijem republiške ljudske skupščine, razpisali lokalni referendum, »... da bi državljani potrdili posamezne odloke in ukrepe, ki se tičejo občine, okraja oziroma mesta in njihovega razvoja ali pa zato, da bi vnaprej povedali svoje mnenje o njih ...« Izid referenduma je bil za ljudske odbore obvezujoč.

V pristojnosti prezidija republiške skupščine je bila pravica, da lahko razpusti vsak ljudski odbor na območju ljudske republike, pri dvodomnih ljudskih odborih pa le katerega od dveh domov, »... če je njihovo delo očitno v nasprotju z ustavo ali zakoni ...« Pristojnost prezidija ljudske skupščine republike je bila tudi predčasni razpis volitev ljudskih odborov ali enoletno podaljšanje njihovega mandata. Podaljšanje mandata ljudskih odborov je bilo tudi v pristojnosti Prezidija Ljudske skupščine FLRJ. Dolžine podaljšane mandata zakon ne opredeljuje.⁵¹⁴

12. Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov z dne 12. aprila 1952

Slaba dva tedna po razglasitvi tretjega Splošnega zakona o ljudskih odborih (veljati je začel šele 19. aprila 1952 z objavo v Uradnem listu FLRJ), ki je določal, da morajo zakone o ljudskih odborih sprejeti tudi ljudske republike, je Ljudska skupščina LRS 12. aprila 1952 sprejela zakon o reorganizaciji ljudskih odborov in navodilo za njegovo izvedbo. Oba predpisa sta v tesni povezavi z zakonom, ki je prinesel novo upravno razdelitev LRS na mesta, okraje in občine, odpravil kraje in rajone (v mestih Ljubljana in Maribor) kot upravnoteritorialne enote in zato tudi krajevne in rajonske ljudske odbore kot lokalne organe oblasti. Poslej so bile naslednje vrste upravnoteritorialnih enot: mesta (Glavno mesto Ljubljana ter Celje in Maribor), okraji (19) in občine (vseh občin je bilo 371, med njimi tudi 44 mestnih).⁵¹⁵

V 1. členu je določeno, da za obdobje, dokler ne bodo sprejeti slovenski zakoni, veljajo določila tega zakona, ki je bil že usklajen z določili tretjega Splošnega zakona o ljudskih odborih. Pristojnosti odpravljenih krajevnih in mestnih ljudskih odborov mest, ki niso bila izločena iz okrajev, so prevzeli »... novi ljudski odbori tistih občin oziroma mestnih občin, katerim območju se pridružijo območja dosedanjih krajevnih oziroma mestnih ljudskih odborov ...« Pristojnosti odpravljenih rajonskih ljudskih odborov so prevzeli novi občinski ljudski odbori (kjer so se rajoni spremenili v občine v okviru mesta) in

⁵¹⁴ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 22-244/1952.

⁵¹⁵ Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952.

mestni ljudski odbori, če je bilo več dotedanjih rajonov združenih v nove mestne občine. Podobno so se prenašale tudi pristojnosti odpravljenih okrajev in njihovih okrajnih ljudskih odborov.

Ker sta po zakonu o upravni razdelitvi mesti Jesenice in Kranj izgubili status mest, izločenih iz okrajev, pridobili pa status mestnih občin s posebnimi pravicami, se zakon o reorganizaciji ljudskih odborov in navodilo posebej ukvarjata s prenosi pristojnosti dotedanjih mestnih občin Kranj in Jesenice. Za oba ljudska odbora je veljalo, da preneseta »... zadeve, ki spadajo ... v pristojnost ljudskega odbora okraja na ljudski odbor okraja Kranj oziroma Radovljica ...« Glede pristojnosti ostalih mestnih občin pa je po zakonu veljalo, da v njihovo pristojnost »... spadajo tiste zadeve, ki so doslej spadale v pristojnost ljudskih odborov mest, spadajočih k okraju ...« Prezidijska skupščina LRS je novim ljudskim odborom mestnih občin s posebnimi pravicami določil tudi nekatere pristojnosti, »... ki spadajo sicer v pristojnost ljudskega odbora okraja ...« Tako so se ljudski odbori mestnih občin (LOMO) po pristojnostih razlikovali od občinskih ljudskih odborov (ObLO), ki jim je zakon določil pristojnosti odpravljenih krajevnih ljudskih odborov.⁵¹⁶

13. Zakoni Ljudske republike Slovenije o ljudskih odborih z dne 30. junija 1952

Na podlagi 74. člena tretjega Splošnega zakona o ljudskih odborih je Ljudska skupščina LRS 30. junija 1952 sprejela tri zakone o ljudskih odborih v Sloveniji. Veljati so začeli 9. julija 1952 z objavo v Uradnem listu LRS. To so bili Zakon o občinskih ljudskih odborih, Zakon o okrajnih ljudskih odborih in Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin.⁵¹⁷

Teoretično je bilo mogoče, da bi tematiko ljudskih odborov v LRS obdelal le en zakon, saj so »... temeljna načela o ljudskih odborih, ki so kot najvišji in edini lokalni organi enotne državne oblasti v posameznih lokalnih teritorialnih enotah organi ljudske samouprave na svojem območju, ... za vse ljudske odbore ista ...« A teoretiki so menili, da bi bilo to težko izvedljivo, hkrati pa bi bil enoten zakon za vse vrste ljudskih odborov »... za praktično uporabo manj primeren ...,« saj so bile zlasti glede organizacije in pristojnosti posameznih vrst ljudskih odborov večje razlike. Posamezni republiški zakoni o ljudskih odborih, ki so imeli tako kot Splošni zakon o ljudskih odborih značaj ustavnih zakonov, so zato te razlike bolj podrobno opredelili in poudarili različno fizionomijo ljudskih odborov na različnih nivojih.⁵¹⁸

⁵¹⁶ Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 11-40/1952; Navodilo za izvršitev zakona o reorganizaciji ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 11-41/1952.

⁵¹⁷ Zakon o občinskih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-88/1952; Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952; Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952.

⁵¹⁸ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 61–63.

Občinski, mestni in okrajni ljudski odbori so bili opredeljeni kot predstavniški organi državne oblasti in ljudske samouprave na svojih območjih.

Zakoni so določali naloge vsem vrstam ljudskih odborov. Za vse je veljalo, da morajo na svojih območjih usmerjati gospodarski, socialni, kulturni in komunalni razvoj, utrjevati in razvijati socialistično ureditev in pravni red, z ustavo in zakoni zagotovljene pravice državljanov, lastno samoupravo in samoupravo gospodarskih in drugih družbenih organizacij ter opravljati še druge, z zakoni določene naloge. V vseh vrstah ljudskih odborov so smeli obravnavati tudi zadeve iz pristojnosti nadrejenih (višjih) državnih organov in predlagati njihovo reševanje.

Ker je Splošni zakon o ljudskih odborih opredeljeval le splošne pristojnosti, so jih republiški zakoni obravnavali v obsežnih poglavjih.

Občinski ljudski odbori (ObLO) – bili so enodomni – so opravljali »... vse zadeve, ki se neposredno nanašajo na gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj občine, kolikor ni za posamezne zadeve z zakoni določena pristojnost višjih državnih organov ...« To so temeljni elementi občinske samouprave oziroma ljudskih odborov.⁵¹⁹ V splošnem so morale biti pristojnosti občinskih ljudskih odborov predpisane z zakoni in predpisi višjih državnih organov.

Občinski ljudski odbori so imeli po zakonu naslednje pristojnosti:

- lastni proračun,
- lokalne davščine, krajevni prispevek,
- red in način izkoriščanja pašnikov, gozdov, livad in kamnolomov, s katerimi gospodarijo, urejanje paše na posestvih posameznikov in načina uporabe sezonskih poti ter prehodov,
- sprejemanje regulacijskih načrtov sporazumno z nadrejenimi okrajnimi ljudski odbori, gradnja in urejanje komunalnih naprav (vodovodov, studecev, izvirov, vodnjakov, cistern, kanalizacije, kopališč, pokopališč, pralnic itd.) in določanje pogojev za njihovo uporabo, urejanje krajev v občinah, izgradnja in vzdrževanje občinskih ulic, mostov, drevoredov, parkov, urejanje trgov, vzdrževanje snage, urejanje občinskega (krajevnega) prometa, skrb za javno razsvetljavo, vzdrževanje stanovanjskega sklada in nadzor nad njegovo uporabo,
- skrb za izpolnjevanje predpisov o obveznem šolskem pouku, materialna oskrba šol in zavodov,
- vzdrževanje zdravniške službe, zdravstvenih postaj, ambulant, dispanzerjev, babiške službe, izvajanje ukrepov za zatiranje in preprečevanje bolezni, zlasti nalezljivih, skrb za izboljšanje higienskih in zdravstvenih razmer, nadzor higiene pri vodnih izvirih, potokih, ob bregovih rek, v javnih lokalih,

⁵¹⁹ Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 89.

- varstvo otrok in mater, skrb za zavetišča, otroška igrišča, letovišča, vrtce, za onemogle in varstva potrebnih oseb,
- vzdrževanje lokalnega reda in miru, nadzor uporabe trgov, ulic in drugih javnih krajev, kjer poteka družabnost, varovanje polj, vinogradov in poljedelskih naprav, dimnikarska služba in protipožarni ukrepi, ukrepanje proti poplavam in drugim elementarnim nesrečam,
- izvrševanje zakonov in predpisov višjih državnih organov.

Zakon o občinskih ljudskih odborih je dopuščal možnost, da se smejo posamezne zadeve, ki se tičejo predvsem gospodarskega, komunalnega, kulturnega in socialnega razvoja občine, samo z zakonom prenesti iz pristojnosti občinskega ljudskega odbora na druge državne organe.

Zakon povzema določila splošnega zakona o ljudskih odborih glede gospodarjenja z zemljišči in poslopji, ki so bila kot splošno ljudsko premoženje na območjih občin, kolikor niso imeli na podlagi zakonov te pravice drugi državni organi, gospodarske organizacije, zavodi ali skupnosti (npr. vasi). Pravice je bilo mogoče s sporazumi prenašati med vsemi ljudskimi odbori. Če se ni bilo mogoče sporazumeti, so pravice prenesli z ukazi prezidija republiške ljudske skupščine. Z ukazi prezidija so pravice prenašali tudi od ljudskih odborov na republiške državne organe, vendar šele »... po poprejšnjem zaslišanju občinskega ljudskega odbora ...« Tudi uprava splošnega ljudskega premoženja, ki je bilo v splošni rabi in je služilo »... izključno za potrebe prebivalcev občine (ceste, reke, prekopi, parki itd.) na območjih občinskih ljudskih odborov, je bila v njihovih rokah ...,« če z zakoni posamezni deli takega splošnega ljudskega premoženja niso bili dani v upravljanje drugim državnim organom, gospodarskim organizacijam in zavodom. Upravljanje splošnega ljudskega premoženja je pomenilo, da so občinski ljudski odbori določali njihov namen ter načine in pogoje za njihovo uporabo, jih vzdrževali in varovali. V sporih glede upravljanja splošnega ljudskega premoženja med občinskimi ljudskimi odbori, državnimi organi, gospodarskimi organizacijami in zavodi so odločali nadrejeni okrajni ljudski odbori.

Občinski ljudski odbori so smeli iz lastnih proračunskih sredstev ustanavljati gospodarska podjetja, komunalne, kulturne, prosvetne, zdravstvene in socialne zavode in ustanove. Skupaj z drugimi občinskimi ljudskimi odbori ali ljudskimi odbori mest in mestnih občin s posebnimi pravicami je bilo mogoče na podlagi sporazuma ustanavljati skupna podjetja in zavode. Gospodarski upravni organ nad skupnim podjetjem in zavodom je bil ljudski odbor, ki so ga sporazumno določili ljudski odbori ustanovitelji, če pa sporazumno ni bil določen, je to nalogo opravljal ljudski odbor, na katerega območju je bil sedež podjetja ali zavoda.

Splošni zakon o ljudskih odborih v drugem odstavku 18. člena občinskim ljudskim odborom ni dajal pravice vodenja upravnega postopka na prvi stopnji. Zakon o občinskih ljudskih odborih v LRS pa je v 24. členu uzakonil, da »... občinski ljudski odbor vodi na prvi stopnji upravni postopek, kolikor mu je to

z zakonom izrecno dano v pristojnost ...» Ker v času sprejemanja republiških zakonov o ljudskih odborih v LRS še ni bilo posebnih predpisov o splošnem upravnem postopku, so bila v prehodnih in končnih določbah vseh treh republiških zakonov o ljudskih odborih opredeljena oziroma določena načela, po katerih so se morali ravnati ljudski odbori do sprejetja posebnih predpisov o upravnem postopku.

Vzdrževanju reda in miru ter izvajanju administrativnih ukrepov na območjih občinskih ljudskih odborov so bile namenjene občinske ljudske straže. Sporazumno z občinskimi ljudskimi odbori jih je z odločbami ustanavljal republiški organ za notranje zadeve. Če občinski ljudski odbori niso imeli občinskih ljudskih straž, so zavarovanje administrativnih izvršitev naložili oziroma dodelili ljudski milici.

Druge pristojnosti občinskih ljudskih odborov je zakon povzel po določilih Splošnega zakona o ljudskih odborih (npr. izvrševanje državnih predpisov, posredovanje pravne pomoči itd.).

Za izvajanje svojih pristojnosti so občinski ljudski odbori sprejemali samostojne in dopolnilne predpise, če so bile katere od pristojnosti z zakoni in državnimi akti opredeljene samo na splošno. Za kršenje predpisov občinskih ljudskih odborov so le-ti imeli tudi pravico v okviru zakonov predpisovati upravne kazni. Občinski predpisi so morali zagotavljati pravico pritožbe na višje okrajne ljudske odbore. Če predpisi občinskih ljudskih odborov niso bili v skladu z zakoni in državno regulativo, so veljali predpisi višjih državnih organov.

Občinski ljudski odbori so zadeve, za katere so bili pristojni, opravljali na svojih sejah, nekatere upravne zadeve pa s svojimi sveti. V Zakonu o občinskih ljudskih odborih so našteve naloge oziroma delovna področja, ki so jih morali opravljati sami, in to izključno na svojih sejah. Ta področja so bila:

- sprejemanje in spreminjanje lastnih statutov,
- sprejemanje odlokov in odredb,
- volitve in razrešitve predsednikov občinskih ljudskih odborov in imenovanje odbornikov, ki ob odsotnosti nadomeščajo predsednike občinskih ljudskih odborov,
- ustanavljanje in odpravljanje odborniških in posebnih komisij,
- volitve in razrešitve članov odborniških komisij ter predsednikov in članov svetov in posebnih komisij,
- sprejemanje dovoljenj za morebitne pripore in preiskovalne zapore zoper odbornike,
- sklepanje o prenehanju mandatov odbornikov,
- določanje območij za sklicovanje zborov volivcev, sklepanje o sklicih in odločanje o sklepih, sprejetih na zborih volivcev,
- sklepanje o razpisih občinskih referendumov,
- sprejemanje občinskih proračunov in potrjevanje zaključnih (sklepni) računov občin,

- dajanje mnenj k okrajnim družbenim planom (občinski ljudski odbori po Zakonu o planskem vodstvu narodnega gospodarstva z dne 29. decembra 1951 niso sprejemali lastnih družbenih planov),
- sprejemanje regulacijskih načrtov občin in naselij,
- uvajanje občinskih доклад,
- uvajanje posebnih krajevnih prispevkov po sklepih zborov volivcev,
- sklepanje o gospodarskoupornih ukrepih,
- sklepanje o ustanovitvah, spojitvah in prenehanju gospodarskih podjetij in zavodov ter prenosih osnovnih sredstev gospodarskih podjetij,
- imenovanja in razrešitve direktorjev podjetij in upraviteljev zavodov,
- sklepanje o razpolaganju s splošnim ljudskim premoženjem,
- sklepanje o najemanju posojil in prevzemih občinskih poroštev za posojila gospodarskim organizacijam in zavodom v občinah,
- sklepanje o stalnih nagradah predsednikom občinskih ljudskih odborov ter ureditvi povračil stroškov odbornikom, članom svetov in posebnih komisij,
- imenovanja in razrešitve uslužbencev,
- določanje delovnih mest v administracijah,
- odločanje o pritožbah uslužbencev in zaposlenih zoper odločbe predsednikov, ki se nanašajo na njihova delovna razmerja, disciplino in kaznovanje,
- sklepanje, ali naj opozorijo na nezakonite predpise in druge odločitve višjih državnih organov, s katerimi so bile kršene njihove pravice,
- opravljanje drugih, z zakoni in statuti določenih zadev, ki so jih smeli izvajati le na svojih sejah.

Zakon je določal, da spore o pristojnostih med občinskim ljudskimi odbori v okrajih rešujejo okrajni ljudski odbori, podobne spore med občinskimi ljudskimi odbori iz različnih okrajev pa Prezidijski ljudske skupščine LRS.

Janez Šmidovnik meni, da je najpomembnejša pridobitev zveznega splošnega in republiškega zakona o občinskih ljudskih odborih uvedba občine kot politične institucije v sistemu lokalnih teritorialnih enot. Občina je predstavljala »... pravno organizirano elementarno sociološko skupnost, v kateri se izražajo in se lahko tudi uveljavljajo najbolj neposredni interesi prebivalcev te skupnosti. Uvedba občine v sistem lokalnih teritorialnih enot ... dokazuje, da ne more biti resnične samouprave ljudstva brez občine ...« Glede na naloge, ki so bile s splošnim zakonom in z zakonom o občinskih ljudskih odborih dane občinam kažejo, da je bila »... novo rojena občina ... ob začetku življenja izrazito orientirana na klasične naloge občine ...«, torej na komunalno, socialno in kulturno področje na svojem območju. Naloge do bile kljub pomembnosti za prebivalstvo »... vse doslej skoraj popolnoma zanemarjene ...« Naloge splošnega pomena (izvrševanje zakonov, finančna in nadzorstvena razmerja s podjetji in drugimi samoupravnimi organizacijami) so ostale pretežno v pristojnostih okrajev, z izjemo mestnih občin in njihovih ljudskih odborov.

Občine so imele pri izvajanju svojih nalog veliko težav zaradi svojega

neugodnega finančnega položaja, saj so o glavnih dohodkih občin odločali njim nadrejeni okraji oziroma njihovi ljudski odbori. Po določitvi 16. člena Zakona o občinskih ljudskih odborih so z instrumenti okrajnih družbenih planov določali, kateri »... najmanjši del družbenega prispevka in davkov gre v občinski proračun ...« Plačevali so jih gospodarske organizacije in drugi davčni zavezanci z območij občin. Občine so smele polniti svoje proračune še z občinskimi dokladami, za izgradnjo kulturnih, komunalnih, zdravstvenih in socialnih naprav pa tudi s krajevnimi prispevki, ki so se kasneje spremenili v krajevne samoprispevke. Tak način polnjenja občinskih proračunov je bil »... glavna hiba, da občini ni bilo nikdar mogoče zatrdno planirati ... sredstev za bodoče razdobje ...«

Razen finančne odvisnosti občin od okrajev oziroma njihovih ljudskih odborov so bile občine tudi sicer odločilno odvisne od njih. Na okraje in njihove ljudske odbore je prehajalo težišče »... odločanja o javnih nalogah, zlasti pa o vprašanjih gospodarskega in splošnega razvoja ...« Okrajni organi so postali prvostopenjski organi za izvrševanje vseh zveznih in republiških zakonov in predpisov. Tako je v okrajih prihajalo do velike koncentracije oblastnih funkcij; »... okraj je bil v tem času, v razmerju do občin, center oblastvene, finančne pa tudi politične moči ...« Postali so operativni nosilci gospodarskega in družbenega razvoja, »... zlasti tudi kot povezovalni člen, ki je združeval vse oblike nastajajoče samouprave v gospodarstvu in javnih službah ter v drugih družbenih dejavnostih na svojem območju ...«⁵²⁰

Splošni zakon o ljudskih odborih pa tudi Zakon o občinskih ljudskih odborih LRS sta dopuščala možnost, da občinski ljudski odbori z odloki na svojih območjih kot svoje pomožne organe ustanavljajo vaške odbore. Sestavljali so jih odborniki občinskih ljudskih odborov, ki so bili izvoljeni vanje na območjih vaških odborov, in državljani, ki so jih izvolili na zborih volivcev. Tudi število članov vaških odborov so določali občinski odloki. Naloga občinskih ljudskih odborov je bila nadziranje svojih vaških odborov.

Vaški odbori, ki niso imeli svojih uslužbencev, niso smeli izdajati odločb v upravnem postopku. Smeli so:

- obravnavati vse splošne zadeve iz pristojnosti občinskih ljudskih odborov in posredovati predloge za njihovo reševanje; občinski ljudski odbori so morali o njih razpravljati in sklepati,
- opravljati zadeve iz pristojnosti občinskih ljudskih odborov; to je bila skrb za izvrševanje predpisov višjih državnih organov, ki so jih morali izvajati občinski ljudski odbori, in njihovih sklepov na območjih vaških odborov; to je bila najbolj konkretna pomoč njihovim občinskim ljudskim odborom.
- omogočati vaščanom oziroma prebivalcem svojih območij, da so lažje uveljavljali svoje pravice; vaščanom so izdajali pisne izjave »... o okoliščinah, za katere se ve ...,« ki so vaščanom služile »... pri uveljavljanju njihovih

⁵²⁰ Janez Šmidovnik: *Koncepcija*, str. 110–115.

pravic kot poluradno potrdilo ...»; občinski ljudski odbori so na podlagi potrdil v okviru svojih pristojnosti izdajali uradna potrdila (npr. o socialnem stanju vaščana),

- izvajati vse tiste zadeve, pomembne samo za prebivalce z območij vaških odborov, pa o njih niso odločali na zborih volivcev.

Občinski ljudski odbori so glede na konkretne pogoje na območjih vaških odborov s svojimi statuti določali, »... katere izmed zadev, ki imajo pomen samo za prebivalce posameznih vasi (naselij), opravlja vaški odbor ...« To so bile nekatere zadeve komunalne dejavnosti (npr. izgradnja vodnjakov, upravljanje vaških poti, mostov, vzdrževanje snage, javne razsvetljave itd.) Konkretne naloge je občinski ljudski odbor na vaški odbor prenesel, »... če je smatral, da jih bo vaški odbor lahko bolj uspešno opravljal kot občinski ljudski odbor sam oziroma njegov lastni upravni organ oziroma v ta namen ustanovljen zavod ...«⁵²¹

Mestne občine s posebnimi pravicami v sestavi okrajev so vodili enodomni *ljudski odbori mestnih občin (LOMO)*. Čeprav so bile mestne občine kot upraviteljske enote v sestavi okrajev in so veljale »... za njihove ljudske odbore načeloma vse določbe zakona o občinskih ljudskih odborih ...«, so bile njihove pristojnosti podrobneje opredeljene v Zakonu o ljudskih odborih mest in mestnih občin. Ljudski odbori mestnih občin so kljub dejstvu, da so bili v sestavi okrajev, samostojno opravljali vse zadeve, ki so se neposredno nanašale na gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj mestne občine, če za posamezne zadeve z zakoni ni bila določena pristojnost višjih državnih organov. Take občine so bile zato »... bližje mestom kot navadnim občinam ...«⁵²² Njihova naloga je bila tudi izvrševanje zakonov in druge državne regulative.

V splošnem je veljalo, da morajo pristojnosti ljudskih odborov mestnih občin določiti zakon in predpisi višjih državnih organov. Tako kot pri občinskih ljudskih odborih, je tudi pri ljudskih odborih mestnih občin veljalo, da je mogoče samo z zakonom prenesti posamezne zadeve s področja gospodarstva, komunale, kulture in sociale iz pristojnosti ljudskega odbora mestne občine v pristojnost drugega državnega organa.

Zakon je v tretji točki 20. člena poudaril, da ljudski odbori mestnih občin »... na področjih financ, komunalne dejavnosti, gradenj, obrti, turizma in gostinstva, lokalnega prometa, stanovanjskih zadev, socialnega skrbstva ... in nadzora nad izvrševanjem predpisov na področju trgovine in ljudskega zdravstva neposredno izvršujejo ... vse zakone in druge predpise višjih državnih organov ter opravljajo v razmerju do državljanov, gospodarskih in družbenih organizacij in zavodov zadeve izvršilne dejavnosti, ki spadajo sicer po obstoječih predpisih v pristojnost okrajnega ljudskega odbora, kolikor posa-

⁵²¹ Josip Globevnik: *Krajevni odbori*, str. 13–25.

⁵²² Josip Globevnik: *Ljudski odbori*, str. 63–64; brez navedbe avtorja: Za dosledno uveljavitev samostojnih mestnih občin, *Ljudska uprava*, V/11, Ljubljana 1952, str. 553–558.

mezne zadeve ... niso z zakonom ali drugimi predpisi ... dane v pristojnost drugim državnim organom ...» Iz tega sklopa so bile izvzete samo invalidske zadeve. To je pomenilo, da so ljudski odbori mestnih občin na svojih območjih izvrševali tudi del nalog svojega nadrejenega (višjega) okrajnega ljudskega odbora. Možno je bilo tudi z zakonom določiti, da na svojih območjih opravljajo še druge naloge nadrejenih okrajnih ljudskih odborov. Glede navedenih zadev so bili ljudski odbori mestnih občin neposredno podrejeni republiškim državnim organom in ne okrajnim ljudskim odborom, kakor je to veljalo za občinske ljudske odbore.⁵²³

V vseh zakonih o ljudskih odborih so imela mesta (mestne občine v sestavi okrajev) in njihovi ljudski odbori »... posebno ureditev, drugačno od podeželskih vaških naselij ...« Mesta v sestavi okrajev se ne bi mogla uspešno razvijati, če ne bi dobila statusa mest s posebnimi pravicami v okraju in s tem »... vsaj del tistih pravic, ki so bile sicer v sistemu dane okrajem ...« in njihovim ljudskim odborom. To so bile zlasti zgoraj naštetе naloge iz tretje točke 20. člena pa tudi vodenje upravnih postopkov na prvi stopnji. Izvajanje teh nalog so neposredno nadzorovali republiški organi. Med poudarjene elemente nepodrejenosti okrajnim ljudskim odborom Janez Šmidovnik navaja pravice ljudskih odborov mestnih občin, da so sprejemali svoje urbanistične (regulacijske) načrte in družbene plane, ki so bili »... neposredno v okviru družbenega plana republike ...« Morali so biti usklajeni z družbenim planom nadrejenega okrajnega ljudskega odbora in v mejah proporcev, določenih z republiškim družbenim planom. Sporne zadeve s tega področja je reševala republiška ljudska skupščina. To je bilo zelo pomembno, saj je družbeni plan republike med drugim določal, kolikšen del družbenih davkov in prispevkov pripada v konkretne proračune mest s posebnimi pravicami. To je ljudske odbore občin s posebnimi pravicami na finančnem področju izenačevalo z okrajnimi ljudskimi odbori, kar je bilo zelo pomembno.⁵²⁴

Ljudski odbori mestnih občin so samostojno sprejemali svoje proračune. Njihovo polnjenje, ki je bilo mogoče tudi s krajevnimi prispevki, namenjenimi za zagotavljanje komunalnih, kulturnih, zdravstvenih ali socialnih naprav, kakor tudi razdelitev proračunskih sredstev, je bilo v Zakonu o ljudskih odborih mest in mestnih občin povzeto po določilih Splošnega zakona o ljudskih odborih.

Ljudski odbori mestnih občin so bili pristojni skladno z državnimi predpisi gospodariti z vsemi zemljišči in poslopji v mestnih občinah, ki so bila opredeljena kot splošno ljudsko premoženje, če te pravice po zakonih ali predpisih višjih državnih organov niso pripadale državnim organom, gospodarskim organizacijam, zavodom in skupnostim. Pravice je bilo mogoče s sporazumi med ljudskimi odbori tudi prenašati. Če se ni bilo mogoče sporazumeti, so to

⁵²³ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 64.

⁵²⁴ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 115–117.

storili ukazi republiškega prezidija ljudske skupščine. Samo z ukazi prezidija pa so te pravice lahko prenesli na republiške državne organe.

Ljudski odbori mestnih občin so na svojih območjih vodili upravo splošnega ljudskega premoženja v splošni rabi, ki je služilo izključno za potrebe prebivalcev mestnih občin (ceste, reke, prekopi, parki itd.), če niso bili deli tega premoženja z zakoni dani v upravo drugim državnim organom, gospodarskim organizacijam in zavodom. Pri upravi splošnega ljudskega premoženja v splošni rabi so ljudski odbori mestnih občin določali njihov namen, način in pogoje uporabe ter sprejemali ukrepe za njegovo varovanje in vzdrževanje. V sporih glede upravljanja splošnega ljudskega premoženja med ljudskimi odbori mestnih občin in občinskimi ljudskimi odbori, državnimi organi, gospodarskimi organizacijami in zavodi v okrajih so bili pristojni okrajni ljudski odbori.

Ljudski odbori mestnih občin so smeli tako kot občinski ljudski odbori iz lastnih proračunskih sredstev ustanavljati gospodarska podjetja, komunalne, kulturne, prosvetne, zdravstvene ter socialne zavode in ustanove. Če je bilo bolj racionalno, so skupaj s sosednjimi ljudskimi odbori ali okrajnim ljudskim odborom lahko ustanavljali skupna podjetja in zavode, medsebojne pravice in obveznosti pa so določili s pogodbami. V pogodbah so določili gospodarske upravne organe skupnih podjetij, sicer so te naloge opravljali ljudski odbori, na katerih območjih so bili sedeži skupnih podjetij in ustanov.

Ljudski odbori mestnih občin so – povzeto po določilih Splošnega zakona o ljudskih odborih – imeli pravico voditi upravne postopke.

Preostale pristojnosti (npr. ureditev ljudske straže in administracije) so bile za ljudske odbore mestnih občin opredeljene na enak način kot za občinske ljudske odbore.

Svoje pristojnosti so ljudski odbori mestnih občin izvrševali s sprejemanjem lastnih predpisov, ki so bili lahko tudi dopolnilni, če so bile njihove pristojnosti opredeljene le na splošno. Če so pravni subjekti menili, da so s predpisi ljudskih odborov mestnih občin kršene njihove pravice, so se lahko pritožili na pristojne višje državne organe. Tako kot občinski ljudski odbori, so tudi ljudski odbori mestnih občin v okviru pravne regulative za kršitve svojih predpisov predpisovali upravne kazni. Prav tako je tudi veljalo, da so v primerih, ko so bili akti ljudskih odborov mestnih občin v neskladju z zakonodajo in državno pravno regulativo, veljali predpisi višjih državnih organov.

Ljudski odbori mestnih občin so zadeve, za katere so bili pristojni, opravljali na sejah, upravne pa tudi v svetih. Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin v 78. členu navaja zadeve, ki so jih morali opravljati sami, izključno na svojih sejah. Razen pristojnosti, ki so jih imeli tudi občinski ljudski odbori, so ljudski odbori mestnih občin imeli še naslednje obveznosti:

- volitve in razrešitve svojih predsednikov in podpredsednikov,
- volitve in razrešitve sodnikov za prekrške in njihovih namestnikov,
- sklepanje o razpisih mestnih referendumov, sprejemanje družbenih planov

mestnih občin in potrjevanje končnih obračunov ter dajanje mnenj in pri-pomb k predlogom okrajnih družbenih planov,

- sprejemanje svojih proračunov in potrjevanje zaključnih (sklepni) raču-nov,
- sprejemanje in spremljanje regulacijskih načrtov mestnih občin,
- sklepanje o ustanovitvah, spojitvah in prenehanjih gospodarskih podjetij in zavodov ter o prenosih osnovnih sredstev gospodarskih podjetij,
- imenovanja in razrešitve direktorjev podjetij, upraviteljev zavodov in vodij enot,
- imenovanja in razrešitve tajnikov in drugih uslužbencev,
- odpravljanje, razveljavljanje in spreminjanje nezakonitih ukrepov svojih predsednikov ter nepravilnih ali nezakonitih odredb in navodil svojih sve-tov.

Sporne zadeve iz pristojnosti med ljudskimi odbori mestnih občin in dru-gimi ljudskimi odbori je reševal Prezidij Ljudske skupščine LRS.

Zakon o ljudskih odbori mest in mestnih občin je upošteval tudi možnosti, ki jih je ponudil 6. člen zakona o upravni razdelitvi LRS, po katerem so s statuti mestnih ljudskih odborov Ljubljana, Celje in Maribor ustanavljali ob-čine v sestavi mest. Za Ljubljano je veljalo to le za »ožje mestno območje«, v Celju in Mariboru pa za celotni območji mest.⁵²⁵ Vodili so jih *ljudski odbori občin v sestavi mest*.

Organizacija in pristojnosti ljudskih odborov občin v sestavi mest je bila določena v tretjem poglavju Zakona o ljudskih odbori mest in mestnih občin in to kljub temu da so zanje veljala določila Zakona o občinskih ljudskih od-borih. Zakon o ljudskih odbori mest in mestnih občin jih je obravnaval samo zato, ker so bile te občine upravnoteritorialno sestavni deli mest.⁵²⁶ Ker so za-nje veljala določila Zakona o občinskih ljudskih odbori, so bili ljudski odbori teh občin enodomni. Pristojnosti takih ljudskih odborov so morale biti urejene s statuti mestnih ljudskih odborov, zato so bili mestnim ljudskim odborom, ki so morali nadzirati zakonitost njihovega delovanja, tudi neposredno podre-jeni. Da bi preprečili neenakomeren razvoj občin v sestavi mest, zlasti pa, da bi lahko izpolnjevali naloge, določene z mestnimi družbenimi plani, so mestni ljudski odbori lahko določali dotacije za proračune ljudskih odborov občin v sestavi mest. Kljub temu pa so bile tudi občine v sestavi mest formalno relativno samostojne, saj je četrti odstavek zakona določal, da mestni ljudski odbori niso bili pristojni za zadeve, ki se neposredno nanašajo na gospo-darski, komunalni, kulturni in socialni razvoj občin v sestavi mest. Prav tako so te občine same neposredno izvrševale zakone in akte višjih državnih orga-nov in opravljale izvršilne zadeve do svojih državljanov ter gospodarskih in

⁵²⁵ Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952.

⁵²⁶ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 64.

družbenih organizacij in zavodov, če posamezne zadeve z zakoni in predpisi višjih državnih organov niso bile izročene v pristojnost republiških in zveznih državnih organov.

Mestni ljudski odbori (MLO) so vodili Glavno mesto Ljubljana ter Celje in Maribor. Kot ostali ljudski odbori, so imeli tudi ti svoje pristojnosti določene z zakoni in na zakonih temelječih predpisih višjih državnih organov. V splošnem so bile v njihovih pristojnostih vse zadeve, ki so se neposredno nanašale na gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj mesta kot celote, če za posamezne zadeve ni bila z zakonom določena pristojnost višjih državnih organov. Bili so pristojni za sprejemanje svojih družbenih planov, proračunov, davščin, posebnih krajevnih prispevkov, razpolaganje s splošnim ljudskim premoženjem in njegovim upravljanjem, za ustanavljanja, združevanja in prenehanja podjetij in zavodov, vodenje upravnega postopka na prvi stopnji, izvrševanje državnih in lastnih predpisov, posredovanje pravne pomoči in za zagotavljanja reda in miru z ljudskimi stražami in v sodelovanju z ljudsko milico.

Mestni ljudski odbori so bili dvodomni organi, sestavljeni iz mestnega zbora in zbora proizvajalcev. Svoje pristojnosti so izvrševali s sprejemanjem lastnih predpisov, ki so bili lahko tudi dopolnilni, če so bile nekatere njihove pristojnosti opredeljene le na splošno. Če so pravni subjekti menili, da so s predpisi ljudskih odborov mest kršene njihove pravice, so se lahko pritožili na pristojne višje državne organe. Tako kot občinski ljudski odbori in ljudski odbori mestnih občin, so tudi mestni ljudski odbori v okviru pravne regulative za kršitve svojih predpisov predpisovali upravne kazni. Prav tako je tudi veljalo, da so v primerih, ko so bili akti ljudskih odborov mestnih občin v neskladju z zakonodajo in državno pravno regulativo, veljali predpisi nadrejenih državnih organov.

Mestni ljudski odbori so zadeve, za katere so bili pristojni, opravljali na ločenih ali skupnih sejah obeh zborov, upravne zadeve pa tudi v svetih.

Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin v 68. členu določa, katere zadeve mestni ljudski odbori obvezno opravljajo na skupnih sejah obeh zborov. To so bile:

- volitve in razrešitve predsednikov in podpredsednikov, predsednikov in članov svetov in skupnih komisij,
- imenovanja in razrešitve tajnikov ter drugih uslužbencev odborov, če je tako določeno z zakoni in statuti,
- volitve in razrešitve predsednikov, sodnikov in sodnikov porotnikov okrajnih in okrožnih sodišč ter sodnikov za prekrške in njihovih namestnikov v skladu z zakoni,
- imenovanja in razrešitve direktorjev podjetij, upraviteljev zavodov in vodij uradov, če te pristojnosti niso bile drugače urejene,
- odločanje o vseh zadevah, ki so z zakoni in drugimi splošnimi predpisi dane v odločanje skupnim sejám odbornikov mestnih ljudskih odborov.

Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin v 65. členu navaja zadeve, ki so jih mestni ljudski odbori izvajali na ločenih sejah zborov. Oba zbora sta bila v teh zadevah enakopravna. To so bile naslednje zadeve:

- sprejemanje statutow in njihovih sprememb,
- sprejemanje odlokov o mestnih družbenih planih in končnih obračunih, sprejemanje mnenj in pripomb k republiškemu družbenemu planu,
- sprejemanje odlokov o mestnih proračunih in sklepnih (zaključnih) računih
- sprejemanje splošnih urbanističnih načrtov mest,
- sprejemanje predpisov o gospodarskoupornih ukrepih,
- sprejemanje sklepov o ustanavljanju, spojitvah in prenehanjih gospodarskih podjetij in zavodov in prenosih osnovnih sredstev gospodarskih podjetij,
- sprejemanje sklepov o delovnih razmerjih in socialnem zavarovanju zaposlenih uslužbencev,
- sprejemanje odlokov o mestnih dokladah in drugih javnih dajatvah,
- sprejemanje sklepov o razpolaganju s splošnim ljudskim premoženjem, s katerim so gospodarili,
- sprejemanje sklepov o posojilih in prevzemanju mestnih poroštev za posojila mestnih gospodarskih organizacij in zavodov,
- sprejemanje sklepov o razpisovanju mestnih referendumov,
- sklepanje o razpisovanju rednih volitev v mestne zборе in zборе proizvajalcev,
- sprejemanje sklepov o višini stalnih nagrad predsednikom in podpredsednikom ter povračilu stroškov članom mestnih ljudskih odborov, mestnih svetov in posebnih komisij,
- sprejemanje sklepov o drugih zadevah, ki jih morata po splošnih predpisih in statutih mestnih ljudskih odborov enakopravno sprejeti oba zbor.

Sprejeti odloki so bili veljavni le, če sta jih oba zbor sprejela v enakem besedilu. Če niso bili v obeh zborih izglasovani v enakem besedilu, jih je morala uskladiti skupna komisija obeh zborov. Če zbora nista sprejela tudi usklajenega besedila, je o takih odlokih obvezujoče za oba zbora odločila Ljudska skupščina LRS.

V 70. členu zakona so navedene zadeve, o katerih so odločali samo mestni zbori in jih niso mogli prenesti na svoje organe. To so bile:

- sprejemanje odlokov,
- potrjevanje statutow ljudskih odborov občin v sestavi mest,
- ustanavljanje in ukinjanje svojih odborniških komisij,
- sklepanje o prenehanju mandata odbornikov mestnih zborov,
- dajanje dovoljenj za pripor ali preiskovalni zapor za odbornike, člane mestnih zborov,
- imenovanje in razrešitve disciplinskih organov za svoje uslužbence,
- odločanje o pritožbah uslužbencev in delavcev zoper odločbe predsednikov, ki so se nanašale na delovna razmerja, disciplinske postopke in kaznovanja,

- določanje območij v mestih, kjer so sklicevali zборе volivcev, sklicevanje zborov volivcev in odločanje o njihovih sklepih,
- odpravljanje in razveljavljanje nezakonitih ukrepov svojih predsednikov ter svetov in komisij ter nezakonitih predpisov občinskih ljudskih odborov občin v sestavi mest,
- sklepanje o podajanju opozoril proti nezakonitim predpisom in aktom višjih državnih organov, ki so kršila pravice mestnih ljudskih odborov,
- sprejemanje predpisov in ukrepov, ki so jih predlagali zbori proizvajalcev, čeprav predlagane zadeve niso sodile v okvir pristojnosti zborov proizvajalcev; obveščanje zborov proizvajalcev o sklepih na njihove predloge,
- opravljanje še drugih, z zakoni določenih zadev iz pristojnosti mestnih zborov.

V 73. členu zakona so navedene zadeve, o katerih so odločali samo zbori proizvajalcev mestnih ljudskih odborov. To so bile:

- ustanavljanje in ukinitve svojih odborniških komisij,
- odločanje o prenehanju mandata odbornikov zbora proizvajalcev,
- dajanje dovoljenj za pripore in preiskovalne zapore za odbornike, člane zborov proizvajalcev,
- sklepanje o predlogih mestnim zborom za sprejem predpisov in ukrepov za zadeve, pri katerih zbori proizvajalcev niso imeli pravice sodelovati,
- opravljanje drugih nalog, ki so z zakoni, splošnimi predpisi in statuti mestnih ljudskih odborov dane v pristojnost zborom proizvajalcev.

Zbori proizvajalcev mestnih ljudskih odborov so imeli pravico pritožbe na vse sklepe mestnega zbora na Prezidij Ljudske skupščine LRS, če niso sodelovali pri sprejemanju le-teh, pa bi lahko.

Pristojnosti dvodomnih *okrajnih ljudskih odborov (OLO)* je opredeljeval Zakon o okrajnih ljudskih odborih. Splošne pristojnosti so izhajale iz njihovih osnovnih nalog, ki so bile: usmerjanje gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja na območjih okrajev, utrjevanje in razvijanje socialistične ureditve in pravnega reda ter zagotavljanje pravic državljanov, utrjevanje in razvijanje samoupravnih pravic občin in mestnih občin, gospodarskih in drugih družbenih organizacij ter »... izvrševanje pravic, ki so jih okrajni ljudski odbori imeli nad samostojnimi gospodarskimi organizacijami in zavodi ter opravljanje še drugih z zakoni določenih nalog okrajnih ljudskih odborov ...«. Dana je bila tudi možnost, da so obravnavali zadeve iz pristojnosti višjih državnih organov in posredovali predloge za njihove rešitve. Pristojnosti okrajnih ljudskih odborov so bile določene z zakoni in predpisi višjih državnih organov, izdanimi na podlagi zakonov.

Okrajni ljudski odbori so bili na svojih območjih pristojni za vse zadeve, ki so se neposredno nanašale na gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj okrajev, na okrajnem nivoju so izvrševali zakone in predpise višjih državnih organov in izvajali izvršilne zadeve v odnosu do državljanov, gospodarskih in družbenih organizacij ter zavodov, če posamezne zadeve z zakoni

in akti višjih državnih organov niso bile prenesene v pristojnost republiških in zveznih državnih organov. Z zakonom je bilo mogoče posamezne zadeve iz pristojnosti okrajnih ljudskih odborov prenesti na druge državne organe. Izrecno pa je v četrtem odstavku 12. člena zakona navedeno, da »... v pristojnost okrajnega ljudskega odbora ne spadajo zadeve, ki se neposredno nanašajo na gospodarski, komunalni, kulturni in socialen razvoj občine ...,« in druge zadeve, ki so z zakoni dane v pristojnost občinskim ljudskim odborom.

Tako kot ostale vrste ljudskih odborov, razen občinskih, so bili tudi okrajni ljudski odbori pri sprejemanjih okrajnih družbenih planov samostojni, držati so se morali le obveznosti, izhajajočih iz temeljnih proporcev, določenih v republiškem družbenem planu. V okrajnih družbenih planih so povzemali seštevke družbenih planov mestnih občin s posebnimi pravicami v sestavi okrajev. Samostojno so sprejemali okrajne proračune in doklade, za opravljanje svojih nalog so samostojno razpolagali s svojimi proračuni. Podobno kot drugi ljudski odbori so tudi okrajni na svojih območjih gospodarili s splošnim ljudskim premoženjem in upravljali oziroma vodili njegovo upravo v splošni rabi (cest, mostov, prekopov, jezer in drugih voda itd.), razen, če deli tega premoženja z zakoni in predpisi višjih državnih organov niso bili izročeni v upravljanje drugim državnim organom, gospodarskim organizacijam in zavodom. Iz lastnih proračunskih sredstev so lahko ustanavljali okrajna gospodarska podjetja ter komunalne, kulturne, zdravstvene in socialne zavode in naprave. Skupaj z ljudskimi odbori mestnih občin in drugimi okrajnimi ljudskimi odbori so lahko ustanavljali tudi skupna podjetja. Sporazumno so določili gospodarskoupravne organe skupnih podjetij in zavodov, če pa takih uprav niso določili sporazumno, so jih izvajali ljudski odbori, na območju katerih so bili sedeži podjetij in zavodov. Pri vseh gospodarskih organizacijah in zavodih na območjih okrajev so lahko izvajali gospodarskoupravne in nadzorstvene ukrepe. Na prvi stopnji so vodili upravne postopke, posredovali pravno pomoč, niso pa imeli okrajnih ljudskih straž, ampak so lahko naložili ljudski milici, da je zavarovala administrative izvršitve okrajnih ljudskih odborov. Spore zaradi pristojnosti med okrajnimi ljudskimi odbori in drugimi ljudskimi odbori je reševal prezidij republiške ljudske skupščine.

Okrajni ljudski odbori so bili dvodomni, sestavljeni iz okrajnega zbora in zbora proizvajalcev. Svoje pristojnosti so izvrševali s sprejemanjem lastnih predpisov in aktov, ki so bili lahko tudi dopolnilni, če so bile kake pristojnosti z zakoni in državnimi predpisi opredeljene le na splošno. Če so pravni subjekti menili, da so z akti okrajnih ljudskih odborov kršene njihove pravice, so se lahko pritožili pristojnim višjim državnim organom. Kot ostali ljudski odbori, so smeli tudi okrajni ljudski odbori v skladu z zakonodajo predpisovati upravne kazni zaradi kršitev njihovih predpisov. Če so bili akti okrajnih ljudskih odborov v neskladju z zakonodajo, so veljali predpisi višjih (nadrejenih) državnih organov.

Okrajni ljudski odbori so zadeve, za katere so bili pristojni, opravljali na skupnih ali ločenih sejah obeh zborov, upravne zadeve pa so izvrševali okrajni sveti.

V 67. členu so morali določene zadeve, ki so jih odborniki okrajnih ljudskih odborov opravljati samo na skupnih sejah obeh zborov. To so bile:

- volitve in razrešitve svojih predsednikov in podpredsednikov ter predsednikov in članov svetov in članov skupnih odborniških komisij,
- imenovanja in razrešitve tajnikov in drugih uslužbencev,
- volitve in razrešitve predsednikov, sodnikov in sodnikov porotnikov okrajnih in okrožnih sodišč ter sodnikov za prekrške in njihovih namestnikov,
- imenovanja in razrešitve direktorjev podjetij, upraviteljev zavodov in vodij uradov v njihovi pristojnosti,
- odločanje o vseh zadevah, ki so z zakoni in drugimi predpisi dane v odločanje na skupne seje okrajnih ljudskih odborov.

V 64. členu so opredeljene zadeve, ki so jih okrajni ljudski odbori izvajali na ločenih sejah zborov. Oba zbora sta bila v teh zadevah enakopravna. To so bile:

- sprejemanje statutow in njihovih sprememb,
- sprejemanje odlokov o okrajnih družbenih planih in končnih obračunih, sprejemanje mnenj in pripomb k republiškemu družbenemu planu,
- sprejemanje odlokov o okrajnih proračunih in sklepnih (zaključnih) računih,
- sprejemanje regulacijskih načrtov in sklepov o potrditvi občinskih splošnih regulacijskih načrtov,
- sprejemanje predpisov o gospodarskoupravnih ukrepih,
- sprejemanje sklepov o ustanovitvah, spojitvah in prenehanjih gospodarskih podjetij in zavodov ter prenosu osnovnih sredstev gospodarskih podjetij,
- sprejemanje sklepov o delovnih razmerjih in socialnem zavarovanju zaposlenih uslužbencev,
- sprejemanje odlokov o okrajnih dokladah in drugih javnih dajatvah,
- sprejemanje sklepov o razpolaganju s splošnim ljudskim premoženjem, s katerim so gospodarili,
- sprejemanje sklepov o najetju posojil in prevzemanju okrajnih poroštev za najeta posojila gospodarskih organizacij in zavodov v okrajih,
- sprejemanje sklepov o razpisih okrajnih referendumov,
- sprejemanje sklepov o razpisih rednih volitev odbornikov v okrajne zборе in zборе proizvajalcev,
- sprejemanje sklepov o višini stalnih nagrad predsednikom in podpredsednikom okrajnih ljudskih odborov ter povračilu stroškov članom okrajnih ljudskih odborov ter okrajnih svetov in posebnih komisij,
- sprejemanje sklepov o drugih zadevah, ki jih morata po splošnih predpisih in statutih okrajnih ljudskih odborov enakopravno sprejeti oba zbora.

V zadevah s področja gospodarstva je na splošno veljalo, da sta oba zbora na ločenih sejah sklepala enakopravno.

Sprejeti odloki so bili veljavni, če sta jih oba zbora sprejela v enakem besedilu. V nasprotnem primeru so besedila odlokov usklajevale skupne komisije obeh zborov. Če zbora nista sprejela tudi usklajenih besedil odlokov, je o takih odlokih obvezujoče za oba zbora odločila Ljudska skupščina LRS.

V 69. členu zakona so navedene zadeve, o katerih so odločali samo okrajni zbori okrajnih ljudskih odborov in jih niso mogli prenesti na svoje organe. To so bile:

- sprejemanje odlokov,
- potrjevanje statuten občinskih ljudskih odborov,
- ustanavljanje in odpravljanje svojih odborniških komisij,
- sklepanje o prenehanju mandatov odbornikov okrajnih zborov,
- izdajanje dovoljenj za pripor in preiskovalni zapor za odbornike okrajnih zborov,
- imenovanje in razreševanje disciplinskih organov za svoje uslužbenke,
- odločanje o pritožbah uslužbencev in delavcev zoper odločbe predsednikov, ki so se nanašale na delovna razmerja, disciplinske postopke in kaznovanja,
- odločanje o sklepih zborov volivcev,
- sprejemanje predpisov in ukrepov, ki so jih predlagali zbori proizvajalcev, čeprav predlagane zadeve niso sodile v okvir pristojnosti zborov proizvajalcev; obveščanje zborov proizvajalcev o sklepih na njihove predloge,
- razpravljanje in odpravljanje nezakonitih ukrepov predsednikov okrajnih ljudskih odborov ter predpisov in sklepov okrajnih svetov ter nezakonitih predpisov in sklepov občinskih ljudskih odborov,
- sklepanje o opozorilih proti nezakonitim predpisom in aktom višjih državnih organov, ki so kršili pravice okrajnih ljudskih odborov,
- opravljanje drugih, z zakoni in statuti okrajnih ljudskih odborov določenih zadev iz pristojnosti okrajnih zborov.

V 72. členu zakona so določene zadeve, o katerih so odločali samo zbori proizvajalcev. To so bile:

- ustanavljanje in odpravljanje svojih odborniških komisij,
- odločanje o prenehanju mandatov odbornikov, članov zborov proizvajalcev,
- izdajanje dovoljenj za pripor in preiskovalni zapor za odbornike zborov proizvajalcev,
- sklepanja o predlogih okrajnim zborom za sprejem predpisov in ukrepov za zadeve, pri katerih okrajni zbori proizvajalcev niso imeli pravice sodelovanja,
- opravljanje drugih nalog, ki so z zakoni, splošnimi predpisi in statuti okrajnih ljudskih odborov v pristojnosti zborov proizvajalcev.

Zbori proizvajalcev so imeli zaradi sklepov okrajnih zborov pravico pri-

tožiti na Prezidij Ljudske skupščine LRS, če niso sodelovali pri sprejemanju letih, pa bi lahko.

Primerjava pristojnosti mestnih in okrajnih ljudskih odborov pokaže, da sta bila na svojih območjih po pristojnostih oba enaka.

Vsi trije zakoni o ljudskih odborih so v poglavjih o nadzorstvu in neposredni udeležbi državljanov opredelili institut referendumu (občinskega, mestnega in okrajnega), ki ga je v 73. členu uzakonil Splošni zakon o ljudskih odborih. Ljudski odbori so smeli na lastno pobudo ali na zahtevo določenega števila volivcev v občinah, mestnih občinah, mestih in okrajih, vendar po predhodnem soglasju Prezidija Ljudske skupščine LRS, razpisati referendum. Z njim so potrjevali posamezne odloke in ukrepe, ki so zadevali občinski, mestni ali okrajni razvoj ali pa vnaprej ugotavljali mnenje volivcev o takih dejanjih. Glasovanje na referendumih je bilo z glasovnicami in tajno. Referendumski predlog je bil sprejet, če je zanj glasovala več kot polovica na referendumu udeleženi volivcev. Če so bili predlogi sprejeti, so za občinske ljudske odbore postali obvezujoči. Nesprejeti predlog je bilo mogoče ponovno uvrstiti na referendum šele čez eno leto.

Sistem hierarhičnega nadzora zakonitosti delovanja, zadrževanje in odpravljanje predpisov ter razrešitve, zamenjave, razpustitve in volitve občinskih ljudskih odborov ter odškodninsko odgovornost odbornikov so vsi trije zakoni povzeli po določilih Splošnega zakona o ljudskih odborih.

Zvezni in republiški zakoni so določili ljudskim odborom veliko pristojnosti, zato so le-ti začeli sprejemati številne odloke, ki so jih od jeseni 1952 dalje objavljali v Uradnem listu LRS.⁵²⁷

V splošnem je veljalo, da se določbe Splošnega zakona o ljudskih odborih v praksi ne morejo uporabljati neposredno, ampak se uporabljajo samo določbe republiških zakonov, uporabljale pa so se za presojo skladnosti zveznega in republiških zakonov o ljudskih odborih. Presoja je bila v pristojnosti Prezidija Ljudske skupščine FLRJ.

Za razliko od Splošnega zakona o ljudskih odborih zakoni o ljudskih odborih v LRS ne obravnavajo volitev in odpoklica odbornikov ljudskih odborov. Tematika volitev in odpoklica je obravnavana v posebnem zakonu,⁵²⁸ ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela isti dan (30. junija 1952), kot tri zakone o ljudskih odborih.

Kljub temu da je bil že 1. aprila 1952 sprejet nov, tretji zvezni Splošni zakon o ljudskih odborih, je Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 v LRS prenehal veljati z dnem, ko so začeli veljati republiški zakoni o ljudskih odborih. Novi republiški zakoni so tudi razveljavili leta 1950 sprejete zakone o zborih volivcev, svetih državljanov in delu okrajnih, mestnih in rajonskih

⁵²⁷ Glej stvarna kazala k Uradnim listom LRS 1952–1955.

⁵²⁸ Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-91/1952.

ljudskih odborov mest, ki so bila izločena iz okrajev. Naštete zakone je razveljavil 177. člen Zakona o okrajnih ljudskih odborih.⁵²⁹

Z novim splošnim zakonom se je spremenil pravni položaj ljudskih odborov, ki so prenehali biti pravne osebe, saj je po novem status pravne osebe pripadal občinam, okrajem in mestom. Tako opredeljene pravne osebe so zastopali predsedniki ljudskih odborov. Spremenil se je tudi pravni status splošnega ljudskega premoženja, ki se je iz državne lastnine preoblikovalo v družbeno. Na gospodarskem področju je novi zakon odpravil delitev na podjetja lokalnega, republiškega in zveznega pomena.⁵³⁰

**14. Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve Federativne ljudske republike Jugoslavije in o zveznih organih oblasti
z dne 13. januarja 1953 in Ustavni zakon o temeljih družbene
in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije
z dne 30. januarja 1953**

Družbene spremembe v FLRJ, nastale z uvedbo samoupravljanja na prehodu štiridesetih v petdeseta leta 20. stoletja, in spremembe, nastale na podlagi zveznega in republiških zakonov o ljudskih odborih, so bile v začetku leta 1953 dodatno potrjene z zveznim in republiškimi ustavnimi zakoni.

Ljudska skupščina FLRJ je 13. januarja 1953 sprejela zvezni ustavni zakon. V uvodnih členih je zapisano, da »... delovno ljudstvo izvršuje oblast in vodi družbene zadeve po svojih predstavnikih v ljudskih odborih in ljudskih skupščinah, delavskih svetih in drugih samoupravnih organih ...« Ljudski odbori so bili opredeljeni kot »... temeljni organi oblasti delovnega ljudstva in najvišji organi oblasti občine, mesta oziroma okraja ...« V 4. členu je še določeno, da so družbena lastnina proizvajalnih sredstev, samouprava proizvajalcev v gospodarstvu, zagotovljena samouprava na prosvetnem, kulturnem in socialnem področju ter »... samouprava delovnega ljudstva v občini, mestu in okraju ... temelj družbene in politične ureditve države ...«

Zvezni zakon je v 7. členu takole opredelil pristojnosti ljudskih odborov v občinah, mestih in okrajih, ki morajo biti v skladu z ustavo in zakoni:

- pravica državljanov, da volijo in odpokličejo svoje predstavnike v občinskih ljudskih odborih, okrajnih in mestnih zborih ter pravica proizvajalcev, da volijo in odpokličejo svoje predstavnike v okrajnih in mestnih zborih proizvajalcev,

⁵²⁹ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 61–64; Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19–89/1952.

⁵³⁰ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 65–72.

- pravica državljanov in proizvajalcev, da so voljeni v ljudske odbore, da neposredno sodelujejo pri izvrševanju oblasti z referendumi, na zborih volivcev, v svetih državljanov, z udeležbo v upravi in pravosodju in drugimi neposrednimi oblikami,
- pravica ljudskih odborov, da samostojno urejajo gospodarske, komunalne, socialne in kulturne zadeve v občinah, mestih in okrajih, ker »... imajo splošen pomen za skupnost ...«,
- pravica ljudskih odborov, da sami razpolagajo z delom dohodka, ki ga gospodarske organizacije v skladu z zveznim in republiškim družbenim planom odstopijo občinam, mestom in okrajem, pravica ljudskih odborov do odstotka davkov, določenega z zakonom,⁵³¹ in pravica vpeljati lokalne doklade in posebne krajevnne prispevke, pravica ljudskih odborov, da samostojno sprejemajo svoje proračune in družbene plane,
- izvrševanje z zakoni določenih pravic ljudskih odborov do gospodarskih subjektov na svojih območjih, nadzorovanje gospodarjenja s splošnim ljudskim premoženjem, kolikor te pravice niso z zakoni dodeljene drugim državnim organom, gospodarskim organizacijam ali skupnostim,
- volitve in razrešitve sodnikov okrajnih in okrožnih sodišč,
- volitve lastnih organov ljudskih odborov,
- pravica, da si ljudski odbori s svojimi statuti opredelijo lastne oblike organiziranosti in poslovanja,
- skrb za vzdrževanje reda in miru na svojih območjih.

Zakon je naložil republiškim državnim organom nadzor zakonitosti dela ljudskih odborov.

Zvezni in republiški organi so smeli na območjih ljudskih odborov izvajati samo tiste pravice, ki so jim bile določene z ustavami in zakoni. To je pomenilo, da so smeli za opravljanje takih nalog v občinah, mestih in okrajih samo z zakoni ustanavljati upravne organe, ki so bili podrejeni neposredno zveznim oziroma republiškim organom oblasti.⁵³²

Ljudska skupščina LRS je 30. januarja 1953 sprejela svoj ustavni zakon. Po zveznem ustavnem zakonu je povzel določilo, da delovno ljudstvo v ljudskih odborih in Ljudski skupščini LRS, delavskih svetih in drugih samoupravnih organih ter z referendumi in zbori volivcev s svojimi predstavniki izvršuje oblast in vodi družbene zadeve. Samouprava delovnega ljudstva je bila z obema ustavnima zakonoma zagotovljena tudi na področju prosvete, kulture in sociale. Ustavni zakon je med samoupravo v gospodarstvu vključil tudi »... pravico proizvajalcev, da po svojih predstavnikih v zborih upravljavcev do-

⁵³¹ Dohodke okrajev in mest je podrobneje opredeljevala uredba, ki jo je 24. februarja 1955 sprejel Izvršni svet Ljudske skupščine LRS in so jo začeli uporabljati od 1. januarja 1955 dalje; Uredba o načinu in rokih vplačila deleža Ljudske republike Slovenije na dohodkih okrajev in mest, Ur. l. LRS, št. 8-46/1955.

⁵³² Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve Federativne Ljudske republike Jugoslavije in o zveznih organih oblasti, Ur. l. FLRJ, št. 3-19/1953.

ločajo, koliko materialnih sredstev naj se da za družbene potrebe in kako naj se porabijo ...» Janez Šmidovnik smatra, da tako opredeljeno samoupravo, ki se kot pojem prvič pojavlja v zakonih o ljudskih odborih iz leta 1952, lahko smatramo kot lokalno samoupravo.⁵³³

Ljudskim odborom kot organom lokalne oblasti slovenski ustavni zakon namenja precej manj pozornosti kot zvezni ustavni zakon. V 7. členu slovenskega ustavnega zakona je zapisano, da so ljudski odbori kot organi ljudske samouprave temeljni organi oblasti delovnega ljudstva Ljudske republike Slovenije in hkrati najvišji organi oblasti občin, mest in okrajev. V 10. členu so zelo na splošno opredeljene pristojnosti ljudskih odborov. V njem je zapisano, da razen pravic, ki so z ustavo določene za zvezne in republiške organe oblasti, »... opravljajo ljudski odbori samostojno vse zadeve, ki imajo splošen pomen za skupnost v gospodarskem, komunalnem, kulturnem in socialnem življenju in razvoju občine, mesta oziroma okraja ...« V ta namen ljudski odbori sprejemajo dopolnilne predpise za izvedbo svojih splošnih pristojnosti in samostojne predpise ter akte, če splošne pristojnosti niso urejene z zakoni. Ustavni zakon povzema že dotedanje pristojnosti ljudskih odborov, ki »... neposredno izvršujejo zvezne in republiške zakone, kolikor njihovo izvrševanje ni bilo dano v pristojnost zveznih ali republiških organov oblasti ...« V splošnem so morale biti pristojnosti ljudskih odborov opredeljene v njihovih statutih. Ustavni zakon LRS izrecno opredeljuje le pristojnosti občinskih ljudskih odborov, katerih naloga je opravljanje zadev, ki so splošnega pomena za gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj občine. Med pravice ljudskih odborov na vseh nivojih pa prišteva volitve sodnikov okrajnih in okrožnih sodišč. Glede premoženja ljudskih odborov na vseh ravneh je po slovenskem ustavnem zakonu veljalo, da sami razpolagajo »... s tistim delom dohodkov, ki ga gospodarske organizacije v skladu z zveznim in republiškim družbenim planom oddajo občini, mestu oziroma okraju ...« Ljudski odbori so imeli pravico do odstotka davkov, ki ga je moral določiti zakon in pravico do vpeljave lokalnih doklad. Občinski in mestni ljudski odbori pa so imeli še pravico vpeljati posebne krajevne prispevke. V pristojnost vseh vrst ljudskih odborov je zakon prišteval sprejemanje njihovih proračunov, medtem ko so imeli mestni in okrajni ljudski odbori še pravico sprejemati svoje družbene plane. Iz določil zveznega ustavnega zakona so povzeta tudi določila o gospodarjenju s splošnim ljudskim premoženjem; »... občinski oziroma mestni ljudski odbor gospodarita z vsemi zemljišči in poslopji, ki so splošno ljudsko premoženje, kolikor ta pravica ne pripada drugim državnim organom, gospodarskim organizacijam, zavodom in skupnostim ...«

Slovenski ustavni zakon je po dotedanji zakonodaji povzel hierarhijo odnosov med republiškimi organi oblasti in različnimi stopnjami ljudskih odborov. Vsi ljudski odbori so imeli urejeno varstvo svojih samoupravnih pravic,

⁵³³ Janez Šmidovnik: Konceptcija, str. 109.

če so bili mnjenja, da so s predpisi in akti višjih državnih organov kršene njihove, z zakoni določene pravice. Pritožiti so se smeli na republiški izvršni svet oziroma republiško ljudsko skupščino.⁵³⁴

Splošni in republiški zakoni o ljudskih odborih ter zvezna in republiška ustavna zakona so poudarili načelo decentralizacije državne oblasti, saj so zvezni in republiški organi obdržali le »... tiste funkcije, ki se zaradi koristi družbene skupnosti ne morejo neposredno voditi po temeljnih organih ...« Po navpični liniji so se funkcije prenašale na ljudske odbore, po vodoravni pa od ljudskih odborov na »... samoupravne družbene organe, kar velja zlasti na področju gospodarstva, kulture, prosvete, zdravstva in socialne zaščite ...« Zaradi tega so vse bolj prihajali do izraza elementi lokalnih družbenih skupnosti, ki so jih predstavljale občine, mesta in okraji.

Zvezni, kakor tudi republiški ustavni zakon sta ljudske odbore opredelila kot organe ljudske samouprave, ki »... so temeljni organi oblasti delovnega ljudstva ... in najvišji organi oblasti občine, mesta in okraja ...« V zveznem ustavnem zakonu je v drugem odstavku 3. člena še določeno, da federaciji pripadajo (federacija opravlja) le tiste pravice (zadeve), ki so določene z zvezno ustavo, republike pa te, ki so določene z republiškimi ustavami. Janez Šmidovnik poudarja, da je ta opredelitev »... vsaj načelno nova kvaliteta v položaju ljudskih odborov, in sicer kvaliteta v njihovem razmerju do republike in federacije. Težišče odločanja o javnih zadevah naj bi se premaknilo navzdol v lokalne skupnosti ...«, s čimer je ustavnopravno sankcioniran proces deetaticizacije. Pomenilo je tudi »... utrjevanje samouprave v lokalnih teritorialnih enotah ...«⁵³⁵

Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 je razlikoval zadeve splošnega in lokalnega pomena. Že tedaj se je v teoriji pojavljalo vprašanje, »... ali je to razlikovanje v skladu z jugoslovanskim političnim sistemom; ali ne gre zgolj za kopiranje znane delitve na lastno in preneseno delovno področje lokalnih skupnosti; ali ni to priznanje antagonizma med samoupravo v teritorialnih enotah in centralnimi državnimi organi, ki bi bilo nezdružljivo z načeli, na katerih temelji jugoslovanski politični sistem, to je ... na načelu enotnosti oblasti ...« Po Splošnem zakonu o ljudskih odborih iz leta 1952 pa »... ta načelna razlika in prejšnji način določanja pristojnosti odpade ...«; vse zadeve, ki jih opravljajo ljudski odbori, »... so zadeve splošnega in obenem za-

⁵³⁴ Ustavni zakon o temeljnih družbene in politične ureditve in organih oblasti Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 3-13/1953; Ustavni zakon o temeljnih družbene in politične ureditve Federativne ljudske republike Jugoslavije in o zveznih organih oblasti, Ur. l. FLRJ, št. 3-19/1953; Zakon za izvršitev ustavnega zakona o temeljnih družbene in politične ureditve in organih oblasti Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 3-14/1953; Zakon o spremembi ustavnega zakona o temeljnih družbene in politične ureditve in o organih oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 31-97/1953; Splošni zakon o ljudskih odborih je ljudske odbore opredelil kot lokalne organe državne oblasti in samouprave v občinah, okrajih in mestih, ki »... so podlaga oblasti delovnega ljudstva v Federativni ljudski republiki Jugoslaviji ...«

⁵³⁵ Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 110.

deve lokalnega pomena ...« Postavljeno je načelo, da ljudski odbor opravlja vse zadeve, ki se nanašajo na gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj njegovega območja kot celote, na tem območju pa izvršuje tudi vse zakone in predpise višjih državnih organov, kolikor to ni izrecno dano v pristojnost višjih državnih organov. To je obrnilo dotedanje pravilo, po katerem so ljudski odbori opravljali le zadeve, ki so jim bile izrecno dane z zakoni, saj so bili po novem pristojni za vse zadeve, razen tistih, ki so bile z zakonom dane v pristojnost višjim državnim organom.

Janez Šmidovnik poudarja, da je zakonodaja iz let 1952 in 1953 v načelu odpravila razlikovanje med nalogami lokalnega in splošnega pomena, a »... dejansko sicer delitev ... še ni bila popolnoma odpravljena ...« Odražala se je še v pooblastilih ljudskih odborov za urejanje zadev na posameznih področjih, saj so smeli izdajati dopolnilne predpise za ureditev zadev, za katere so bili pristojni po zakonih in splošnih predpisih višjih organov. Samostojno pa so smeli izdajati predpise, ki so se nanašali na komunalni, kulturni in socialni razvoj občine, mesta ali okraja. S tem je bilo opredeljeno »lokalno« delovno področje ljudskih odborov. To se je odražalo tudi v dejstvu, da nadzorni organi niso imeli pravice odpraviti »... nezakonitega akta nižjega izvršilnega oziroma upravnega organa, če je bil izdan na podlagi samostojnega splošnega predpisa ljudskega odbora ...« Smeli so ga le zadržati in predlagati nižjemu ljudskemu odboru, da tak akt odpravi. Višjim državnim organom so bile zagotovljene le pristojnosti »... v razmerju do ljudskega odbora, ki so neizogibno potrebne, da se zavaruje zakonito delovanje ljudskega odbora ter višjim organom ni več dovoljeno odpravljati ali razveljavljati tiste zakonite akte ljudskih odborov, ki jih višji državni organ šteje za nepravilne ...,« in po njihovem mnenju niso v skladu s splošnimi koristmi. Kljub vsemu pa je načelna odprava razlikovanja med nalogami lokalnega in splošnega pomena pomenila, da je »... jugoslovanska ureditev s to odpravo izgubila oziroma zavrgla merilo za razmejitve kompetenc, pravic in dolžnosti med teritorialnimi enotami in centralnimi državnimi organi, obenem s tem pa tudi merilo za razdelitev finančnih bremen med temi enotami oziroma organi ...« A Janez Šmidovnik meni, da je bil s splošnim in z republiškimi zakoni o ljudskih odborih iz leta 1952 ter zveznim in republiškimi ustavnimi zakoni iz leta 1953 »... napravljen ... bistven korak k utrjevanju lokalne samouprave, zlasti ... občinske ...« Vendar pa je bil v prvi polovici petdesetih let 20. stoletja še vedno večji poudarek na okrajih in njihovih ljudskih odborih. Okraji so s svojimi ljudskimi odbori postali operativni nosilci razvoja na svojih območjih. Na okrajnih nivojih so odločali o razdeljevanju in uporabi ustvarjenega presežka vrednosti ter o gospodarskem, kulturnem in socialnem razvoju svojih območij. Zato je bil okraj »... v tem času znanilec novega koncepta lokalne samouprave, kateremu je kasneje sledila tudi občina ...«

V splošnem pa je popuščal sistem demokratičnega centralizma. Vsi organi ljudskega odbora so po novem načeloma odgovarjali samo njemu.⁵³⁶

15. Zakon o pravicah in dolžnostih ter o volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev Ljudske republike Slovenije z dne 16. septembra 1953

Zakon o pravicah in dolžnostih ter volitvah ljudskih poslancev v Ljudsko skupščino LRS, ki je bil sprejet septembra 1953, je določil, da so ljudski poslanci hkrati »... politični predstavniki delovnega ljudstva Ljudske republike Slovenije in delovnega ljudstva okraja ali mesta, kjer so bili izvoljeni, oziroma predstavniki proizvajalcev Ljudske republike Slovenije in gospodarskih organizacij, v katerih so proizvajalci organizirani ...«, in so imeli tudi »... v okrajnem in mestnem ljudskem odboru ter v okraju in mestu, kjer so bili izvoljeni, z ustavo in s tem zakonom določene pravice in dolžnosti ...«. Za poslance Republiškega zbora Ljudske skupščine LRS je veljalo, da so v dvodomnih okrajnih in mestnih ljudskih odborih pridobili pravice odbornikov okrajnih ali mestnih zborov v okrajih in mestih, kjer so bili izvoljeni. Poslanec, ki je bil odbornik v republiškem zboru proizvajalcev, je dobil pravice in dolžnosti odbornika zbora proizvajalcev »... vsakega ljudskega odbora okraja ali mesta, ki sestavljajo volilno enoto, v kateri je bil izvoljen ...«. Ti poslanci so morali na zahtevo svojih okrajnih in mestnih zborov poročati o svojem delu v zboru republiške ljudske skupščine, v katerega so bili izvoljeni. Ljudski odbori ali njihovi zbori so lahko od svojih ljudskih poslancev zahtevali udeležbo na sejah odborov in zborov, izostanke so opravičevale le obveznosti v republiški ljudski skupščini.

Za poslance republiškega zbora proizvajalcev je veljalo, da so morali na zahtevo zborov proizvajalcev poročati o svojem delu v republiškem zboru proizvajalcev in o delu republiške ljudske skupščine.⁵³⁷

16. Mestne in okrajne gozdne uprave, aprila 1954

Na podlagi določil republiškega ustavnega zakona, po katerih je bila ena od nalog Izvršnega sveta Ljudske skupščine LRS tudi sprejemanje predpisov o organizaciji in delu ljudskih odborov, je slovenski izvršni svet 17. aprila 1954 sprejel navodilo o ureditvi gozdarske službe v okrajih in mestih. Ustanovili so okrajne in mestne gozdne uprave, ki so imele vse pristojnosti okrajev in mest v gozdarstvu. Njihove pristojnosti so bile:

⁵³⁶ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 65–72, 86–130; Janez Šmidovnik: Konceptija, str. 117–125.

⁵³⁷ Zakon o pravicah in dolžnostih ter o volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev Ljudske skupščine LRS, Ur. l. LRS, št. 31-98/1953.

- nadzor okrajnih in mestnih gozdov, ki so bili splošno ljudsko premoženje, kakor tudi drugih gozdov; to se je nanašalo na nadzor izvajanja predpisov o gozdovih, zlasti o njihovi obnovi, gojitvi, varstvu in izkoriščanju,
- skrb za izdelavo gozdnogospodarskih elaboratov, ki so jih morali predlagati v potrditev Upravi za gozdarstvo LRS,
- dajanje predlogov republiški Upravi za gozdarstvo o določitvi zemljišč za pogozdovanje in gozdne melioracije,
- pripravljanje predlogov gojitve in izkoriščanja gozdov in gozdnih gradenj za izdelavo okrajnih oziroma mestnih gospodarskih planov,
- posredovanje strokovnih mnenj s področja gozdarstva in hudourništva,
- vodenje gozdnih katastrov in drugih gozdarskih evidenc,
- skrb za vzgojo in izobraževanje gozdarskih kadrov in gozdarsko prosvetno delo med ljudstvom,
- sprejemanje in izdajanje odločb o upravnih zadevah prve stopnje za področje gozdarstva,
- še druge pristojnosti na področju gozdarstva, če s predpisi niso določene zborom ali svetom okrajnih oziroma mestnih ljudskih odborov.⁵³⁸

17. Zvezna in republiška zakonodaja o uvedbi komunalnega sistema, od junija do julija 1955

Dve leti po uveljavitvi zveznega in republiških ustavnih zakonov je bil čas, ko se je jugoslovanska družba pripravljala na uvedbo novega, t. i. komunalnega sistema. Ljudska skupščina FLRJ je 16. junija 1955 sprejela Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev. Kot političnoteritorialni organizaciji samouprave delovnega ljudstva in temeljni družbenoekonomski skupnosti je uzakonil občino in okraj, odpravil mestne občine v sestavi okrajev s posebnimi pravicami, ki so jih vodili ljudski odbori mestnih občin, in mestne občine, ki so jih vodili mestni ljudski odbori.⁵³⁹ Občine so pridobile veliko pristojnosti, v zakonu je bilo določeno, da bodo posebni zvezni in republiški zakoni določili, katere zadeve iz pristojnosti dotedanjih okrajnih ljudskih odborov bodo prešle na nove občine. Okrajni ljudski odbori sami, brez zakonske podlage, niso smeli prenašati nekaterih svojih pristojnosti na občinske ljudske odbore. V podrobnostih so morali pristojnosti občin in okrajev oziroma ljudskih odborov opredeliti njihovi statuti. Prve so morali potrditi okrajni ljudski odbori, druge pa republiške ljudske skupščine. Za območja odpravljenih mest, na katerih so ustanovili občine, je bilo mogoče po določilih 12. člena zakona s statuti okrajev, v katera so ta mesta spadala, ustanoviti mestne svete. Statuti so morali določiti pristojnosti okrajnih ljudskih odborov in morebitnih mestnih svetov.

⁵³⁸ Navodilo o ureditvi gozdarske službe v okrajih in mestih, Ur. l. LRS, št. 15-55/1954.

⁵³⁹ V LRS je določila zakona konkretiziral Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 28. junija 1955; Ur. l. LRS, št. 24-19/1955.

Če so ustanovili mestne svete, so usklajevali delo občinskih ljudskih odborov na svojih mestnih območjih v komunalnih in drugih zadevah skupnega pomena. Zato so sprejemali generalne urbanistične, regulacijske in perspektivne načrte ter letne programe gradnje komunalnih objektov mest, ustanavljali mestne zavode in določali, koliko sredstev morajo posamezne občine prispevati za realizacijo teh nalog. Če mestnih svetov niso ustanovili, so morali te naloge opravljati okrajni ljudski odbori, na območju katerih so bila odpravljena mesta.

Zakon je uvedel tudi novo organizacijsko obliko v delovanje občinskih ljudskih odborov. Na svojih območjih so na podlagi 36. člena zakona z občinskimi statuti lahko ustanavljali krajevne urade, s katerimi naj bi bile »... občinske upravne službe bližje prebivalstvu ...« Vodili so jih s strani občinskih ljudskih odborov določeni uslužbenci, ki so jim bili odgovorni za svoje delo. Krajevni uradi so bili sestavni del občinske uprave kot njihove organizacijske enote, bili so njene »... teritorialne ekspoziture, ki opravljajo določene administrativne naloge ...« Z uvedbo komunalnega sistema so bili »... ustanovljeni ... po vseh sedežih bivših občin, ... izjemoma pa še v nekaterih drugih krajih. Vsak krajevni urad ima svoje območje, ki se praviloma ujema z območjem prejšnjih občin in s tem tudi s prejšnjimi in sedanjimi matičnimi okoliši ...« Njihove najpomembnejše naloge so bile vodenje matičnih evidenc državljanov, volilnih imenikov, sprejemanje vlog državljanov za občinske ljudske odbore, izdajanje raznih potrdil, v večini primerov tudi overjanje podpisov, prepisov in pisav, poslovanje za krajevne odbore in izdajanje živinskih potnih listov.

Zakon je ustanavljal krajevne odbore (mogoče jih je bilo ustanavljati s statuti občinskih ljudskih odborov), ki so kot pomožni organi občinskih ljudskih odborov zamenjali leta 1952 ustanovljene vaške odbore. Njihova naloga je bila zagotoviti kar največjo udeležbo državljanov pri občinski samoupravi pa tudi, »... da bi se opravljale posamezne zadeve, ki so neposrednega pomena za krajevno prebivalstvo ...« Krajevni odbori so občinskim ljudskim odborom posredovali predloge in mnenja za reševanje krajevno pomembnih zadev. Sicer pa so z opredelitvami v občinskih statutih samostojno opravljali zadeve, ki so bile neposredno pomembne za kraje, za katere so bili ustanovljeni. Občinski ljudski odbori so zagotavljali sredstva za delovanje krajevnih odborov, ki niso imeli svojih uslužbencev, in so imeli zato tudi pravico nadzorovati njihovo delo. Veljalo pa je splošno načelo, da so krajevni uradi tam, kjer so imeli svoje sedeže, opravljali administrativna dela za krajevne odbore. V drugih krajevnih odborih so administrativno delo odborov opravljali njihovi predsedniki, tajniki ali člani. Krajevni odbor ni bil pravna oseba, oblastne funkcije ni opravljal »... kot samostojen organ, ampak le posredno kot pomožni organ občinskega ljudskega odbora ...« Z občinskimi statuti in odloki so bile nekatere, samo za območje krajevnih odborov pomembne zadeve in naloge, prenesene na krajevne odbore. Josip Globevnik poudarja, naj

bi krajevni odbori take naloge (zlasti s komunalnega področja) »... opravljali ... kot organ neposrednega družbenega samoupravljanja krajevnne skupnosti ...« Krajevni odbori so bili predhodniki kasnejših krajevnih skupnosti.

Po določilih 26. člena izvedbenega zakona so z dnem, ko so se na podlagi statutov novih občin oblikovali krajevni odbori, prenehali delovati leta 1952 ustanovljeni vaški odbori.

Po določilih Splošnega zakona o ureditvi občin in okrajev so morali novi občinski in okrajni ljudski odbori s 1. septembrom 1955 prevzeti vse funkcije organov oblasti, kakor so jih določali splošni zakon ter zvezni in republiški zakoni o pristojnostih občin in okrajev.⁵⁴⁰

Zvezna oblast je na podlagi 4. člena Splošnega zakona o ureditvi občin in okrajev določila nove pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov s posebnim zakonom, ki ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 5. julija 1955. Urejal je pristojnosti, ki so bile do tedaj urejene z zveznimi predpisi.

V splošnem je veljalo, da so občinski ljudski odbori pristojni za vodenje upravnih postopkov na prvi stopnji, in sicer »... v vseh zadevah iz dosedanje pristojnosti ljudskih odborov ...«, če s tem zakonom niso bile dane v pristojnost okrajnim ljudskim odborom. Okrajni ljudski odbori pa so bili pritožbena instanca zoper odločbe iz upravnega postopka, ki so jih na prvi stopnji izdali občinski ljudski odbori.

Sestavni del zakona so obsežne priloge, ki natančno, z navedbo zakonov in predpisov opredeljujejo pristojnosti novih občinskih in okrajnih ljudskih odborov. Priloga I navaja pristojnosti občinskih ljudskih odborov, in sicer tako, da so njihove dotedanje pristojnosti iz zvezne zakonodaje navedene v prilogi I/A, v prilogi I/B pa številne dotedanje pristojnosti okrajnih ljudskih odborov, prav tako določene v dotedanji zvezni zakonodaji, ki pa so bile s tem zakonom prenesene v pristojnost občinskih ljudskih odborov. Priloga II pa vsebuje pristojnosti, določene po dotedanji zvezni zakonodaji, ki so jih po 1. septembru 1955 po določilih 59. zveznega splošnega zakona morali začeti izvajati novi okrajni ljudski odbori. Zakon je podrobneje opredelil tudi pristojnosti občinskih in okrajnih sodnikov za prekrške.⁵⁴¹

Republiška oblast je prav tako na podlagi 4. člena Splošnega zakona o ureditvi občin in okrajev uredila nove pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov, ki so izhajale iz dotedanje republiške zakonodaje. Tudi republiški zakon je imel dve obsežni prilogi z navedbo slovenske zakonodaje, ki je dotlej urejala pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov. V prilogi I/A so navedene pristojnosti po republiški zakonodaji, ki so do tedaj pripadale okrajnim ljudskim odborom, po 1. septembru 1955 pa so prešle na občinske ljudske odbore. V prilogi I/B so navedene dotedanje pristojnosti občinskih

⁵⁴⁰ Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev, Ur. l. FLRJ, št. 26-269/1955; Zakon o izvedbi nove ureditve občin in okrajev, Ur. l. LRS, št. 24-120/1955; Josip Globevnik: Krajevni odbori, str. 26–31, 74–85.

⁵⁴¹ Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov, Ur. l. FLRJ, št. 34-371/1955.

ljudskih odborov, ki so jih imeli tudi po novi ureditvi. Priloga II pa je vsebovala slovenske republiške predpise. Določali so zadeve, ki so tudi še po 1. septembru 1955 spadale v pristojnost okrajnih ljudskih odborov. Tudi republiški zakon je opredelil pristojnosti občinskih in okrajnih sodnikov za prekrške.⁵⁴²

18. Pravosodje in ljudski odbori

a) Sodišča

V Ustavu FLRJ uveljavljeno načelo enotnosti oblasti, po katerem »... ljudstvo samo oziroma prek izvoljenih predstavniških organov izvršuje celotno oblast ...«⁵⁴³ je upoštevano v XIII. poglavju, ki ureja pravosodje. Razen Vrhovnega sodišča FLRJ ter vrhovnih sodišč ljudskih republik in avtonomnih pokrajin, so bili pravosodni organi tudi okrožna in okrajna sodišča.

V 121. členu je določeno, da »... sodnike in sodnike porotnike okrožnega sodišča v okrožju ali mestu voli in razrešuje ljudski odbor okrožja ali mesta ...«⁵⁴⁴ Po obrazložitvi načrta ustave bodo po njenem sprejetju vsa sodišča volili, »... toda nobenega ne volijo volivci neposredno ...« Dotedanje neposredne volitve okrajnih sodišč so bile odpravljene. Po mnenju Moša Pijada, pisca obrazložitve ustavnega načrta, »... bi neposredna volitev imela smisel samo za najnižja, povsem krajevna sodišča ...,« ki pa jih ustava ni uzakonila. Ustava ne določa mandata sodnikom in sodnikom porotnikom, iz obrazložitve načrta ustave pa izhaja, da bodo vrhovna sodišča (zvezno, republiška in v avtonomnih pokrajinah) volili za štiri leta, »... oblastna in okrožna za tri, a okrajna za dve leti ...«⁵⁴⁵

Pri organizaciji sodstva je ustava prevzela odredbo Nacionalnega komiteja osvoboditve Jugoslavije (NKOJ) o organizaciji sodišč z dne 5. maja 1945. Po njej »... se sodstvo izloči iz NOO ter postavijo okrajna in okrožna ljudska sodišča ...,« s čimer je nastajal »... od NOO ločen in neodvisen sodni aparat ...«⁵⁴⁶ Tako organizacijo je enotno za celo državo uredil Zakon o ureditvi ljudskih sodišč, ki ga je 26. avgusta 1945 sprejela Začasna narodna skupščina Demokratske federativne Jugoslavije. V 16. členu je določeno, da se sodišča sestavljajo po volilnem načelu, in vsak državljan, ki je imel volilno pravico »...

⁵⁴² Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov v zadevah, ki so urejene z dosedanjimi republiški predpisi, Ur. l. LRS, št. 26-130/1955.

⁵⁴³ Majda Strobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo, str. 54.

⁵⁴⁴ V 121. členu Ustave FLRJ je očitno tiskarska napaka, saj je citirani odstavek v tem členu napisan dvakrat. Očitno je, da bi se eden od odstavkov moral nanašati na imenovanja okrajnih sodnikov in okrajnih sodnikov porotnikov. Da gre za tiskarsko napako, je mogoče sklepati tudi iz tretjega odstavka 112. člena Ustave LRS iz januarja 1947, ki določa način volitev predsednikov, sodnikov in sodnikov porotnikov v okrožna in okrajna sodišča.

⁵⁴⁵ Moša Pijade: O načrtu ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ljubljana 1946, str. 42.

⁵⁴⁶ Makso Šnuderl: Zgodovina, str. 344–345.



sme biti izvoljen za sodnika ali sosodnika ...,« le da so morali imeti sodniki primerno izobrazbo. Zakon je med drugim določal še pristojnosti okrajnih in okrožnih sodišč, določil triletni mandat sodnikom in sosodnikom okrajnih sodišč in petletni mandat sodnikom in sosodnikom okrožnih sodišč. Določitev števila okrajnih sodišč je bila v pristojnosti ministrov za pravosodje v federalnih enotah.⁵⁴⁷

Ustava LRS je podobno kot Ustava FLRJ opredeljevala tudi ljudska sodišča in javna tožilstva. V LRS so delovala Vrhovno sodišče LRS ter okrožna in okrajna sodišča, z zakonom pa je bilo mogoče ustanoviti tudi posebna sodišča za določene vrste sporov. V drugem odstavku 107. člena je določeno, da »... so sodišča ločena od uprave na vseh stopnjah ...« V 112. členu je določena procedura izvolitve sodnikov. Na okrožnem nivoju »... predsednika, sodnike in sodnike porotnike ... volijo in razrešujejo po zakonskih določilih okrajni in mestni ljudski odbori z območja okrožnega sodišča ...« Na okrajnem nivoju pa »... predsednika, sodnike in porotnike ... voli in razrešuje ljudski odbor okraja ali mesta z značajem okraja ...« Za volitve in razreševanja okrožnih in okrajnih sodnikov ter sodnikov porotnikov je Ustava LRS povzela tudi določila točke »h« 28. in točke »i« 29. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih. Glede okrožnih in okrajnih javnih tožilcev pa so v celoti povzeta določila Ustave FLRJ.⁵⁴⁸

V praksi je bilo zlasti zaradi nerazumevanja načel o enotnosti oblasti in neodvisnosti sodstva kar nekaj zmede, saj so nekateri sklepali, »... da je razmerje med okrajnim ljudskim odborom in okrajnim sodiščem običajno razmerje nadrejenosti in podrejenosti ...« K takemu sklepanju je poleg načina volitev okrajnih in okrožnih sodnikov in porotnikov v okrajnih in okrožnih ljudskih odborih navajalo še dejstvo, da so morala sodišča po zakonu o sodiščih občasno poročati ljudskim odborom, ki so jih izvolila.⁵⁴⁹

Ustava LRS pri določanju upravnoteritorialnih enot ni več poznala okrožij, kar je upošteval tudi novi zakon o upravni razdelitvi LRS, sprejet 23. januarja 1947. Da ne bi prihajalo do težav pri volitvah predsednikov, sodnikov in sodnikov porotnikov okrožnih sodišč, ki so jih še po prečiščeni zakonodaji o ljudskih sodiščih iz srede leta 1946 volili odborniki okrožnih ljudskih odborov, je konec decembra 1946 Prezidij Ljudske skupščine FLRJ sprejel odločbo o potrditvi sprememb zakona o ljudskih sodiščih. Zakon je dobil novi 21. a člen, ki je določal, da se v ljudskih republikah, kjer ni okrožnih ljudskih odborov »... predsednik, sodnik in sodniki porotniki volijo in razrešujejo na okrožnem zboru delegiranih odbornikov okrajnih in mestnih ljudskih odborov iz območja zadevnega okrožnega sodišča ...« Okrožna sodišča so bila za svoje delo odgovorna in so morala poročati o delu svojim okrožnim zborom delegiranih

⁵⁴⁷ Zakon o ureditvi narodnih sodov, Sl. l. DFJ, št. 67-622/1945; Zakon o ureditvi narodnih sodišč (ponatis Ur. l. DFJ, št. 67/1945 je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 37/1945.)

⁵⁴⁸ Ustava Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4. A-20/1947.

⁵⁴⁹ Jože Goričar: Ljudski odbori in pravosodje, Ljudska uprava, 1/7–8, Ljubljana 1948, str. 327–331.

odbornikov. Vlade ljudskih republik so imele nalogo z uredbami predpisati število in način izvolitve delegiranih odbornikov. Vlada LRS je tako uredbo sprejela 1. junija 1947. V njej je natančno določeno, koliko delegiranih odbornikov v okrožne zbore volijo posamezni okrajni in mestni ljudski odbori. Volitve delegiranih odbornikov so morale biti izvedene na prvih rednih zasedanjih v vladni uredbi navedenih okrajnih ljudskih odborov.⁵⁵⁰

Z ustanovitvijo oblasti kot upravnoteritorialnih enot in njihovih začasnih oblastnih ljudskih odborov 6. maja 1949 so »... naloge okrožnih zborov iz uredbe vlade LRS o številu in o načinu volitev delegiranih odbornikov za okrožne zbore, ki volijo predsednika, sodnike in sodnike porotnike okrožnih sodišč z dne 1. junija 1947 ...,« prešle načasne oblastne ljudske odbore, ki so tako dobili pravico voliti omenjene pravosodne funkcionarje.⁵⁵¹

Vsi trije splošni zakoni o ljudskih odborih so med pristojnostmi mestnih in okrajnih ljudskih odborov določali tudi volitve in razreševanja sodnikov in sodnikov porotnikov okrajnih sodišč. Enako sta določala tudi Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin in Zakon o okrajnih ljudskih odborih, ki ju je 30. junija 1952 sprejela Ljudska skupščina LRS. Prvi splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1946 med pristojnosti okrožnih ljudskih odborov prišteva tudi volitve in razrešitve sodnikov in sodnikov porotnikov okrožnih sodišč.

Zakon o ureditvi ljudskih sodišč iz leta 1945 in 1946 je zamenjal Zakon o sodiščih, ki sta ga zbora Ljudske skupščine FLRJ sprejela 1. in 2. julija 1954. Po tem zakonu so bila med redna sodišča uvrščena tudi okrajna in okrožna sodišča.

Okrajna sodišča so ustanavljali za območje okraja ali mesta, okraja in mesta skupaj, v večjih okrajih in mestih pa lahko tudi za dele okraja ali mesta. Ustanavljanje, odpravljanje in določanje njihovih območij je bilo v pristojnosti republiških ljudskih skupščin. Tudi okrožna sodišča, ki so obsegala območja dveh ali več okrajnih sodišč, so ustanavljale republiške ljudske skupščine. Pobude za ustanovitev ali odpravo obeh vrst sodišč so lahko dali okrajni in mestni ljudski odbori.

Sodnike in porotnike okrajnih sodišč so volili okrajni oziroma mestni ljudski odbori. Če je okrajno sodišče obsegalo območje okrajnega in mestnega ljudskega odbora, sta jih volila oba ljudska odbora. Kandidati so bili izvoljeni, če sta jih izvolila oba ljudska odbora. Sodnike okrajnih sodišč so volili s seznama kandidatov, ki so ga sestavili upravni organi za pravosodne zadeve. Pobudo za njihovo izvolitev so lahko dale komisije za volitve ljudskih odborov

⁵⁵⁰ Zakon o ureditvi ljudskih sodišč (prečiščeno besedilo), Ur. l. FLRJ, št. 51-349/1946; Odločba o potrditvi in dopolnitvi zakona o ureditvi ljudskih sodišč, Ur. l. FLRJ, št. 105-746/1946; Uredba o številu in načinu volitev delegiranih odbornikov za okrožne zbore, ki volijo predsednike, sodnike in sodnike porotnike okrožnih sodišč, Ur. l. LRS, št. 23-134/1947.

⁵⁵¹ Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 16-86/1949; Zakon o volitvah in delu začasnih oblastnih ljudskih odborov in o načinu prenosa pristojnosti na oblastne ljudske odbore, Ur. l. LRS, št. 16-87/1949.

ali odborniki ljudskih odborov pa tudi predsedniki okrožnih sodišč. Število sodnikov okrajnih sodišč so določili republiški izvršni sveti, število sodnikov porotnikov okrajnih sodišč pa po predlogu upravnih organov za pravosodne zadeve ljudski odbori, ki so jih volili.

Sodnike in sodnike porotnike okrožnih sodišč so volili okrajni in mestni ljudski odbori z območja okrožnega sodišča. Izvoljeni so bili kandidati, izvoljeni v vseh okrajnih in mestnih ljudskih odborih z območja okrožnega sodišča. Seznime kandidatov za sodnike in porotnike okrožnih sodišč so morali upravni organi za pravosodne zadeve poslati republiškemu izvršnemu svetu, a pred tem zahtevati mnenje komisij za volitve okrajnih in mestnih ljudskih odborov z območja okrožnega sodišča. Število sodnikov okrožnih sodišč so določala predstavniška telesa, ki so jih volila, število sodnikov porotnikov okrožnih sodišč pa komisije, pristojne predlagati sodnike porotnike za ta sodišča.⁵⁵²

b) Javna tožilstva

Samostojno poglavje Ustave FLRJ je namenjeno tudi javnemu tožilstvu, ki je bilo z odlokom Predsedstva Avnoj o ustanovitvi in pristojnosti javnega tožilstva za celo Jugoslavijo ustanovljeno 3. februarja 1945. V Sloveniji pa je javno tožilstvo delovalo že od 12. marca 1944 dalje, ko je Predsedstvo SNOS izdalo odlok o postavitvi in pristojnosti glavnega javnega tožilca. Vsebinsko so bile določbe slovenskega in avnojskega odloka enake in so bile povzete tudi v Ustavi FLRJ.⁵⁵³ Po določilih Ustave FLRJ je bilo delovanje javnih tožilcev popolnoma centralistično. V tretjem odstavku 125. člena je določeno, da javne tožilce oblasti, okrožij in okrajev imenuje in razrešuje javni tožilec republike »... na potrdilo javnega tožilca FLRJ ...« Za svoje delo so bili odgovorni samo javnemu tožilcu FLRJ in so bili zato neodvisni od krajevnih organov oblasti. Podrobno je javno tožilstvo opredeljeno v Zakonu o javnem tožilstvu, ki ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 22. julija 1946. Po 4. členu zakona so bili organi javnega tožilstva »... v ljudskih republikah ... javni tožilci ljudskih republik, ..., oblasti, okrožij, mest in okrajev (mestnih četrti) ...« Oblastne, okrožne, mestne in okrajne javne tožilce je imenoval in razreševal (odvezoval) republiški javni tožilec »... s potrditvijo javnega tožilca FLRJ ...« Na enak način je javno tožilstvo uredila tudi Ustava LRS. Področje javnega tožilstva je bilo ponovno urejeno z Zakonom o javnem tožilstvu, ki ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 24. novembra 1954.⁵⁵⁴

⁵⁵² Zakon o sodiščih, Ur. l. FLRJ, št. 30-376/1954.

⁵⁵³ Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 10-54/1946; Ustava Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4. A-20/1947; Jože Pavličič: Novi zakon o javnem tožilstvu, Ljudska uprava, VII/12, Ljubljana 1954, str. 617–623.

⁵⁵⁴ Zakon o javnem tožilstvu, Ur. l. FLRJ, št. 60-426/1946; Zakon o javnem tožilstvu, Ur. l. FLRJ, št. 51-612/1954.

19. Upravnokazenski postopki in ljudski odbori

Upravnokazenske postopke so sprožili prekrški, si so jih sankcionirali z upravnimi kaznimi. Prekrški so opredeljeni v 1. členu zveznega Temelnjega zakona o prekrških, ki ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 28. novembra 1947, veljati pa je začel 17. decembra istega leta, ko je bil objavljen v Uradnem listu FLRJ. Prekrški so bili »... tiste kršitve pravnega reda, določenega s pravnimi predpisi državnih organov Federativne ljudske republike Jugoslavije in ljudskih republik, za katere so zaradi njih neznatne nevarnosti za družbo predpisane upravne kazni ...« Zakon je določal, da so prekrške in upravne kazni zanje smeli predpisovati samo z zakoni, uredbami in drugimi pravnimi prepisi državnih organov, ki jim je te pravice dajal temeljni zakon. Razen zvezne in republiških ljudskih skupščin so imeli to pravico še zvezna in republiške vlade, člani zvezne in republiških vlad in nekaterih njihovih komisij, Ljudska skupščina Avtonomne pokrajine Vojvodine, Oblastni ljudski odbor Avtonomne kosovsko-metohijske oblasti ter ljudski odbori s svojimi odloki. Našteti upravni organi so smeli predpisovati upravne kazni za kršenje predpisov, ki so jih sprejeli v okviru svojih pristojnosti. Takih predpisov niso smeli sprejemati izvršilni odbori ljudskih odborov.

Krajevna pristojnost upravnega kaznovanja je bila opredeljena na »... območje, za katero ima pristojni državni organ pravico izdajati obvezne predpise ...« Po zakonu so upravne kazni predpisovali zato, »... da vzgojno vplivajo na storilca in druge državljanke glede pravilnega razmerja do obveznih predpisov državnih organov in do dela skupnosti, da se obvaruje zakonitost in pravilna uporaba splošnih obveznih predpisov ter da se storilec in druge osebe odvrnejo od prekrškov ...«⁵⁵⁵

Splošni zakon o ljudskih odborih iz maja 1946 je različnim vrstam ljudskih odborov določal njim primerne naloge s področja prekrškov. Pristojnosti krajevnih ljudskih odborov so bile določene v 26. členu. Po drugem odstavku točke »h« tega člena so imeli pravico voditi upravne in upravnokazenske postopke v mejah svojih pristojnosti. Pristojnosti mestnih ljudskih odborov mest, izvzetih iz okrajev, in okrajnih ljudskih odborov so bile določene v 27. členu in točki »h« 28. člena zakona. V njihovi pristojnosti je bilo vodenje upravnih in upravnokazenskih postopkov »... v prvi stopnji v vseh predmetih, ki niso v prvi stopnji izrecno dani v pristojnost krajevnih ljudskih odborov ali višjih državnih organov ...« Ker je bilo v njihovi pristojnosti v okviru predpisov višjih organov tudi predpisovanje ukrepov za vzdrževanje javnega reda na javnih krajih, cestah, ulicah, trgih in sejmiščih, je bilo v njihovi pristojnosti tudi upravo kaznovanje tovrstnih prekrškov. Okrožni in oblastni ljudski odbori pa so imeli s tega področja le zelo na splošno določene pristojnosti.

⁵⁵⁵ Temeljni zakon o prekrških, Ur. l. FLRJ, št. 107-789/1947; Jelka Melik: Organi za postopek o prekrških kot ustvarjalci arhivskega gradiva, Arhivi, 27/2, Ljubljana 2004, str. 243–246.

Ena od njih je bila vodenje in upravnokazensko postopanje v zadevah iz njihovih pristojnosti.

Glede določitve pristojnosti ljudskih odborov pri kaznovanju upravnih prekrškov je nekoliko bolj določen republiški zakon iz januarja 1947. V 3. členu je zapisano: »Kolikor predpis o kaznovanju prekrškov ne določa drugače, spada kaznovanje upravnih prekrškov v pristojnost okrajnih ljudskih odborov.«⁵⁵⁶

Natančno je pristojnosti in oblike upravnega kaznovanja prekrškov opredelil zvezni Temeljni zakon o prekrških iz konca novembra 1947. Načelno je veljalo, da je za upravnokazenski postopek pristojen praviloma tisti državni organ, »... v katerega območju je bil prekršek storjen ...«, če pa kraja prekrška ni mogoče ugotoviti, pa je bil pristojen državni organ v kraju storilčevega bivališča, »... če se veljavnost obveznega predpisa razteza tudi na ta kraj ...«

Najmilejši kazni za prekrške sta bili opomin in ukor. Predpisati so ju smeli vsi državni organi, ki so po 3. členu zakona smeli predpisovati upravne kazni. Mednje so spadale tudi vse vrste ljudskih odborov.

Ljudski odbori so smeli predpisovati še druge oblike upravnih kazni.

Krajevni ljudski odbori so smeli predpisati denarno kazen do 500 din in kazen poboljševalnega dela do 10 dni; tako kazen so smeli predpisati tudi rajonski ljudski odbori.

Okrajni in mestni ljudski odbori so smeli predpisati denarno kazen do 2.000 din in kazen poboljševalnega dela do 20 dni.

Oblastni ljudski odbori in »ljudski odbori velikih mest s posebnim položajem« so smeli predpisati denarno kazen do 5.000 din, kazen poboljševalnega dela do enega meseca in kazen odvzema predmeta, s katerim je bil storjen prekršek.

Višje denarne kazni in kazni poboljševalnega dela so smeli predpisovati republiški in zvezni državni organi, upravne kazni izгона in odvzema prostosti do treh mesecev so morale biti predpisane z zakoni in uredbami.

Denarne kazni, predpisane po zveznih predpisih, so se stekale v zvezni proračun, po vseh drugih predpisih pa v proračune državnih organov, ki so predpisali upravne denarne kazni.

Za vodenje postopkov za prekrške, ki so jih predpisali krajevni ljudski odbori, so bili na prvi stopnji pristojni njihovi izvršilni odbori oziroma izvršilni organi. V splošnem pa je bilo določeno, da upravnokazenske postopke na prvi stopnji praviloma vodijo izvršilni odbori okrajnih ali mestnih ljudskih odborov, razen če je bila pristojnost z zakoni ali uredbami določena organom za notranje zadeve, organom kontrole, inšpekcij ali drugim državnim organom. Za prekrške s področja javnega reda in miru ter prometa na javnih krajih so bili na prvi stopnji pristojni odseki za notranje zadeve pri izvršilnih

⁵⁵⁶ Zakon o pooblastitvi vlade LRS in njenih članov za določanje kazni za upravne prekrške, Ur. l. LRS, št. 5-23/1947.

odborih okrajnih in mestnih ljudskih odborov. Drugostopenjska pristojnost v upravnokazenskih postopkih je bila dodeljena neposredno višjim državnim organom, če ni bilo z zakoni ali uredbami določeno drugače. Tako so bili na drugi stopnji za upravnokazenske postopke, ki so jih vodili izvršilni odbori krajevnih in rajonskih ljudskih odborov, pristojni izvršilni odbori okrajnih in mestnih ljudskih odborov. Drugostopenjska pristojnost za postopke, ki so jih vodili izvršilni odbori okrajnih in mestnih ljudskih odborov, je bila dodeljena resornim ministrom. Zoper odločitev na drugi stopnji ni bilo pritožbe.

Upravnokazenskih postopkov za prekrške, ki so ji storile vojaške osebe ter pripadniki narodne milice, niso vodili po pristojnostih, ki so bile določene v Temeljnem zakonu o prekrških, ampak pri zanje pristojnih državnih organih.⁵⁵⁷

Temeljni zakon o prekrških je načelno opredeljeval tudi prekrške in upravnokazenske postopke s področja javnega reda in miru ter prometa na javnih krajih. Podrobnosti so bile opredeljene z Zakonom o prekrških zoper javni red in mir, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 6. maja 1949.⁵⁵⁸ Zakon našteva vrste prekrškov s področja javnega reda in miru, krajevni, mestni in okrajni ljudski odbori pa so smeli v okviru naštetih prekrškov pripraviti svoje odloke o javnem redu in miru na svojih območjih. Zakon je določal, da na prvi stopnji upravne kazenske postopke za prekrške s področja javnega reda in miru vodijo in izrekajo kazni odseki za notranje zadeve pri mestnih, rajonskih in okrajnih ljudskih odborih. Le za prekrške neopravičenega odziva na ponovne pozive pristojnih državnih organov so na prvi stopnji vodili postopke in izrekli kazni poverjeniki ali tajniki ljudskih odborov, ki so izdali pozive, torej lahko tudi tajniki krajevnih ljudskih odborov. Drugostopenjska pristojnost je bila naložena ministru za notranje zadeve, katerega odločitev je bila dokončna.⁵⁵⁹

V Splošnem zakonu o ljudskih odborih iz konca maja 1949 je med pristojnostmi krajevnih ljudskih odborov, naštetimi v 31. členu, navedeno, da krajevni ljudski odbori »... določajo prekrške in predpisujejo posebne upravne kazni za kršitev predpisov, ki jih izdajo v mejah svojih z zakonom določenih pravic ...«. Popolnoma enako določilo je navedeno tudi v 33. členu med nalogami okrajnih ljudskih odborov, kar je veljalo tudi za pristojnosti mestnih ljudskih odborov mest, ki niso spadala k okrajem iz 34. člena zakona. Za oblastne ljudske odbore pa tudi za mestne ljudske odbore glavnih mest republik so veljala določila 38. člena zakona, po katerih je bilo v njihovih pristojnostih

⁵⁵⁷ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 43-288/1946.

⁵⁵⁸ Prekrški s področja javnega reda in miru so bili verjetni zelo pogosti že prva leta po končani drugi svetovni vojni, zato je Prezidijski svet 28. maja 1946 izdal zakon, ki je pooblaščal Vlado LRS, »... da uredbenim potom izda začasne predpise o kaznovanju prekrškov zoper javni red in mir ...«; Zakon o pooblastitvi vlade Ljudske republike Slovenije za izdajo predpisov o prekrških zoper javni red in mir, Ur. l. LRS, št. 39-150/1946.

⁵⁵⁹ Zakon o prekrških zoper javni red in mir, Ur. l. LRS, št. 16-88/1949.

izdajanje ukrepov za vzdrževanje javnega reda in miru ter določanje prekrškov in predpisovanje posebnih upravnih kazni za kršitve predpisov, ki so jih smeli izdajati v mejah svojih z zakonom določenih pravic.⁵⁶⁰

Na novo je bilo področje prekrškov in upravnih kazni urejeno z novim Temeljnim zakonom o prekrških, ki ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 28. septembra 1951. Zakon prinaša splošnejšo definicijo prekrškov, kot jo je imel zakon iz decembra 1947. Po novi definiciji so za prekrške veljale »... kršitve pravnih predpisov, za katere so z zakonom ali kakšnim drugim predpisom predpisane upravne kazni in varstveni ukrepi ...« Take predpise so razen zveznih in republiških državnih organov kot odloke lahko sprejemali tudi krajevni, mestni, okrajni in oblastni ljudski odbori. Takih odlokov pa niso smeli sprejemati organi ljudskih odborov.

Posamezne vrste ljudskih odborov so smele sprejemati oziroma predpisovati različne vrste denarnih kazni in zaporne kazni, lahko pa tudi oboje skupaj.

Zaporno kazen sta smela predpisati samo zakon ali uredba. Ljudski odbori pa so smeli predpisovati denarne kazni (krajevni do 1.000 din, ljudski odbori mest, ki so spadali k okraju do 2.000 din, okrajni ljudski odbori in ljudski odbori mest, ki niso spadala k okrajem do 3.000 din, oblastni ljudski odbori in ljudski odbori glavnih mest republik pa do 5.000 din). Denar od plačil denarnih kazni za prekrške se je stekal v sklade za socialne ustanove v ljudski republiki.

Zakon je kot organ za izvajanje upravnokazenskih postopkov uzakonil institut sodnika za prekrške kot prvostopenjski organ v upravnokazenskih postopkih pri okrajnih in mestnih (rajskih) ljudskih odborih. Pri mestnih ljudskih odborih je bilo lahko tudi več sodnikov za prekrške. Vlada ljudske republike je lahko odredila postavitev sodnika za prekrške tudi v razvitejših krajih in posameznih mestih, ki so spadala k okrajem.⁵⁶¹ Kot drugostopenjski organ je bil pri ministrstvu za notranje zadeve ustanovljen senat za prekrške. Z odločbo vlade ljudske republike je bilo mogoče na predlog ministra za notranje zadeve za posamezne okraje in mesta ustanoviti tudi posebne oddelke senata za prekrške.

Sodnike za prekrške in njihove namestnike so volili ljudski odbori, potrjeval pa republiški minister za notranje zadeve. Še dve leti po sprejemu zakona je bilo mogoče kot sodnike za prekrške postaviti oziroma izvoliti tudi osebe, ki niso imele dokončane pravne fakultete ali višje šole ministrstva za notranje zadeve. Za svoje delo so bili odgovorni ljudskim odborom, ki so jih izvolili. Sodniki za prekrške, ki so morali imeti dokončano pravno fakulteto ali višjo

⁵⁶⁰ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 49-410/1949.

⁵⁶¹ Upravnoteritorialna razdelitev LRS konec septembra 1951, ko je bil sprejet zvezni Temeljni zakon o prekrških, še ni poznala upravnoteritorialne enote mesto, ki spada k okraju, ampak le mesta, izločena iz okrajev. V LRS so bila ta čas taka mesta Bled, Celje, Jesenice, Kranj in Maribor, posebna upravnoteritorialna enota pa je bilo še Glavno mesto Ljubljana.

šolo ministrstva za notranje zadeve, so bili uslužbenci ljudskih odborov, kar je pomenilo, da so bili organizacijsko v sestavi ljudskih odborov.

Za prekrške, za katere so upravnokazenski postopki potekali po predpisih krajevnih ljudskih odborov, pri katerih niso imeli svojih sodnikov za prekrške, je zakon določil komisije za prekrške ljudskih odborov. Sestavljali so jih tajniki ljudskih odborov in po dva člana, ki so jih določili ljudski odbori. V pritožbah zoper odločbe komisij za prekrške so bili drugostopenjski organi sodniki za prekrške pristojnih okrajnih (mestnih) ljudskih odborov. Razen odločanja o prekrških, ki so se nanašali na odloke krajevnih ljudskih odborov, so posebni zvezni in republiški zakoni lahko razširili pristojnosti komisij za prekrške še na druge prekrške.

Vojaških oseb, ki so storile prekrške, niso obravnavali po običajnem upravnokazenskem postopku, ampak so morali organi, ki so bili krajevno pristojni za vodenje upravnokazenskih postopkov, o prekrških obvestiti vojaške enote ali ustanove, ki so jim pripadale vojaške osebe.

Temeljni zakon o prekrških je v prehodnih in končnih določbah določal, da se od sprejema zakona dalje »... ne sme več izvajati upravna kazen opomina in poboljševalnega dela ...«⁵⁶²

Spomladi 1952 sprejeti Splošni zakon o ljudskih odborih prekrškom in upravnokazenskim postopkom ne namenja pozornosti. Le v 48. členu, v katerem so določena opravila okrajnih in mestnih ljudskih odborov na skupnih sejah obeh zborov, je ena od njihovih nalog tudi »... volitev in odveza sodnika za prekrške in njegovega namestnika ...«⁵⁶³

Sredi leta 1952 sprejeti Zakon o občinskih ljudskih odborih v Ljudski republiki Sloveniji je komisije za prekrške pri krajevnih ljudskih odborih spremenil v komisije za prekrške pri občinskih ljudskih odborih. V 109. členu zakona je zapisano, da so »... za opravljanje posameznih nalog ... na podlagi splošnih predpisov višjih državnih organov pri občinskem ljudskem odboru tudi druge komisije (na primer komisije za prekrške), ... katerih delo in organizacijo določajo ti predpisi ...«⁵⁶⁴

Zakon o okrajnih ljudskih odborih in Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin imata le nekaj določil, ki se nanašajo na sodnike za prekrške. Okrajni in mestni ljudski odbori so morali za odločanje v upravnokazenskem postopku izvoliti enega ali več sodnikov za prekrške in njihove namestnike. Po Splošnem zakonu o ljudskih odborih oba zakona povzemata, da je potrebno sodnike za prekrške in njihove namestnike izvoliti na skupnih sejah obeh zborov okrajnih in mestnih ljudskih odborov in da morata tudi poročila o upravnokazenskih zadevah svojih sodnikov za prekrške obravnavati oba zbora. Po določilu v 173. členu Zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin

⁵⁶² Temeljni zakon o prekrških, Ur. l. FLRJ, št. 46-428/1951; Vilko Androjna: Pristojnost v upravnem kazenskem postopku, Ljudska uprava, V/11, Ljubljana 1952, str. 580-588.

⁵⁶³ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 22-244/1952.

⁵⁶⁴ Zakon o občinskih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-88/1952.

pa so imeli sodnike za prekrške tudi ljudski odbori mestnih občin mest s posebnimi pravicami v sestavi okrajev, kar je bilo v skladu z 51. členom Temeljnega zakona o prekrških iz septembra 1951. Te sodnike za prekrške in njihove namestnike so po določilu 78. člena zakona lahko le na sejah izvolili ljudski odbori mestnih občin, nikakor pa tega niso smeli storiti organi ljudskih odborov. Vsi izvoljeni sodniki za prekrške in njihovi namestniki so bili za svoje delo odgovorni ljudskim odborom, ki so jih izvolili na njihove funkcije. Oba zakona o ljudskih odborih določata, da je potrebno pri volitvah sodnikov za prekrške in njihovih namestnikov ter pri njihovih pravicah in dolžnostih upoštevati Temeljni zakon o prekrških.

VII. ZBORI VOLIVCEV

1. Uvod

Čeprav zbori volivcev niso bili organi lokalnih organov oblasti, ampak le oblika sodelovanja volivcev z njimi (opredeljeni so bili že v Fočanskih predpisih iz leta 1942), sta jih zaradi pomena obravnavali ustavi FLRJ in LRS, medtem ko jim zvezni in republiški ustavni zakon iz januarja 1953 ne posvečata pozornosti.

Po opredelitvi v posebnem zakonu o zboru volivcev, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 14. decembra 1950, so bili zbori volivcev institut, prek katerega »... ljudstvo neposredno sodeluje pri izvajanju oblasti in daje pobudo za delo ljudskih odborov in višjih državnih organov ...« Po Josipu Globevniku je zbor volivcev »... sestanek volilnih upravičencev določenega območja, ki razpravljajo in sklepajo o zadevah iz pristojnosti svojega ljudskega odbora, predvsem o tistih zadevah, ki so pomembne za območje ljudskega odbora ali za del tega območja, o konkretnem delu ljudskega odbora, kakor tudi o delu posameznega odbornika, ki so ga sami izvolili ...« Opredelil jih je tudi kot posebno organizacijsko obliko »... neposredne demokracije, po kateri državljani sodelujejo pri izvrševanju oblasti ter opravljajo nadzor nad delom osnovnega organa oblasti, to je občinskega ljudskega odbora, in nad delom svojih predstavnikov, ki so jih vanj izvolili ...«⁵⁶⁵ Vinko Hafner pa jih je opredelil kot obliko »... neposrednega sodelovanja in kontrole volivcev pri delu njihovega ljudskega odbora ...,« do neke mere pa tudi kot obliko soodločanja v upravnih zadevah kraja. Zato so bili zbori volivcev po eni strani najvažnejši posvetovalni organi ljudskih odborov, po drugi pa organi ljudskega nadzora dela odborov.⁵⁶⁶

Organizacijo in delo zborov volivcev so razen zvezne in slovenske ustave ter posebnega zakona o zbora volivcev že pred sprejetjem specialnega zakona opredeljevali vsi predpisi, ki so se nanašali na organizacijo in delo ljudskih odborov: odlok Predsedstva SNOS o krajih okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih (21. maj 1944), vsi trije zvezni splošni zakoni o ljudskih odborih (24. maj 1946, 28. maj 1949 in 1. april 1952) pa tudi vsi trije zakoni o ljudskih odborih, ki jih je 30. junija 1952 sprejela Ljudska skupščina LRS, zaradi njihovega pomena pri volitvah pa tudi vsa volilna zakonodaja.

⁵⁶⁵ Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 212; Josip Globevnik: Krajevni odbori, str. 86.

⁵⁶⁶ Vinko Hafner: Razvijajmo udejstvovanje ljudskih množic v lokalni upravi, Ljudska uprava, I/7–8, Ljubljana 1948, str. 312–319 (v nadaljevanju: Vinko Hafner: Razvijajmo); Vinko Hafner: Razvijajmo sodelovanje ljudskih množic v lokalni upravi, Ljudska uprava, II/1, Ljubljana 1949, str. 5–10 (v nadaljevanju: Vinko Hafner: Razvijajmo sodelovanje); razprava je nadaljevanje prve, ima le nekoliko spremenjen naslov.

2. Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih z dne 21. maja 1944

Zbori volivcev so začeli delovati že med drugo svetovno vojno. Opredeljeni so bili v odloku Predsedstva SNOS o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih z dne 21. maja 1944, v katerem je tretje poglavje namenjeno krajevnim zborom volivcev. Odlok je določal, da morajo krajevni narodnoosvobodilni odbori po potrebi ali na zahtevo petine volivcev, sicer pa najmanj enkrat na mesec sklicati »... volilne upravičence kraja na javno zborovanje ...« ali zbor volivcev. Njegov namen je bil buditi »... zanimanje slehernega poedinca v kraju za politično življenje in za gospodarski, socialni in kulturni napredek kraja in države. Po načelu enakopravnosti naj omogoča vsakomur svobodno pobudo za uveljavljanje sposobnosti s sodelovanjem pri vseh zadevah krajeвне skupnosti. Budi in usmerja naj poedinca k plemenitemu tekmovanju v ljudski skupnosti. Zbor volivcev naj s smotrnim obravnavanjem skupnih zadev, s stvarno kritiko dela krajevnega narodnoosvobodilnega odbora in njegovih članov ter poslancev okrajne in okrožne narodnoosvobodilne skupščine štiti in varuje demokratično politično svobodo ljudstva ...« Člani krajevnega narodnoosvobodilnega odbora so morali na zboru volivcev poročati o svojem delu, o odločitvah nadzornih organov in »... sprejemati od njega pripombe in predloge ...« O predlogih zborov volivcev so morali sklepati na svojih prvih naslednjih sejah, smeli pa so »... prepustiti v kakem vprašanju sklepanje zboru volivcev samemu ...« Krajevni narodnoosvobodilni odbori so bili odgovorni svojim zborom volivcev. Poslanci okrajnih in okrožnih skupščin so morali zborom volivcev v krajih, v katerih so bili izvoljeni, poročati, saj so bili neposredno odgovorni svojim volivcem. Ti so smeli člane krajevnih narodnoosvobodilnih odborov in svoje izvoljene poslance okrajnih in okrožnih narodnoosvobodilnih skupščin tudi odpoklicati, »... če namerno ali iz malomarnosti ne izpolnjujejo svojih dolžnosti ...« O odpoklicu so zbori volivcev sklepali na sejah z vnaprej objavljenim dnevnim redom; seje je bilo potrebno sklicati samo za ta namen. Kadar je zbor volivcev sklepal o odpoklicu odbornikov in poslancev, je bil sklepčen, če sta se ga udeležili dve tretjini v kraju živečih volilnih upravičencev, ki so bili na spisku krajevnih volivcev, sklepi o odpoklicu pa so bili sprejeti, če je zanje glasovala več kot polovica navzočih volivcev. Če je šlo za odpoklic članov krajevnih narodnoosvobodilnih odborov, je bilo potrebno sklepe poslati pristojnim okrajnim narodnoosvobodilnim odborom, če je šlo za odpoklic poslancev okrajnih narodnoosvobodilnih odborov, okrožnim narodnoosvobodilnim odborom, če pa je šlo za odpoklic poslancev okrožnih narodnoosvobodilnih odborov, pa Predsedstvu SNOS. Če so nadrejeni organi oblasti ugotovili, da so bili postopki odpoklicev izvedeni pravilno, so odpoklic realizirali, v 14 dneh pa so morali razpisati in izvesti nadomestne volitve. Če pa so bile na zborih volivcev glede

odpoklica storjene proceduralne napake, so organi narodne oblasti, ki so sprejeli poročilo o odpoklicu, prizadetim zborom volivcev naložili, naj o odpoklicih sklepajo ponovno.⁵⁶⁷

3. Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946

Prve mesece po končani drugi svetovni vojni se ne zvezna in ne slovenska zakonodaja nista dotikali organizacije in delovanja zborov volivcev. Nekaj misli jim je namenil Moša Pijade v brošuri z naslovom *O načrtu ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije*. V njej razlaga, naj bi po določenih bodoče zvezne ustave krajevne ljudske odbore volili neposredno, zato bodo za svoje delo odgovorni »... naravnost svojim volivcem, namreč krajevnemu zboru volivcev ...« Po obrazložitvi k osnutku ustave naj bi delovanje zborov volivcev ter njihove pravice in dolžnosti urejal poseben zakon, kjer bodo določeni tudi roki, v katerih bodo krajevni ljudski odbori obvezani sklicevati zbornice volivcev in jim poročati o svojem delu. Moša Pijade je za zbornice volivcev predvideval veliko pomembnost, zato meni, da bo »... ustanova krajevnih zborov volivcev ... velike važnosti kot demokratična ustanova, eno izmed glavnih sredstev za izvajanje najbolj aktivnega sodelovanja v oblasti in nadzorstvu nad oblastmi s strani širokih ljudskih slojev ...«⁵⁶⁸

Ustava FLRJ se je do zborov volivcev opredelila le na splošno. V 109. členu je določeno, da se morajo ljudski odbori pri izvajanju splošnih in krajevnih nalog »... opirati na pobudo in široko udeležbo ljudskih množic ...« Določilo 112. člena pa zahteva, da morajo krajevni ljudski odbori krajevne zbornice volivcev sklicevati v rokih, ki jih bo določal zakon in na njih »polagati račune« o svojem delu. Zvezna ustava določa, da bodo pravice in dolžnosti krajevnih zborov volivcev določene s posebnim zakonom.⁵⁶⁹

4. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946

Nekaj pozornosti je zborom volivcev namenil prvi Splošni zakon o ljudskih odborih, ki ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela 24. maja 1946, veljati pa je začel konec junija, to je mesec dni po objavi v Uradnem listu FLRJ. Zbori volivcev so opredeljeni v podpoglavju »b« z naslovom *Ljudski odbori in zbori volivcev* (od 50. do 54. člena).

⁵⁶⁷ Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih, Ur. l. SNOS, št. 2-10/1944; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 137, str. 167-176; Tone Ferenc: Ljudska oblast III, str. 93-94.

⁵⁶⁸ Moša Pijade: *O načrtu Ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije*, Ljubljana 1946, str. 40.

⁵⁶⁹ Odlok Ustavodajne skupščine Federativne ljudske republike Jugoslavije o proglasitvi Ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ur. l. FLRJ, št. 10-54/1946.

Po določenih 50. člena zakona so morali zборе volivcev sklicevati po »... vaseh in manjših mestih (mestecih, trgih) ...« Sklicevati jih je bilo potrebno zato, »... da se obravnavajo vprašanja, ki se nanašajo na življenje vasi oziroma kraja in delo krajevnega ljudskega odbora ...« Razen tega so na zborih volivcev lahko razpravljali tudi »... o vprašanjih, ki so važna in pomembna za življenje okraja, okrožja oziroma oblasti, avtonomne oblasti, avtonomne pokrajine, ljudske republike in Federativne ljudske republike Jugoslavije ...«

Sklicatelji zborov volivcev so bili krajevni ljudski odbori. Sklicevali so jih po potrebi, če je tako zahtevala petina volivcev v kraju. Ti so morali hkrati z zahtevo po sklicu krajevnemu ljudskemu odboru predložiti tudi dnevni red. Če potreb ali zahtev krajevnih volivcev ni bilo, so jih morali sklicati najmanj enkrat na dva meseca.

Če je krajevni ljudski odbor geografsko obsegal več vasi, ali pa so bili kraji ljudskega odbora veliki, so zборе volivcev lahko sklicevali po vaseh ali delih večjega kraja.

Zborov volivcev so se smeli udeleževati vsi volivci kraja in so jih vodila predsedništva, ki so jih izvolili zbori volivcev. To je pomenilo, da jih ne morejo voditi predsedniki ali drugi funkcionarji krajevnih ljudskih odborov. Tako naj bi bila omogočena vsestranska kritika dela krajevnih ljudskih odborov. Na zasedanjih je bilo potrebno pisati zapisnik. Krajevni ljudski odbori so morali na svojih sejah razpravljati o sklepih zborov volivcev. O izvršitvah sklepov so morali krajevni ljudski odbori poročati na naslednjih sejah zborov volivcev. Če je na sejah krajevnih ljudskih odborih prevladalo mnenje, da so sklepi zborov volivcev nezakoniti in nepravilni, ali če so se nanašali na višje organe, so jih morali posredovati višjim (nadrejenim) ljudskim odborom. Sklepi zborov volivcev tudi v primerih, ko so se nanašali izključno na krajevne zadeve, niso imeli obvezujoče moči, v okviru zakonitosti pa so nalagali krajevnim ljudskim odborom dolžnost, da se ravna po njih in izvajajo potrebne ukrepe za njihovo izvršitev.

V podpoglavju o zbilih volivcev ni zapisanih njihovih pristojnosti pri odpoklicu odbornikov ljudskih odborov. To je urejal 34. člen splošnega zakona, kjer je določeno, da smejo odbornike odpoklicati le, če se za odpoklic na zbilih volivcev izreče večina volivcev v volilnih enotah.

V drugem odstavku 54. člena zakona je bilo določeno, da morajo ljudske republike z zakoni natančneje opredeliti delovanje zborov volivcev.⁵⁷⁰

5. Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947

Malo pozornosti je zborom volivcev namenila Ustava LRS. V 95. členu je povzela določilo zvezne ustave, da se morajo ljudski odbori pri izvajanju splošnih in krajevnih nalog opirati na pobude in »široko udeležbo ljudskih

⁵⁷⁰ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 43-288/1946.

množic«. Konkretnješa so določila 99. člena, ki določajo, da morajo krajevni ljudski odbori v vaseh in manjših mestih sklicevati zборе volivcev v zakonsko določenih rokih ali pod pogoji, ki jih določa zakon. Ker posebnega zakona o zbori volivcev še ni bilo, so veljala določila Splošnega zakona o ljudskih odborih. Isti člen je povzel določilo zvezne ustave, da morajo krajevni ljudski odbori na zbori volivcev poročati oziroma »polagati račun o svojem delu«.

Natančnejša so določila drugega odstavka 99. člena, v katerem so opredeljena vprašanja, ki jih morajo obravnavati zbori volivcev. Sklicevati jih je bilo potrebno zato, »... da se obravnavajo vprašanja, ki se nanašajo na življenje kraja in delo krajevnega ljudskega odbora. Poleg tega se lahko na zbori volivcev razpravlja o vprašanjih, ki so važna in pomembna za življenje okraja, Ljudske republike Slovenije in Federativne ljudske republike Jugoslavije ...«, kar je le povzetek določil 50. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih.⁵⁷¹

6. Zbori volivcev, od začetka leta 1947 do Splošnega zakona o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949

V LRS je bil razen Splošnega zakona o ljudskih odborih prvi nekoliko konkretnješi predpis o pristojnostih zborov volivcev Uredba o krajevnem samoprispevku iz leta 1947. Krajevni samoprispevek je bil opredeljen kot »... davek ali prevzem obveznosti dela ali oddaje materiala za izvršitev določenih nalog za pospeševanje in dviganje materialnega in kulturnega življenja državljanov, npr. za zgraditev in popravilo šol, bolnic, cest, mostov, kulturnih ustanov itd ...«. Dovoljeno ga je bilo uvesti samo v krajih, vaseh, trgih in manjših mestih. Če je območje krajevnega ljudskega odbora obsegalo več vasi, ga je bilo mogoče uvesti samo v eni od vasi ali v nekaj vaseh skupaj. O uvedbi krajevnega samoprispevka je na predlog krajevnega ljudskega odbora ali na zahtevo državljanov sklepal zbor volivcev posameznega kraja. Pogoj za sprejem takega sklepa pa je bila več kot polovična navzočnost večine volivcev, »... ki pridejo v pošte kot zavezanci krajevnega samoprispevka ...«. Če je bilo na zboru volivcev, na katerem so sklepali o uvedbi krajevnega samoprispevka, navzoča manj kot polovica volivcev, je bilo potrebno zbor preložiti za najmanj teden dni. Če tudi na drugem ni bila navzoča večina volivcev, o samoprispevku ni smel sklepati. Sklep o krajevnem samoprispevku je bil sprejet z večino glasov navzočih volivcev. V pristojnosti zbora volivcev je bilo odločanje o namenu krajevnega samoprispevka, njegovi višini ali količini materiala, ki naj bi ga zbrali zavezanci oziroma »... o količini dela, ki je potrebna za izvršitev določene naloge ...«, o razdelitvi bremen med zavezance, rokih plačil oziroma izvedbe določene količine dela oziroma denarnem nadomestilu za neoprav-

⁵⁷¹ Odlok Ustavodajne skupščine Ljudske republike Slovenije o proglasitvi Ustave Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 4.A-20/1947.

ljeno določeno delo ter o volivcih, oproščenih plačila krajevnega samoprispjevka ali dela. Pri določanju višine je moral zbor volivcev upoštevati gospodarsko moč kraja, »... tako da plačevanje krajevnega samoprispjevka ne ogroža pobiranja rednih državnih davkov ...« V 12. členu je bilo določeno, da mora krajevni ljudski odbor na podlagi sklepa zbora volivcev o krajevnem samoprispjevku izdati odlok o določitvi krajevnega samoprispjevka. Če je bil krajevni ljudski odbor mnenja, da je bil sklep zbora volivcev nezakonit ali nepravilen, ga je moral posredovati okrajnemu ljudskemu odboru. Tudi sprejeti odlok je moral posredovati svojemu okrajnemu ali mestnemu ljudskemu odboru.⁵⁷² To je pomenilo, da krajevni samoprispjavek s sicer zavezujočim sklepom zbora volivcev še ni bil odrejen, ampak šele z odlokom krajevnega ljudskega odbora.

Vsakdanja praksa je pokazala, da krajevni ljudski odbori niso zadostno razumeli »... pomena, važnosti in pristojnosti krajevnih zborov volivcev ...«, tudi zato, ker še ni bilo republiškega zakona o zbora volivcev. Zato je pomembna podrobnejša razlaga pristojnosti zborov volivcev, objavljena v 3. številki revije Ljudska uprava iz leta 1948. Avtor zapisa, dr. J. H. (verjetno dr. Josip Hacin) razlaga, da zbori volivcev »... lahko razpravljajo o prav vseh vprašanjih, ki so važna za gospodarsko, prosvetno in zdravstveno življenje kraja, okraja, Ljudske republike Slovenije in zvezne republike Jugoslavije. Delokrog zbora volivcev je na ta način tako rekoč neomejen, tako da naj bo zbor volivcev torišče, na katerem se v mejah ustave in zakonov lahko razpravlja o prav vseh vprašanjih javnega življenja ...« Zbori volivcev so bili za krajevne ljudske odbore pomembni zlasti zato, da »... se v konkretnem primeru sliši mnenje volivcev, preden se odloči za takšen ali drugačen ukrep ...«, kar naj bi preprečevalo »... ogromno nepotrebnega godrnjanja in pritožb ...«⁵⁷³ Isti avtor v kasnejši razpravi ugotavlja, da se pomena zborov volivcev »... ni prav zavedala niti ogromna večina volivcev ... Zbori volivcev so se sicer deloma sklicevali, vendar v veliki večini primerov niso rodili zaželenih sadov ...« Marsikje niso razlikovali zborov volivcev od množičnih sestankov, ki so jih sklicevale t. i. množične organizacije.⁵⁷⁴

Glavni problem zborov volivcev v drugi polovici štiridesetih let 20. stoletja je bil, da jih krajevni ljudski odbori »... zelo poredko ali pa sploh ne sklicujejo ...« Niso jih sklicevali vsaj na dva meseca, kot je zahteval Splošni zakon o ljudskih odborih, ali pa jih sploh niso sklicevali, ker so se bali njihove kritike in nadzora. Težave je marsikje povzročala še nizka oziroma slaba udeležba na njih. K težavam je prispevalo še pogosto nepravilno pojmovanje njihovih pristojnosti oziroma pravnega značaja njihovih sklepov. Marsikje so jih nepravilno pojmovali kot oblastne oziroma upravne organe. Posledice takega pojmovanja so bile, da so na zbora volivcev sprejete sklepe smatrali kot splošno

⁵⁷² Uredba o krajevem samoprispjevku, Ur. l. LRS, št. 21-122/1947.

⁵⁷³ J. H. (verjetno dr. Josip Hacin): O zbora volivcev, Ljudska uprava, I/3, Ljubljana 1948, str. 131–132.

⁵⁷⁴ Jože Hacin: K zakonu o zbora volivcev, Ljudska uprava, IV/2, Ljubljana 1951, str. 52–53.

obvezujoče, kar pa je bilo nepravilno in nezakonito, saj so bili edini organi oblasti v krajih krajevni ljudski odbori. Kljub vsemu pa so sklepi, sprejeti na zborih volivcev, imeli določen pravni učinek, saj so morali krajevni ljudski odbori o njih razpravljati na svojih prvih sejah po zborih volivcev.⁵⁷⁵

7. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949

Drugi Splošni zakon o ljudskih odborih je določilom o zborih volivcev namenil del poglavja z naslovom Udeležba ljudstva pri izvrševanju oblasti in delu ljudskih odborov. Tako je ta zakon že v naslovu veliko bolj kot splošni iz leta 1946 poudaril vlogo zborov volivcev kot oblike udeležbe ljudstva pri oblastnih nalogah izvršne oblasti in ljudskih odborov. Določila o nalogah zborov volivcev v obeh splošnih zakonih o ljudskih odborih se nekoliko razlikujejo.

Po določitih zakona iz leta 1946 so razen vprašanj, ki so se nanašala na življenje vasi oziroma kraja in na delo krajevnega ljudskega odbora, zbori volivcev smeli razpravljati tudi o vprašanjih, važnih za življenje okraja, okrožja, republike in federacije. Določilo 98. člena zakona iz leta 1949 pa je določalo, da so zbori volivcev lahko obravnavali tudi vprašanja, ki so spadala v pristojnost višjih državnih organov. Po zakonu iz leta 1949 so jih sklicevali izvršilni odbori ljudskih odborov in ne ljudski odbori. Po novem so zборе volivcev vodila predsedstva in ne predsedništva. Novost je tudi, da mora »... ljudski odbor kraja, mesta, rajona in naselja ... sam ali na zahtevo volivcev dati v pretres vse svoje delo ali posamezna vprašanja ...« Na zborih volivcev so morali odborniki dajati »... račun o svojem delu ...« Določeno je bilo, da morajo ljudski odbori krajev, mest, rajonov in naselij na prvih sejah po zborih volivcev na podlagi poročil izvršilnih odborov »pretresti« sklepe zborov volivcev, odločiti o njih in jih v primerih, če se tičejo vprašanj višjih organov oblasti, poslati njim oziroma prezidijem republiških ljudskih skupščin. Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 ne vsebuje določila, da morajo republiški zakoni podrobneje predpisati delovanje zborov volivcev.⁵⁷⁶

8. Zakon o zborih volivcev z dne 14. decembra 1950

Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije je 14. decembra 1950 sprejela Zakon o zborih volivcev. Namen zborov volivcev je bil po 1. členu zakona, da »... ljudstvo neposredno sodeluje pri izvrševanju oblasti in daje pobude za delo ljudskih odborov in višjih državnih organov, ljudski odbori pa zborom volivcev dajejo račun o svojem delu ...« Po zakonu so zборе volivcev sklicevali za območja krajevnih, rajonskih oziroma mestnih ljudskih odborov, če mesto

⁵⁷⁵ Vinko Hafner: Razvijajmo, str. 312–317; brez navedbe avtorja: Povezava krajevnih ljudskih odborov z množicami – temeljni pogoj za uspešno delo, Ljudska uprava, II/11, Ljubljana 1949, str. 564–569.

⁵⁷⁶ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ, št. 49–410/1949.

ni bilo razdeljeno na rajone. Zakon povzema določila predhodne zakonodaje, saj določa, da zbori volivcev obravnavajo vprašanja, ki se tičejo življenja v kraju, mestu oziroma rajonu ter dela njihovih ljudskih odborov, pa tudi vprašanja iz pristojnosti višjih državnih organov. Dolžnost zborov volivcev je bila nadzirati delo ljudskih odborov krajev, mest oziroma rajonov, njihovih izvršilnih organov in posameznih odbornikov. O nekaterih zadevah so samo razpravljali, o nekaterih, ki pa so morale biti določene z zakoni, uredbami in statuti, pa so sprejemali sklepe. Taki sklepi so bili za ljudske odbore obvezujoči. Pravni učinek pa so imeli šele tedaj, ko so jih potrdili njihovi ljudski odbori, saj obvezujoči sklepi zbori volivcev sami po sebi še niso bili pravni predpisi ali oblastni ukrepi. Za sprejemanje obvezujočih sklepov je moralo biti na zborih volivcev navzočih nad polovico volivcev. Sklepi so bili veljavni, če je zanje glasovala večina navzočih volivcev. Če so o sklepih razpravljali na zborih volivcev ločeno po posameznih volilnih enotah, so bili veljavni in za ljudske odbore obvezujoči, če se je ločenih zborov skupaj udeležila več kot polovica volivcev na volilne enote razdeljenega kraja, mesta ali rajona in če je zanje glasovala polovica vseh volivcev kraja, mesta ali rajona, ali pa vsaj dve tretjini volivcev, navzočih na ločenih zborih. Obvezujoče sklepe so morali ljudski odbori izpeljati z odloki, če pa so menili, da so sklepi zborov volivcev nezakoniti ali nepravilni, so jih morali sporočiti višjim (nadrejenim) ljudskim odborom, ki so nato odločali o njih. O usodi obvezujočih sklepov so morali ljudski odbori poročati na naslednjih sejah zborov volivcev. Po zakonu o zborih volivcev so bili za ljudske odbore obvezujoči le sklepi o krajevnih samopriskpevkah, ki so bili opredeljeni v 10. členu. V tem členu je bilo določeno, da so zbori volivcev lahko sklenili, da morajo državljani »... zaradi pospeševanja in dvigovanja gmotnega stanja in kulturnega življenja državljanov ... sami zgraditi in vzdrževati posamezne komunalne, kulturne, zdravstvene ali socialne naprave, če za to niso zagotovljena potrebna sredstva v proračunu. V ta namen predpiše državljanom poseben davek v denarju, materialu in delu (krajevni samopriskpevek) ...«

Zakon natančno predpisuje, katere zadeve morajo ljudski odbori predložiti v pretres zborom volivcev. Ponovljena je predhodna splošna opredelitev, da morajo predložiti v obravnavanje vse pomembnejše zadeve krajevnega pomena, ki se tičejo življenja v kraju, mestu oziroma rajonu, zlasti pa »... načrt statuta, predloge krajevnih gospodarskih planov, predlog krajevnega proračuna, predloge za spremembo upravne teritorialne razdelitve, regulacijski načrt, predloge za ukrepe glede urejanja naselij, predloge za izkoriščanje splošnega ljudskega premoženja po državljanih, ki je v upravi krajevnega, mestnega oziroma rajonskega ljudskega odbora, predloge za napravo, uporabo in vzdrževanje komunalnih naprav, ... krajevnih potov in cest, ... za izkoriščanje krajevnih vodnjakov, napajališč in podobno, predloge za asanacijo, ustanovitev, ukinitev in prenos krajevnih, mestnih oziroma rajonskih gospodarskih podjetij in ustanov ...« V glavnem gre za naloge, ki so jih imeli ljudski

odbori po Splošnem zakonu o ljudskih odborih. Posebej pa je bilo določeno, da morajo vse zadeve, ki jih nameravajo posredovati v obravnavanje zborom volivcev, predhodno obravnavati plenumi ljudskih odborov. To je veljalo tudi, če je pobuda za obravnavanje zadev prišla s strani zborov volivcev. Zakon je poznal tudi možnost, da so krajevni, mestni ali rajonski ljudski odbori zborom volivcev morali predložiti posamezna vprašanja iz pristojnosti višjih državnih organov, če so le-ti to zahtevali. Zbori volivcev so imeli pravico na lastno pobudo obravnavati posamezna vprašanja iz pristojnosti višjih državnih organov.

Pomembna funkcija zborov volivcev je bila nadziranje dela svojih ljudskih odborov. Zato so morali le-ti svojim zborom volivcev na vsakem njihovem zasedanju poročati, vsakega pol leta pa podati še »... poročilo o celotnem svojem delu v preteklem polletju ...« Zbori volivcev so poročila odobrili, posredovali svoje pripombe ali zavrnil. Ljudski odbori so morali o tem razpravljati na prvih naslednjih sejah ter poročati višjim državnim organom in svojim volivcem. Volivci so lahko na zborih volivcev postavljali vprašanja o delu svojih ljudskih odborov ali le o delu posameznih odbornikov. Odgovoriti je bilo potrebno takoj oziroma najkasneje na prvem naslednjem zboru volivcev.

Zelo pomembna je bila pravica zborov volivcev, da so sklepali o uvedbi postopkov za odpoklic ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti in odbornikov na ozemlju LRS, če so izgubili zaupanje volivcev v volilnih enotah, v katerih so bili izvoljeni.

Zbori volivcev so imeli pravico na lastno pobudo ali na pobudo pristojnih organov razpravljati in posredovati predloge »... o pravični razdelitvi obveznih odkupov in storitev ter davčnih in drugih obveznosti med državljanse s svojega območja po njihovi gospodarski moči ...« Ljudski odbori pa so morali svoje razdelitvene načrte posredovati v razpravo zborom volivcev.

Na kadrovskem področju so zbori volivcev ljudskim odborom posredovali predloge o državljanah, ki naj jih imenujejo v posamezne svete državljanov pri ljudskih odborih.

Zakon je določal tudi načine sklicevanja zborov volivcev in postopek njihovega delovanja.

Zbore volivcev so morali sklicevati za eno ali več volilnih enot, če je bilo mogoče, pa skupaj za vas, kraj, mesto ali rajon. Določila so morala biti opredeljena v statutih ljudskih odborov. Sklicevali so jih krajevni, mestni ali rajonski ljudski odbori po potrebi, najmanj pa enkrat na vsaka dva meseca. Po pooblastilu so jih lahko sklicevali tudi izvršilni odbori ljudskih odborov. Če je sklic zahtevala petina volivcev kraja, mesta ali rajona oziroma ena ali več volilnih enot – morala je predložiti tudi dnevni red –, je moral ljudski odbor sklicati zbor volivcev, in to najkasneje v petnajstih dneh po prejemu zahteve. Ljudski odbori so zборе volivcev sklicali tako, da so bili volivci o tem in o dnevnem redu praviloma obveščeni tri dni pred zborom. Dnevni red, kraj in čas zasedanja je moral biti izbran zelo racionalno, saj je bilo v zakonu za-

pisano, da je treba pri tem »... gledati na to, da izgube volivci čim manj delovnega časa, da je omogočena udeležba čim večjemu številu volivcev in da je zagotovljeno čim izčrpnije razpravljanje o vseh točkah dnevnega reda ...« Na dnevnem redu je morala biti na koncu obvezno tudi točka »slučajnosti«.

Zbor volivcev je do izvolitve njegovega predsedstva vodil predsednik ljudskega odbora ali odbornik, ki ga je določil ljudski odbor; ta dva pa nista mogla biti izvoljena v predsedstvo. Na zboru volivcev je bilo potrebno pisati zapisnik. V njem so morali biti zapisani vsi sprejeti sklepi, pri obvezujočih pa navedeno tudi število glasovalcev zanje, po odredbi predsedstva pa tudi izjave oziroma predlogi posameznih udeležencev.

Zbora volivcev so se smeli udeležiti in na njem razpravljati vsi v volilne imenike krajev, mest oziroma rajonov oziroma volilnih enot vpisani volivci. Pomembno je bilo določilo, da so imeli volivci pri glasovanju imuniteto, saj po zakonu »... volivec ne sme biti klican na odgovor za to, kako je glasoval ...« Zborov volivcev so se morali obvezno udeleževati tudi odborniki, ki jih je določil ljudski odbor.

Osnovni namen zakona o zbora volivcev je bil, »... da na eni strani volivcem podrobno predloči način, kako naj v svojem lastnem interesu sodelujejo s predstavniškimi organi pri izvrševanju oblasti, ... na drugi strani pa pojasni ljudskim odborom dolžnosti, ki jih imajo kot organi oblasti do zborov volivcev ...«

Zakon o zbora volivcev je začel veljati 26. decembra 1950, ko je bil objavljen v Uradnem listu LRS. Predvideval je, da bo Svet Vlade LR Slovenije za zakonodajo in izgradnjo oblasti predpisal posebna navodila za izvajanje zakona.⁵⁷⁷

Zakon o zbora volivcev je razveljavil 177. člen Zakona o okrajnih ljudskih odborih, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 30. junija 1952 z veljavnostjo od 9. julija istega leta dalje, ko je bil objavljen v Uradnem listu LRS.⁵⁷⁸ Zanimivo je, da ga je razveljavil Zakon o okrajnih ljudskih odborih, ki zborom volivcev razen 177. člena namenja le še 163. člen, kar je najmanj od vseh treh republiških zakonov o ljudskih odborih. Vsebinsko so bila podrobna določila o zbora volivcev iz odpravljenega zakona zapisana v prav tako 30. junija 1952 sprejetih zakonih o občinskih ljudskih odborih in o ljudskih odborih mest in mestnih občin.

⁵⁷⁷ Zakon o zbora volivcev, Ur. l. LRS, št. 39-215/1950; Zakon o zbora volivcev s komentarjem, Ljubljana 1951. Izšel je v knjižici Uradnega lista Ljudske republike Slovenije, Ljubljana 1951, str. 21–45; Jože Hacin: K zakonu o zbora volivcev, Ljudska uprava, IV/2, Ljubljana 1951, str. 52–58; Josip Globevnik: Ljudski odbori, str. 212–216, Josip Globevnik: Krajevni odbori, str. 86–90.

⁵⁷⁸ Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952.

9. Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952 in zakoni Ljudske republike Slovenije o ljudskih odborih z dne 30. junija 1952

Tretji Splošni zakon o ljudskih odborih, sprejet 1. aprila 1952, veljati pa je začel 19. aprila istega leta, ko je bil objavljen v Uradnem listu FLRJ, je zborom volivcev namenil le prvi odstavek 72. člena v poglavju z naslovom Nadzorstvo in neposredna udeležba državljanov. V njem na splošno določa, da v občinah in mestih sklicujejo zборе volivcev, »... da bi kar največ državljanov sodelovalo pri delu ljudskega odbora, da bi se okrepila odgovornost izvoljenih ljudskih predstavnikov in da bi se zagotovilo ljudsko nadzorstvo nad ljudskimi odbori ...« Splošni zakon ne navaja konkretnih pravic in dolžnosti zborov volivcev, ampak opozarja na druge zakone, ki so opredeljevali to področje.

Razmeroma veliko prostora – samostojni podpoglavji – sta zborom volivcev v poglavju Nadzorstvo in neposredna udeležba državljanov namenila republiška zakona o občinskih ljudskih odborih in o ljudskih odborih mest in občin, medtem ko jim zakon o okrajnih ljudskih odborih namenja le 163. členu ter prvi odstavek 177. člena, ki odpravlja decembra 1950 sprejeti zakon o zborih volivcev.

Zakona o občinskih ljudskih odborih in ljudskih odborih mest in mestnih občin zборе volivcev opredeljujeta skoraj enako. Po opredelitvah v obeh zakonih so jih sklicovali zato, da bi kar največ državljanov sodelovalo pri delu vseh treh oblik ljudskih odborov, »... da bi se okrepila odgovornost izvoljenih ljudskih predstavnikov in da bi se zagotovilo ljudsko nadzorstvo ...« njihovega dela. Zbori volivcev so v primerih, ko je bilo tako določeno z zakoni, dajali mnenja in predloge, v zadevah, ki so morale biti določene tudi z zakoni, pa so sprejemali za svoje ljudske odbore obvezujoče sklepe, ki so postali pravno veljavni z odloki ljudskih odborov. Mnenja in predloge so zbori volivcev smeli posredovati tudi o zadevah, ki so bile pomembne za njihove okraje, Ljudsko republiko Slovenijo ali Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo. Sklepe zborov volivcev je bilo potrebno posredovati občinskim ljudskim odborom oziroma ljudskim odborom mestnih občin in mest, ki so jih morali čim prej obravnavati in svoje odločitve sporočiti nazaj zborom volivcev. Če so ljudski odbori menili, da so sklepi nezakoniti, so jih morali poslati v odločitev svojim okrajnim ljudskim odborom. Ljudski odbori so smeli odloke o uvedbi posebnih krajevnih prispevkov sprejeti šele, potem ko so o njih sklepali zbori volivcev, na katerih je morala biti navzoča večina volivcev. Brez t. i. zaslišanja zborov volivcev tudi ni bilo mogoče spreminjati območja občin, mestnih občin in mest.

Zbori volivcev v občinah so se praviloma sestajali po vaseh. Oblikovanje območij za sestajanja je bilo v pristojnosti občinskih ljudskih odborov. Za zборе volivcev mestnih občin mest pa je veljalo, da se sestajajo praviloma po volilnih enotah, določenih za volitve odbornikov v ljudske odbore mestnih občin in mestne ljudske odbore. V pristojnosti ljudskih odborov mestnih občin in mestnih zborov mestnih ljudskih odborov je bilo sklicevanje zborov volivcev za več volilnih enot skupaj.

Za zборе volivcev na območjih občin je bilo določeno, da jih sklicujejo po potrebi, »... najmanj pa enkrat na vsake tri mesece ...« Za mestne občine in mesta pa je bilo določeno, da se morajo zbori volivcev sestajati po potrebi, »... najmanj pa dvakrat na leto ...« V obeh primerih so jih po sklepih ljudskih odborov sklicevali njihovi predsedniki. Če jih niso sklicali v predpisanih rokih, so jih lahko sklicali predsedniki njihovih okrajnih ljudskih odborov. Sklici zborov volivcev so bili obvezni, če jih je zahtevala desetina volivcev z območij, določenih za zборе volivcev, pobudniki pa so morali skupaj z zahtevo po sklicu predložiti tudi dnevni red. Če predsednik ljudskega odbora nikakor ni sklical zbora volivcev, so se volivci zbrali sami od sebe. Na območjih občin so smeli zборе volivcev sklicati tudi vaški odbori (po zakonu o občinskih ljudskih odborih so smeli vaše odbore na pobudo zborov volivcev ustanavljati po vaseh in naseljih), ki pa so morali sklic naznaniti občinskemu ljudskemu odboru najmanj tri dni prej.

Procedura delovanja občinskih in mestnih zborov volivcev je bila povzeta po odpravljenem zakonu o njih.

Zakon o okrajnih ljudskih odborih o zborih volivcev določa le, da morajo okrajni ljudski odbori na svojih sejah in sejah svojih teles obravnavati »... predloge zborov volivcev o zadevah, ki spadajo v pristojnost okrajnega ljudskega odbora ...« Svoje odločitve so nato morali sporočiti nazaj zborom volivcev.⁵⁷⁹

10. Zbori volivcev in volilna zakonodaja

Zborom volivcev je bila pri volitvah odbornikov ljudskih odborov in poslancev v Ljudsko skupščino Ljudske republike Slovenije dodeljena pomembna vloga.

Odloka o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore z dne 19. februarja 1944 in o razpisu volitev v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine z dne 1. marca 1944 zborov volivcev ne omejnata, jih je pa mogoče slutiti. V odloku z dne 19. februarja je zapisano le, da so neposredno izvoljeni odborniki lahko vsak čas odpoklicani, če to sklene večina volivcev, v odloku z dne 1. marca pa, »... čim to sklene večina volivcev na javnem zborovanju ...« Če pa so okrožni narodnoosvobodilni odbori ugotovili, da krajevni narodnoosvobodilni odbori namerno ali zaradi malomarnosti ne izpolnjujejo svojih dolžnosti, so jih lahko razpustili, a razpusti so morali »... biti zadostno utemeljeni in na javnem zborovanju raztolmačeni volilnim upravičencem ...«⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ Zakon o občinskih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-88/1952; Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952; Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952.

⁵⁸⁰ Odlok o razpisu volitev v narodne osvobodilne odbore, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-131/1945; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 111, str. 193–194; Odlok Predsedstva Slovenskega narodno-

Pomembno vlogo pri odpoklicu odbornikov – »... če namerno ali iz malomarnosti ne izpolnjujejo svojih dolžnosti ...« – je zborom volivcev namenil odlok Predsedstva SNOS o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih ljudskih odborih, sprejet 21. maja 1944.⁵⁸¹

Dopolnjena volilna zakonodaja za volitve odbornikov ljudskih odborov, sprejeta 30. junija 1945, veljati pa je začela 7. julija, ko je bila objavljena v Uradnem listu SNOS in NVS, zborov volivcev ni omenjala.⁵⁸²

Volilna zakonodaja o volitvah odbornikov ljudskih odborov, ki jo je Ljudska skupščina LRS sprejela 23. aprila 1947, 25. oktobra 1949, 26. decembra 1950 in 15. junija 1951, zborov volivcev v procesu kandidiranja odbornikov ni omenjala.⁵⁸³

Podobno je bilo tudi z zakonodajo, ki je urejala volitve ljudskih poslancev v ljudski skupščini FLRJ in LRS.⁵⁸⁴

Prav tako zbori volivcev niso omenjeni v zakonu o odpoklicu ljudskih poslancev, sprejetem 23. februarja 1948, pa tudi ne v zakonih o spremembah in dopolnitvah tega zakona, sprejetih konec oktobra 1949 in 8. junija 1951.⁵⁸⁵

Tudi zakon o zborih volivcev, sprejet sredi decembra 1950, vlogi zborov volivcev pri volitvah odbornikov ljudskih odborov in poslancev v Ljudsko skupščino LRS ni posvetil posebne pozornosti. Le v 6. členu zakona je zapi-

osvobodilnega sveta o razpisu volitev v krajevne narodno osvobodilne odbore in okrajne narodno osvobodilne skupščine, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-132/1945; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 124, str. 150–153.

⁵⁸¹ Odlok Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih, Ur. l. SNOS, št. 2-10/1944; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 137, str. 167–176.

⁵⁸² Odlok o izpremembah in dopolnitvah odloka o razpisu volitev v narodno osvobodilne odbore, sprejetega dne 19. II. 1944 na I. zasedanju SNOS-a in odloka Predsedstva SNOS-a o razpisu volitev v krajevne narodno osvobodilne odbore in okrajne narodno osvobodilne skupščine z dne 1. III. 1944, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-133/1945.

⁵⁸³ Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-107/1947; Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 33-204/1949; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 39-219/1950; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 21-109/1951. Na podlagi 57. člena tega zakona je bil Prezidijski Ljudske skupščine LRS pooblaščen izdati prečiščeno besedilo zakona o volitvah odbornikov ljudskih odborov. Prezidijski je prečiščeno besedilo pripravil že 15. junija 1952 kot Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov (prečiščeno besedilo), Ur. l. LRS, št. 21-111/1951.

⁵⁸⁴ Zakon o volitvah poslancev za Ustavotvorno skupščino (Zvezno skupščino in Skupščino narodov), Ur. l. DFJ, št. 63-595/1945 (ponatis Ur. l. DFJ, št. 63 je v Ur. l. SNOS in NVS, št. 34/1945); Zakon o volitvah ljudskih poslancev za Ustavodajno skupščino Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 60-219/1946; Zakon o volitvah ljudskih poslancev za Ljudsko skupščino Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 10-60/1948; Zakon o spremembah zakona o volitvah ljudskih poslancev za Ljudsko skupščino Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 39-218/1950.

⁵⁸⁵ Zakon o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 10-65/1948; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 33-205/1949; Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 21-108/1951.

sano: »... zbor volivcev lahko sklene, da naj se po predpisih zakona o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije uvede postopek za odpoklic odbornika, ki je izgubil zaupanje volivcev volilne enote, v kateri je bil izvoljen ...«

Precej pozornosti je zborom volivcev namenila volilna zakonodaja, sprejeta leta 1952 in 1953. Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela 30. junija 1952, je določal, da zbori volivcev lahko predlagajo kandidate za odbornike občinskih ljudskih odborov, ljudskih odborov mestnih občin, mestnih zborov mestnih ljudskih odborov in okrajnih zborov okrajnih ljudskih odborov. Zbore volivcev za predlaganje kandidatov za odbornike so morali sklicevati po volilnih enotah, predlagane kandidatne liste pa so morale imeti najmanj dvakrat toliko kandidatov, kolikor odbornikov je bilo potrebno izvoliti. Zbori volivcev so bili sklepčni, če se jih je udeležila desetina vseh volivcev volilnih enot, ali 50 volivcev, če je šlo za predlaganje kandidatov za občinske ljudske odbore oziroma 100 volivcev, če je šlo za predlaganje kandidatov za odbornike mestnih in okrajnih zborov. Na zborih volivcev so smeli sodelovati in glasovati vsi volivci, vpisani v volilne imenike volilnih enot. Zbori volivcev, na katerih so kandidirali odbornike, so morali imeti naslednji dnevni red: izvolitev kandidacijske komisije (7 do 21 članov), predlaganje kandidatov in obravnavanje predlagane kandidatne liste ter glasovanje o njej.

Vsak volivec je imel pravico predlagati kandidate za odbornike ljudskih odborov. Predlogi so bili podani ustno. Po končanem kandidiranju so prekinili sejo za toliko časa, da je kandidacijska komisija pripravila predlog kandidatne liste. Predlog je moral obsegati najmanj dvakrat toliko kandidatov, kolikor odbornikov je bilo potrebno izvoliti v volilni enoti. V nadaljevanju se je predsednik kandidacijske komisije volivcem prebral predlog kandidatne liste in utemeljitev za vsakega kandidata. Nato je zbor volivcev proučil predlog kandidatne liste, posredoval svoje pripombe nanjo, nakar se je kandidacijska komisija sestala še enkrat in sestavila končni predlog kandidatne liste volilne enote. Nato je zbor volivcev še enkrat z dvigom rok glasoval za celotno kandidatno listo, ki je bila sprejeta, če je zanjo glasovala večina navzočih volivcev. Če je kandidacijska komisija smatrala, da potrebuje več časa za pripravo predloga kandidatne liste, je smela preložiti zbor volivcev, a največ za tri dni. V tem času so smeli volivci direktno komisiji predlagati še nove kandidate. Če zbor volivcev predlagane kandidatne liste ni sprejel, je moral izvoliti novo kandidacijsko komisijo. O delu zbora volivcev je bilo potrebno pisati zapisnik, katerega overovljen prepis je bilo potrebno priložiti k sprejeti kandidatni listi. Zbor volivcev je smel kot predlagatelj kandidatne liste svoji volilni komisiji priglasiti zaupnika, ki je imel pravico biti navzoč pri njenem delu, ko je ugotavljala volilni izid v volilni enoti.

Zakon zborom volivcev ni namenil nobenih nalog pri odpoklicu odbornikov, ki niso več uživali podpore svojih volivcev. Mogoče je bilo le, da je od-

poklic odbornikov občinskih ljudskih odborov in mestnih ter okrajnih zborov zahtevala najmanj petina volivcev volilnih enot, v katerih so bili izvoljeni.⁵⁸⁶

Nekaj sprememb pri obveznostih zborov volivcev je prinesel spremenjen in dopolnjen zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, sprejet 18. septembra 1953. Tudi po tem zakonu so zборе volivcev, na katerih so predlagali kandidate za odbornike ljudskih odborov, sklicevali po volilnih enotah; v vsaki volilni enoti po en zbor volivcev. Le v posebnih primerih je smela okrajna volilna komisija na predlog občinskega oziroma mestnega ljudskega odbora v petih dneh po razpisu volitev odločiti, »... da se skliče v eni volilni enoti več zborov volivcev in določi območje za vsakega teh zborov volivcev ...« Sklicevali so jih predsedniki občinskih in mestnih ljudskih odborov, če pa jih niso sklicali v 30 dneh od dneva razpisa volitev, so jih v naslednjih petih dneh sklicale okrajne volilne komisije. Kandidacijski zbori volivcev si bili veljavni, če se jih je udeležila najmanj desetina volivcev volilne enote oziroma najmanj 50 volivcev. Na njih so smeli odločati le volivci z območij volilnih enot, ki so imeli volilno pravico. Zakon v nadaljevanju po volilnem zakonu iz junija 1952 povzema kandidacijski postopek za pripravo kandidatnih list. Za razliko od zakona iz junija 1952, po katerem so končne predloge kandidatnih list, ki so jih po predpisani proceduri pripravile kandidacijske komisije, zbori volivcev v celoti potrdili »... z dviganjem rok ...«, je zakon iz srede septembra 1953 določil, da zbori volivcev glasujejo »... posebej o vsakem kandidatu, ki ga je predložila kandidacijska komisija ...« Sprejeti so bili kandidati, za katere je glasovala večina navzočih volivcev. Predlagatelji kandidatnih list, torej tudi zbori volivcev, so morali okrajnim volilnim komisijam posredovati predloge kandidatnih list. Te so morale vsebovati privolitve kandidatov za kandidaturo, potrdila pristojnega občinskega ljudskega odbora o vpisu kandidatov v volilni imenik in zapisnike o delu zborov volivcev, na katerih so izvedli kandidacijski postopek. Novost v primerjavi z zakonom iz junija 1952 je bila, da so zbori volivcev lahko umaknili že potrjene candidature. Najkasneje 10 dni pred volitvami pa so namesto umaknjenih kandidatov okrajnim volilnim komisijam predlagali druge kandidate. Tudi po tem zakonu so bili predlagatelji kandidatnih list lahko navzoči pri delu volilnih komisij, ko so ugotavljale volilne izide.

Zakon iz srede septembra 1953 je za razliko od predhodne volilne zakonodaje za volitve odbornikov zborov proizvajalcev mestnih in okrajnih ljudskih odborov pri kandidacijskih postopkih vpeljal zборе volivcev v gospodarskih organizacijah in proizvajalnih skupinah. Sestavljali so jih vsi delavci in uslužbenci gospodarskih organizacij, člani kmetijskih zadrug in njihovih gospodinjstev, ki so se ukvarjali s kmetijstvom, ter delavci in uslužbenci zadrug. V gospodarskih organizacijah, kjer je bilo zaposlenih oziroma včlanjenih več kot 300 proizvajalcev, so »... se lahko opravili zbori volivcev po posameznih ob-

⁵⁸⁶ Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-91/1952.

ratih, oddelkih in drugih poslovnih enotah. Proizvajalci gospodarske organizacije, v kateri je zaposlenih ali včlanjenih manj kot 50 proizvajalcev, sestavljajo skupen zbor volivcev s proizvajalci drugih gospodarskih organizacij iz iste volilne enote ...»

Zbore volivcev za kandidiranje v zbore proizvajalcev so morali sklicati predsedniki delavskih svetov gospodarskih organizacij, predsedniki upravnih odborov kmetijskih zadrug, v gospodarskih organizacijah, ki pa niso imele delavskih svetov, pa predsedniki njihovih upravnih odborov oziroma vodje gospodarskih zavodov ali poslovnih enot. Če pa so bili zbori volivcev za več gospodarskih organizacij skupaj, so jih morali sklicati predstavniki gospodarskih organizacij, v katerih naj bi zbori potekali. Če osebe, ki so bile po zakonu dolžne sklicati kandidacijske zbore volivcev po gospodarskih organizacijah, le-teh niso sklicale v 30 dneh po razpisu volitev, so jih v naslednjih petih dneh morale sklicati okrajne volilne komisije.

Zbori volivcev, na katerih so kandidirali odbornike zborov proizvajalcev, so sklepali veljavno, če se jih je udeležila vsaj desetina vseh proizvajalcev, ki so imeli pravico udeležbe. Na skupnih zborih volivcev manjših gospodarskih organizacij, v katerih je bilo »... manj kot 100 proizvajalcev, ki imajo pravico udeležiti se zbora volivcev, ... se lahko opravi zbor samo, če je navzočih najmanj tretjina vseh proizvajalcev, ki imajo pravico udeležiti se zbora ...« Pravico udeležbe in sodelovanja na zborih volivcev za kandidiranje odbornikov zborov proizvajalcev so imeli vsi zaposleni delavci, uslužbenci, člani kmetijskih zadrug in njihovih gospodinjstev, ki so se ukvarjali s kmetijstvom, ter delavci in uslužbenci zadrug, če so imeli volilno pravico po zakonu o volilnih imenikih.

Predlogom kandidatnih list za zbore proizvajalcev mestnih in okrajnih ljudskih odborov je bilo potrebno predložiti overjene pisne privolitve kandidatov, potrdila gospodarskih organizacij, občinskih ali mestnih ljudskih odborov, da so kandidati vpisani v volilne imenike za volitve odbornikov v zbore proizvajalcev, »... če je kandidat sindikalni oziroma združni funkcionar, pa potrdilo ustrezne sindikalne oziroma združne organizacije, da so ga proizvajalci izvolili za funkcionarja ...,« ter zapisnike zborov volivcev proizvajalcev. Predlagatelji, torej tudi zbori volivcev v gospodarskih organizacijah, so morali predloge kandidatur predložiti okrajnim volilnim komisijam najkasneje 21 dni pred dnevom volitev.

Za razliko od volilnega zakona iz junija 1952, ko zbori volivcev niso imeli opredeljenih nalog pri odpoklicu, zakon iz septembra 1953 zborom volivcev namenja veliko vlogo pri odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, ki niso več uživali zaupanja volivcev. Že v uvodnih členih je določeno, da ima zbor volivcev ter skupina volivcev pravico sprožiti postopek za odpoklic odbornika občinskega ljudskega odbora ter odbornika okrajnega in mestnega zbora. Pravico sprožiti postopke za odpoklic odbornikov mestnih in okrajnih zborov proizvajalcev so imeli zbori volivcev v gospodarskih organizacijah ter skupine

proizvajalcev. Pravico iniciative za sklice zborov volivcev za sprožitev postopkov za odpoklic odbornikov pa so bile dane občinskim ljudskim odborom in mestnim ter okrajnim zborom proizvajalcev. Sedmo poglavje zakona obsežno opredeljuje postopek na zborih volivcev, na katerih so odločali o odpoklicu odbornikov ljudskih odborov. Ti so se lahko začeli le tedaj, če se jih je udeležila najmanj tretjina vseh volivcev volilnih enot, oziroma najmanj tretjina vseh proizvajalcev. Odpoklic je moralo zboru volivcev predlagati najmanj 50 volivcev volilne enote oziroma najmanj 50 volivcev proizvajalcev. Predlog za uvedbo postopka za odpoklic je bil sprejet, če je zanj glasovala večina navzočih volivcev oziroma proizvajalcev. Če je bil predlog za odpoklic zavržen, se postopek ni smel ponoviti pred pretekom enega leta.⁵⁸⁷

Podobno kot volilna zakonodaja za volitve odbornikov ljudskih odborov, je tudi zakonodaja za volitve poslancev v Ljudsko skupščino LRS z zakonom, sprejetim 16. septembra 1953, natančno določila naloge zborov volivcev pri volitvah poslancev. Zbori volivcev so imeli pravico predlagati kandidate za poslance Republiškega zbora, zbori volivcev v gospodarskih organizacijah pa so predlagali kandidate za poslance Zbora proizvajalcev Ljudske skupščine LRS. Za kandidiranje poslancev v Republiški zbor so morale okrajne volilne komisije določiti območja za sklic zborov volivcev; praviloma so bila ista kot za kandidiranje odbornikov mestnih in okrajnih ljudskih odborov. Tudi v tem primeru je veljalo, da so bili kandidacijski zbori volivcev veljavni, če je bila navzoča desetina volilnih upravičencev volilnih okolišev oziroma najmanj 50 volivcev. Predpisani dnevni red in procedura kandidiranja je bila enaka kot pri kandidiranju odbornikov ljudskih odborov. Kandidate za poslance republiškega zbora proizvajalcev so predlagali zbori volivcev v gospodarskih organizacijah. Procedura kandidiranja je bila enaka kot za odbornike mestnih in okrajnih zborov proizvajalcev.

Zakon o volitvah poslancev v Ljudsko skupščino LRS je podobno kot zakonodaja za volitve odbornikov ljudskih odborov predpisal proceduro za odpoklic poslancev. Zbori volivcev so imeli tudi v tem primeru pravico sprožiti postopek za odpoklic poslancev, pravico iniciative za sklic zborov volivcev za sprožitev postopka za odpoklic poslancev pa so imeli mestni in okrajni zbori na območjih volilnih enot.⁵⁸⁸

V času do srede leta 1955, ko je bil na področju lokalne oblasti uzakonjen komunalni sistem, volilna zakonodaja ni posegala v pristojnosti zborov volivcev.

⁵⁸⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 31-102/1953.

⁵⁸⁸ Zakon o pravicah in dolžnostih ter o volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev Ljudske skupščine LRS, Ur. l. LRS, št. 31-98/1953.

VIII. SKLEP

Procesi spreminjanja organiziranosti in delovanja ljudskih odborov kot lokalnih organov oblasti v Federativni ljudski republiki Jugoslaviji in Ljudski republiki Sloveniji so bili v prvem desetletju po končani drugi svetovni vojni zelo dinamični. Organiziranost ljudskih odborov, ki so nadaljevanje odborov Osvobodilne fronte oziroma med drugo svetovno vojno izvoljenih narodno-osvobodilnih odborov, se je razvijala skladno z družbenimi razmerami v FLRJ.

Za vse oblike organiziranosti in delovanja ljudskih odborov je značilno veliko število pravnih aktov, sprejetih na zvezni in na republiških ravneh. Janez Šmidovnik je zapisal, da so bile v obravnavanem obdobju v FLRJ sprejete »... štiri v celoti nove zakonske ureditve in dve ustavni ureditvi lokalne samouprave« kar je bilo po njegovem povezano »... tudi z določeno nervozo pri iskanju novih rešitev ...« Posledica tega je, da je preučevanje razvoja lokalne oblasti razmeroma težko in zahteva natančno poznavanje številnih zelo podobnih pojmov.

Za spoznavanje razvoja in delovanja ljudskih odborov se je potrebno seznaniti z upravnoteritorialnim razvojem na lokalni ravni. Upravnoteritorialne enote na lokalnem nivoju so bile: kraji, ki so jih leta 1952 odpravili in nadomestili z večjimi občinami, mesta z rajoni in četrtmi, okraji, okrožja (odpravljena v začetku leta 1947) in oblasti (odpravljene januarja 1951).

V obdobju 1945–1955 je področje upravnoteritorialne razdelitve LRS opredeljevalo kar 14 zakonov in njihovih sprememb ter dopolnitev pa še predpis o upravnoteritorialni razdelitvi Glavnega mesta Ljubljana s konca junija 1945. Dodati je potrebno še popravke zakonov, ki so popravljali napake osnovnih zakonov, in spremembe, ki so prinašale manjše novosti ali pa so se nanašale na omejeno geografsko območje. To pomeni, da sta bila vsako leto sprejeta vsaj en ali dva zakona oziroma zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnoteritorialni razdelitvi LRS. Najpogosteje se je upravnoteritorialna razdelitev spreminjala med letoma 1948 in 1950, ko je Ljudska skupščina LRS sprejela kar šest zakonov. Med letoma 1952 in 1955 ni bilo večjih sprememb, ampak le nekaj drugačnih ureditev v posameznih delih Slovenije. Vseh deset let je bila osnovna smer upravnoteritorialnega razvoja zmanjševanje števila upravnoteritorialnih enot in njihovo geografsko povečanje, saj je bilo upravljanje in delovanje majhnih upravnoteritorialnih enot neracionalno.

Na svoj način se je upravnoteritorialna razdelitev razvijala v Slovenskem primorju, ki je bilo kmalu po končani vojni razdeljeno na zasedbeni coni A in B. Večji del cone B je bil leta 1947 s Pariško mirovno pogodbo dodeljen FLRJ in s tem k LRS in se je poslej razvijal po zakonih o upravnoteritorialni razdelitvi LRS. Leta 1954 pa sta bila po določilih Londonskega sporazuma k FLRJ oziroma LR Sloveniji priključena majhen del cone A in del cone B Svobodnega tržaškega ozemlja. Tudi za ta ozemlja je po priključitvi veljala zakonodaja LRS.

Upravnoteritorialne enote na lokalnem nivoju so vodili lokalni organi državne oblasti, ki so se imenovali ljudski odbori (krajevni, mestni, rajonski in četrtni, okrajni, okrožni in oblastni). Janez Šmidovnik ugotavlja, da so bili povzeti po sovjetskem vzoru. Tudi oblike njihove organiziranosti so se zaradi obsežne sistemske zakonodaje vsa leta spreminjale (zvezna in republiške ustave in ustavni zakoni, trije splošni zakoni o ljudskih odborih in trije zakoni o ljudskih odborih, ki jih je sprejela Ljudska skupščina LR Slovenije). Do leta 1952 so imeli načeloma vsi ljudski odbori svoje izvršilne ljudske odbore, ki so bili organizirani na oddelke, odseke in referate. Pri najmanjših ljudskih odborih so naloge izvršilnih odborov praviloma opravljali njihovi predsedniki in tajniki. Zakonodaja je posvetila veliko pozornost zlasti izvršilnim odborom okrajnih ljudskih odborov, ki so bili od jeseni 1948 organizirani na poverjeništvu in komisije. Po drugem Splošnem zakonu o ljudskih odborih s konca maja 1949 so morali svoje izvršilne odbore oblikovati vsi krajevni ljudski odbori, tudi najmanjši. Hitre in globoke družbene spremembe proti koncu štiridesetih in v začetku petdesetih let 20. stoletja so povzročile, da so izvršilni odbori ljudskih odborov postali vedno pomembnejši. Imeli so veliko družbeno moč, ki se je personalno prepletala še po partijski liniji. Začeli so se oddaljevati od svojih ljudskih odborov kot osnovnih organov lokalne oblasti, kar so tedaj označevali kot birokratizacijo izvršilnih odborov, nevarno za bodoči družbeni razvoj. Zato so jim začeli postopno jemati pristojnosti. Proti koncu leta 1950 so pri izvršilnih odborih ljudskih odborov za posamezne vrste upravnih nalog začeli ustanavljati svete in komisije državljanov kot kolektivne organe, ki so odpravili dotedanja poverjeništvu. Svete so še vedno vodili poverjeniki, ki pa niso bili njihovi člani, ampak le organi državne uprave. Sveti državljanov so postali stalni organi izvršilnih odborov, komisije državljanov pa so ustanavljali za izvajanje konkretnih nalog. Uvajanje svetov in komisij državljanov v lokalno upravo je imelo namen zmanjšati družbeno in politično moč izvršilnih odborov ljudskih odborov. Ti so bili dokončno odpravljeni spomladi 1952. Tretji Splošni zakon o ljudskih odborih, sprejet 1. aprila 1952, in konec junija v Ljudski skupščini LRS sprejeti trije zakoni o ljudskih odborih so, odpravili izvršilne odbore in jih nadomestili s sveti kot novimi organi ljudskih odborov. Zakoni so določali enodomnost občinskih ljudskih odborov in ljudskih odborov mestnih občin s posebnimi pravicami v sestavi okrajev ter dvodomnost okrajnih in mestnih ljudskih odborov (okrajni in mestni zbor ter okrajni in mestni zbor proizvajalcev). Taka organiziranost ljudskih odborov se je obdržala do konca obravnavanega obdobja in še naprej.

Kompliciranost in nepreglednost organizacije ljudskih odborov kot lokalnih organov oblasti je povzročala veliko zmede in nejasnosti med prebivalstvom, kar je povečevala še volilna zakonodaja. Zakoni o volitvah ljudskih odbornikov so zaradi različno dolgih mandatnih dob odbornikov posameznih vrst ljudskih odborov in kasneje tudi obeh domov predpisovali pogoste volitve,

ki so se prepletale še z nadomestnimi volitvami odbornikov ljudskih odborov ter volitvami v ljudskih skupščinah LRS in FLRJ.

Tudi področje pristojnosti in odgovornosti ljudskih odborov je bilo na splošnem nivoju določeno z ustavnopravnimi načeli jugoslovanskega družbenega razvoja, natančno pa v že omenjeni sistemski zakonodaji. Vsa sistemska zakonodaja je poudarjala, da so ljudski odbori edini in najvišji organi državne oblasti na svojih območjih. Zato so opravljali vse naloge lokalnega pomena pa tudi vse naloge, ki sta jim jih nalagali zvezna in republiška zakonodaja. Hkrati je to tudi pomenilo, da so republiški in zvezni organi lahko le izjemoma, z zakoni, na svojih območjih ustanavljali svoje, le njim podrejene organe državne oblasti. Tako so bili ljudski odbori »... v prvi vrsti organi enotnega jugoslovanskega državnega organizma v posameznih teritorialnih enotah ... Predstavljali so državo na najnižjih stopnjah ...« Prva leta po končani vojni še ni bilo razlik med nalogami ljudskih odborov v zadevah lokalnega in splošnega pomena, saj so bile zaradi povojnih razmer še vse naloge zadeve splošnega pomena, čeprav jih je tedanja zakonodaja že razlikovala. Prevladovala so namreč naloge, »... ki so prihajale od zgoraj in ki so jih narekovali splošni državni interesi ... in skoraj ni bilo prostora za naloge, ki bi izhajale iz interesov najožje lokalne skupnosti ...« Zato je bilo v tem obdobju še zelo malo lokalne samouprave. Vsak naslednji splošni zakon o ljudskih odborih pa je prinašal »... povečano vlogo ljudskih odborov kot organov lokalne samouprave oziroma večjo stopnjo njihove samoupravnosti ...« Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 je že ločeval lokalno in splošno delovno področje ljudskih odborov. Pristojnosti iz zadev lokalnega pomena so morale biti urejene z zakoni, pristojnosti iz zadev splošnega pomena pa so lahko urejale še druge vrste splošnih predpisov višjih državnih organov.

Leta 1952 so odpravili kraje in jih nadomestili z večjimi občinami, krajevne ljudske odbore pa z občinskimi. V Splošnem zakonu o ljudskih odborih iz leta 1952, v katerem je federacija opredelila le temeljna načela novega sistema, se »... samouprava delovnega ljudstva v občini, mestu in okraju ... torej lokalna samouprava kot pojem prvič pojavlja, ... z ustavnimi zakoni pa dobiva tudi ustavno garancijo ...« Težišče odločanja o javnih zadevah se je »... premaknilo navzdol v lokalne skupnosti ...« V sistem lokalne samouprave uvedene občine so skupaj z okraji in mesti postale pravne osebe oziroma »... pravni subjekti lokalne samouprave, ljudski odbori pa njihovi organi ...« Občine so bile z zakonodajo »... izrazito orientirane na klasične naloge občine, torej na naloge na komunalnem, socialnem in kulturnem področju ...,« zato je bila »... vzpostavitev občine ... močan poudarek ideji lokalne samouprave ...,« čeprav je bil vse do uvedbe komunalnega sistema sredi leta 1955 položaj občine »... v največji meri odvisen od položaja okraja ...« To je bilo obdobje, ko je bil okraj »... tisti faktor v strukturi teritorialnih enot, na katerega naj bi prehajalo težišče odločanja o javnih nalogah ...,« zaradi česar je na okrajih prihajalo do velike koncentracije oblastnih funkcij. Okraji so bili ta čas »... v razmerju do občin

center oblastvene, finančne pa tudi politične moči ...,« zaradi česar so tedanji teoretiki v okrajih videli »... elemente bodoče komunalne ureditve ...«⁵⁸⁹

Čeprav je bila v predpisih pri izvajanju nalog lokalnih organov oblasti poudarjena in opredeljena vloga državljanov, je bilo dejansko sodelovanje prebivalstva omejeno na volitve odbornikov in zборе volivcev, na katerih so obravnavali vse aktualne lokalne probleme. Sklepe zborov volivcev so morali ljudski odbori sicer obravnavati, se opredeliti do njih ter jim o njih tudi poročati, a so bili za poslovanje in delovanje ljudskih odborov vsi ostali sklepi zborov volivcev, razen sklepov o samoprispevkih, neobvezujoči.

⁵⁸⁹ Janez Šmidovnik: *Koncepcija* str. 93–114.

IX. VIRI

Obdobje v razvoju in delovanju ljudskih odborov kot lokalnih organov oblasti je bilo v desetletju po končani drugi svetovni vojni zelo razgibano. Hitro spreminjajoče se oblike organiziranosti in pridobivanja številnih pristojnosti zahtevajo natančno preučevanje, ki je po eni strani olajšano zaradi obsežne zakonodaje in še obsežnejšega arhivskega gradiva ter literature. Po drugi strani pa prav izjemno velika količina virov in literature predstavlja tudi oviro, ki marsikaterega raziskovalca odvrča od preučevanja jugoslovanskega in slovenskega razvoja v desetletjih po končani drugi svetovni vojni.

Za preučevanje upravnoteritorialnega razvoja, organizacije in delovanja lokalnih organov oblasti (ljudskih odborov) na območju LRS v prvem desetletju po končani drugi svetovni vojni je potrebno upoštevati vsaj tri vrste virov: originalno arhivsko gradivo, tiske in pravne predpise, sprejete na zvezni in republiški ravni.

A) ARHIVSKO GRADIVO

Arhivsko gradivo o organizaciji in delovanju ljudskih odborov se nahaja pri najvišjih republiških organih oblasti kakor tudi na lokalni ravni, zato je v fondih, ki jih hrani Arhiv Republike Slovenije, zelo veliko gradiva o lokalnih organih oblasti. Vsi regionalni arhivi v Sloveniji pa za svoja območja hranijo arhivsko gradivo številnih organov lokalne uprave. Arhivsko gradivo o slovenskih lokalnih organih oblasti pa je mogoče najti tudi v muzejih in knjižnicah.

1. Arhiv Republike Slovenije

Za fonde, ki jih hrani Arhiv Republike Slovenije in vsebujejo gradivo o lokalnih organih oblasti, je značilno, da vsebujejo dokumente republiških oblastnih organov, ki so sprejemali in opredeljevali organizacijo in delovanje ljudskih odborov kakor tudi dokumente ljudskih odborov, ki so jih morali posredovati republiškim organom oblasti.

Arhivsko gradivo o lokalnih organih oblasti se nahaja v naslednjih fondih:

- *Predsedstvo Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta, 1944–1946*: predsedstvo SNOS od 19./20. februarja 1944 do 5. marca 1946, Prezidij SNOS do 18. novembra 1946 (zlasti gradivo o volitvah v krajevne narodnoosvobodilne odbore 1944–1945 v odseku za izgradnjo narodne oblasti, zakoni, uredbe, odloki, okrožnice in navodila v odseku za sodstvo)
- *Skupščina Slovenije, 1943–1991*: od 19./20. februarja 1944 do 18. novembra 1946 Slovenski narodnoosvobodilni svet, do 16. januarja 1947 Ustavodajna skupščina Ljudske republike Slovenije, do 9. aprila 1963 Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije (gradivo zasedanj Ljudske skupščine)

- *Prezidij Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije, 1945–1953*: Prezidij Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije od 16. januarja 1946 do 30. januarja 1953 (zapisniki sej prezidija, socialni sestavi krajevnih in okrajnih ljudskih odborov)
- *Vlada Ljudske republike Slovenije, 1945–1992*: od 5. aprila 1945 do 5. marca 1946 Narodna vlada Slovenije, do 30. januarja 1953 Vlada Ljudske republike Slovenije (v njenem okviru od 28. februarja 1949 tudi Komite za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti, od 11. aprila 1951 pa Svet za zakonodajo in izgradnjo ljudske oblasti, ki nista samostojna fonda), do 9. aprila 1963 Izvršni svet Ljudske republike Slovenije (gradivo predsedstva vlade, seje izvršnega sveta, spisi zakonodaje, zaupni spisi, gradivo kabinetov Borisa Kidriča, Miha Marinka, Borisa Kraigherja, Toneta Boleta).

Mogoče se nekaj gradiva o delovanju lokalnih organov oblasti nahaja tudi v fondih republiških ministrstev, svetov in sekretariatov vlade, kar pa iz Vodnika po fondih in zbirkah Arhiva Republike Slovenije ni razvidno.⁵⁹⁰

V Arhivu Republike Slovenije se nahaja še nekaj fondov lokalnih organov oblasti. To so fondi naslednjih narodnoosvobodilnih in ljudskih odborov:

- *Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst, 1945–1951* (gradivo tajništva, odsekov, svetov, komisij statističnega urada, narodne zaščite, Denarnega zavoda Slovenije, podružnice za Slovensko primorje, gradivo o štetjih prebivalstva ter o odnosih Pokrajinskega narodnoosvobodilnega sveta z Zavezniško vojaško upravo)
- *Poverjenišтво Pokrajinskega narodnoosvobodilnega sveta za Slovensko primorje Ajdovščina, 1945–1947* (gradivo tajništva, odsekov in komisij)
- *Oblastni ljudski odbor Ljubljana, 1949–1951* (poročila in zapisniki sej okrajnih ljudskih odborov, ki so delovali na območju Ljubljanske oblasti, gradivo o volitvah odbornikov ljudskih odborov, zdravstvu, sociali, prosveti, kulturi, komunalni, prometu, gospodarstvu, trgovini in obrti)
- *Okrožni narodnoosvobodilni odbor Gorica, 1945–1947* (gradivo tajništva, odsekov, komisij in javnega tožilca)
- *Okrožni narodnoosvobodilni odbor Trst, 1945–1947* (gradivo tajništva, komisij, o notranjih in personalnih zadevah, izgradnji narodne oblasti, obnovi, trgovini in preskrbi, industriji, kmetijstvu, prosveti, zdravstvu, socialnem skrbstvu, prometu, dopisovanje z okrajnimi in krajevnimi narodnoosvobodilnimi/ljudskimi odbori)
- *Mestni osvobodilni svet Trst, 1945–1948* (sestav odborov, sezname njihovih članov, zapisniki sej, poročila)
- *okrajni narodnoosvobodilni odbori z območja Slovenskega primorja, 1945–1947* (gradivo okrajnih narodnoosvobodilnih odborov Gorica, Bovec, Brda, Kanal, Kobarid, Komen, Milje-Dolina, Miren, Nabrežina, Sežana in Tržič)

⁵⁹⁰ Vodnik po fondih in zbirkah Arhiva Republike Slovenije, I. knjiga, Ljubljana 1999, str. 85–143, 493–546, 564–587.

- *Zbirka narodnoosvobodilni odbori, 1945–1946* (gradivo okrajnih in krajevnih narodnoosvobodilnih odborov Cerknica, Grosuplje, Logatec, Novo mesto, Velike Lašče, Rakek in Zagorje).

Arhiv Republike Slovenije hrani tudi fonde *družbenopolitičnih organizacij* na republiški ravni, zlasti Komunistične partije oziroma Zveze komunistov Slovenije, pa tudi nekaj fondov Komunistične partije na nižjih ravneh. Za preučevanje organiziranosti in delovanja lokalnih organov oblasti je gradivo partijskih fondov zelo pomembno, saj je Komunistična partija oziroma Zveza komunistov odločilno posegala v njihovo delo. To so zlasti naslednji fondi:

- *Centralni komite Zveze komunistov Slovenije, 1945–1990*: Centralni komite Komunistične partije Slovenije od 1945 do 1952, po letu 1952 Centralni komite Zveze komunistov Slovenije (gradivo izvršnega komiteja, sekretariata, predsedstva, plenumov, poročila, analize, komisije); del gradiva tega fonda je objavljen, in sicer: Darinka Drnovšek: Zapisniki politbiroja CK KPS/ZKS 1945–1954, Viri, št. 15, Ljubljana 2000, str. 5–386.

Arhivsko gradivo o organizaciji in delovanju lokalnih organov oblasti lahko pričakujemo tudi v naslednjih partijskih fondih in fondih nekaterih drugih družbenopolitičnih organizacij:

- *Centralni komite Komunistične partije Svobodnega tržaškega ozemlja, 1945–1952*: Glavni odbor Komunistične partije Julijske krajine od 1945–1947, do 1954 Centralni komite Komunistične partije Svobodnega tržaškega ozemlja
- *Okrožni komite Komunistične partije Julijske krajine za Goriško, 1945–1947*
- *Okrožni komite Komunistične partije Julijske krajine za Tržaško okrožje, 1945–1947*
- *Mestni komite Komunistične partije Svobodnega tržaškega ozemlja Trst, 1945–1952*: Mestni komite Komunistične partije Julijske krajine Trst od 1945–1947, do 1954 Mestni komite Komunistične partije Svobodnega tržaškega ozemlja
- *Republiška konferenca Socialistične zveze delovnega ljudstva Slovenije, 1945–1990*: Osvobodilna fronta slovenskega naroda od 1945 do 1953, po letu 1953 Socialistična zveza delovnega ljudstva Slovenije.⁵⁹¹

2. Državni regionalni arhivi v Sloveniji

Vsi regionalni arhivi v Sloveniji hranijo veliko fondov lokalnih organov oblasti, ki so delovali na območjih, ki jih pokrivajo. Veliko je fondov in arhivskega gradiva krajevnih ljudskih odborov, ljudskih odborov mest, mestnih, občinskih in okrajnih ljudskih odborov ter družbenopolitičnih organizacij na

⁵⁹¹ Vodnik po fondih in zbirkah Arhiva Republike Slovenije, II. knjiga, Ljubljana 1999, str. 21, 23–28, 54–56, 78–87, 90, 95–96, 401–408, 416–417, 421–422, 425–427.

istih ravneh. Razen tovrstnih hranijo še nekatere fonde na okrožni in oblastni ravni.

a) Pokrajinski arhiv Koper

- Oblastni ljudski odbor za Goriško, 1947–1951
- Okrožni narodnoosvobodilni odbor za Tržaško okrožje, 1945–1947
- Istrski okrožni ljudski odbor Koper, 1946–1952
- Vojaška uprava Jugoslovanske armade cone B STO, 1945–1956

b) Pokrajinski arhiv Maribor

- Okrožni ljudski odbor Maribor, 1945–1946
- Oblastni ljudski odbor Maribor, 1949–1951

c) Pokrajinski arhiv Nova Gorica

- Okrožni narodnoosvobodilni odbor za Goriško Gorica, 1945–1947
- Poverjeništvo Pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje Ajdovščina, 1945–1947 (del fonda hrani Arhiv Republike Slovenije)
- Oblastni ljudski odbor za Goriško oblast Postojna, Nova Gorica, 1949–1951

č) Zgodovinski arhiv Celje

- Okrožni ljudski odbor Celje, 1946–1947

d) Zgodovinski arhiv Ljubljana

- Okrožni ljudski odbor Novo mesto, 1945–1947⁵⁹²

V splošnem velja, da je za proučevanje organizacije in delovanja narodnoosvobodilnih oziroma ljudskih odborov kot organov lokalne oblasti od krajevnih do oblastnih nivojev ohranjeno veliko virov, med njimi obsežno arhivsko gradivo, ki pa je različno strokovno obdelano.⁵⁹³

Za poglobljeno konkretno proučevanje je potrebno upoštevati še sodobne časopisne vire pa tudi manj obsežno fotografsko in filmsko arhivsko gradivo.

⁵⁹² Arhivsko gradivo Okrožnega ljudskega odbora Ljubljanskega okrožja ni ohranjeno.

⁵⁹³ Vodnik po fondih in zbirkah Zgodovinskega arhiva Celje, Celje 1997; Vodnik po fondih in zbirkah (Pokrajinski arhiv Maribor), Maribor 1990; Vodnik po fondih in zbirkah Pokrajinskega arhiva v Novi Gorici, Nova Gorica 1997; Vodnik po fondih in zbirkah (Zgodovinski arhiv Ptuj), Ptuj 1985; Pokrajinski arhiv Koper, www.arhiv-koper.si.

B) TISKI

Zlasti v prvih letih razvoja Federativne ljudske republike Jugoslavije in Ljudske republike Slovenije so izšle številne brošure, v katerih so bili objavljeni govori in razlage družbenih razmer pomembnih jugoslovanskih in slovenskih političnih osebnosti. Čeprav so brošure imele pretežno propagandni značaj, pa so pomembne, ker njihova vsebina odraža politično ozračje tistega časa. Razen arhivov, omenjene tiske hranijo tudi knjižnice in muzeji.

Leta 1948 je v LRS začela izhajati revija Ljudska uprava, v kateri so bili objavljeni tudi prispevki nekaterih politikov. Prispevki so političnorazlagalne narave in jih lahko smatramo kot obliko arhivskega gradiva.

C) PRAVNI PREDPISI

1. Pomembni predpisi, sprejeti še v času druge svetovne vojne

Prve mesece po končani drugi svetovni vojni so veljali še nekateri pomembni predpisi, ki sta jih za območje Slovenije še v vojnem času sprejela Slovenski narodnoosvobodilni svet (SNOS) in njegovo predsedstvo. Objavljeni so v Slovenskem poročevalcu, v štirih številkah Uradnega lista Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta, ki so izšle med 25. marcem in 11. septembrom 1944, ponatisnjene pa so bile v prvih številkah Uradnega lista Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije, ki je začel izhajati 2. junija 1945. Leta 1949 jih je zbral in v publikaciji z naslovom Dokumenti o razvoju ljudske oblasti v Sloveniji izdal dr. Makso Šnuderl.

a) Izbor pomembnejših sistemskih predpisov Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS)

- Odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore z dne 19. februarja 1944, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-131/1945; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 111, str. 139–141
- Odlok o razpisu volitev v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine z dne 1. marca 1944, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-132/1945; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 124, str. 150–153
- Pravilnik o poslovanju okrožnih, okrajnih in krajevnih volilnih komisij za volitve v krajevne narodnoosvobodilne odbore in odposlancev v okrajne narodnoosvobodilne skupščine z dne 25. marca 1944, Ur. l. SNOS, št. 1-9/1944; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 134, str. 160–166
- Odlok Predsedstva SNOS o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih z dne 21. maja 1944, Ur. l. SNOS, št. 2-10/1944; Makso Šnuderl: Dokumenti, dokument št. 137, str. 167–176

2. Predpisi, sprejeti po končani drugi svetovni vojni

Za obdobje prvih desetih let Federativne ljudske republike Jugoslavije in Ljudske republike Slovenije je značilno veliko število sistemskih predpisov, ki so bili sprejeti na:

- zvezni ravni in so veljali za vso državo,
- zvezni in republiških ravneh,
- zvezni ravni, sprejeti pa bi jih morali tudi v ljudskih skupščinah republik, a jih niso
- republiški ravni; to so bili predpisi, ki so jih na podlagi splošnih določil zveznih zakonov in predpisov sprejele republike.

Splošni sistemski predpisi (ustave, ustavni zakoni, zakoni o ljudskih odborih) so posegali na vsa področja delovanja ljudskih odborov, temeljni pa na posamezna (npr. volilnih imenikov, organizacije pravosodja, upravljanja z gospodarskimi podjetji, organizacije in delovanje v upravnokazanskem postopku, to je na področje prekrškov oziroma sodnikov za prekrške itd.).

Vsi zakonski predpisi so objavljeni so v uradnih listih, in sicer v Uradnem listu Demokratične federativne Jugoslavije oziroma Federativne ljudske republike Jugoslavije. Leta 1945 so bili pomembnejši zvezni predpisi v slovenskem prevodu objavljeni kot priloga Uradnega lista Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije. Vsi predpisi, ki so jih sprejeli Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije in njeni organi, so objavljeni v Uradnem listu Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in Narodne vlade Slovenije, ki ga je nasledil Uradni list Ljudske republike Slovenije. Za posamezna obdobja, zlasti za prvo polovico petdesetih let 20. stoletja je značilno, da so v Uradnem listu LRS objavljeni tudi akti, ki so jih sprejeli na okrajnih in občinskih ravneh.

a) Izbor sistemskih predpisov, sprejetih samo v Ljudski skupščini Federativne ljudske republike Jugoslavije in so neposredno veljali za vso državo

- Zakon o volilnih imenikih, Ur. l. DFJ, št. 59–558/1945, ponatis v prilogi Ur. l. SNOS in NVS, št. 33/1945
- Zakon o ureditvi narodnih sodišč z dne 26. avgusta 1945, Sl. l. DFJ, št. 67–622/1945, ponatis v Ur. l. SNOS in NVS, št. 37/1945, prečiščeno besedilo, Ur. l. FLRJ, št. 51–349/1946
- Odločba o potrditvi sprememb in dopolnitev zakona o ureditvi ljudskih sodišč z dne 21. junija 1946, Ur. l. FLRJ, št. 105–746/1946
- Zakon o sodiščih z dne 1. in 2. julija 1954, Ur. l. FLRJ, št. 30–376/1954
- Zakon o javnem tožilstvu z dne 22. julija 1946, Ur. l. FLRJ, št. 60–426/1946
- Zakon o javnem tožilstvu z dne 24. novembra 1954, Ur. l. FLRJ, št. 51–612/1954

- Temeljni zakon o prekrških z dne 28. novembra 1947, Ur. l. FLRJ, št. 107-789/1947
- Temeljni zakon o prekrških z dne 28. septembra 1951, Ur. l. FLRJ, št. 46-428/1951
- Zakon o državljanstvu Demokratične federativne Jugoslavije z dne 23. avgusta 1945, Ur. l. DFJ, št. 64-606/1945, ponatis v prilogi Ur. l. SNOS in NVS, št. 35/1945
- Zakon o državljanstvu Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 1. julija 1946, Ur. l. FLRJ, št. 54-370/1946
- Pravilnik za izvajanje zakona o državljanstvu Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 25. novembra 1946, Ur. l. FLRJ, št. 98-680/1946
- Zakon o državnih matičnih knjigah z dne 1. aprila 1946, Ur. l. FLRJ, št. 29-183/1946
- Splošno navodilo za sestavo in vodstvo državnih matičnih knjig z dne 4. aprila 1946, Ur. l. FLRJ, št. 29-185/1946
- Temeljni zakon o gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih z dne 27. junija 1950, Ur. l. FLRJ, št. 43-391/1950
- Zakon o planskem vodstvu narodnega gospodarstva z dne 29. decembra 1951, Ur. l. FLRJ, št. 58-569/1951

b) Izbor sistemskih predpisov, ki jih je najprej sprejela Ljudska skupščina Federativne ljudske republike Jugoslavije, in istovrstnih konkretnjših predpisov, sprejetih v Ljudski skupščini Ljudske republike Slovenije

- Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 31. januarja 1946, Ur. l. FLRJ, št. 10-54/1946
- Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947, Ur. l. LRS, št. 4.A-20/1947
- Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve Federativne ljudske republike Jugoslavije in zveznih organih oblasti z dne 13. januarja 1953, Ur. l. FLRJ, št. 3-19/1953
- Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in organih oblasti Ljudske republike Slovenije z dne 30. januarja 1953, Ur. l. LRS, št. 3-13/1953
- Zakon o spremembi ustavnega zakona o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti v Ljudski republiki Sloveniji z dne 16. septembra 1953, Ur. l. LRS, št. 31-97/1953
- Zakon o petletnem načrtu za razvoj narodnega gospodarstva Federativne ljudske republike Jugoslavije v letih 1947–1951 z dne 28. aprila 1947, Ur. l. FLRJ, št. 36-280/1947

- Zakon o petletnem planu za razvoj narodnega gospodarstva Ljudske republike Slovenije v letih 1947 do 1951 z dne 8. julija 1947, Ur. l. LRS, št. 31-181/1947
- Ukaz o raztegnitvi veljavnosti ustave, zakonov in drugih pravnih predpisov FLRJ na ozemlje, ki je po mirovni konferenci z Italijo priključeno k Federativni ljudski republiki Jugoslaviji z dne 15. septembra 1947, Ur. l. FLRJ, št. 80-549/1947
- Uredba o določitvi, kdaj začno teči in kdaj iztečejo roki, ki so določeni v predpisih LRS za ozemlje, priključeno po mirovni pogodbi z Italijo, kolikor je pripadlo to ozemlje Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS, št. 48-289/1947
- Zakon o veljavi ustave, zakonov in drugih zveznih predpisov na ozemlju, na katero se je z mednarodnim sporazumom razširila civilna uprava Federativne ljudske republike Jugoslavije z dne 25. oktobra 1954, Ur. l. FLRJ, št. 45-551/1954
- Zakon o razširitvi veljavnosti ustave, zakonov in drugih predpisov Ljudske republike Slovenije na koprsko območje z dne 27. oktobra 1954, Ur. l. LRS, št. 43-156/1954
- Ukaz o ustanovitvi oblasti kot teritorialnih upravnih enot in začasnih ljudskih odborov oblasti na ozemlju Ljudske republike Srbije, Ljudske republike Hrvatske, Ljudske republike Slovenije, Ljudske republike Makedonije in Ljudske republike Bosne in Hercegovine z dne 24. marca 1949, Ur. l. FLRJ, št. 26-211/1949
- Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji z dne 6. maja 1949, Ur. l. LRS, št. 16-86/1949
- Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 1. aprila 1952, Ur. l. FLRJ, št. 22-244/1952
- Zakon o občinskih ljudskih odborih z dne 30. junija 1952, Ur. l. LRS, št. 19-88/1952
- Zakon o okrajnih ljudskih odborih z dne 30. junija 1952, Ur. l. LRS, št. 19-89/1952
- Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin z dne 30. junija 1952, Ur. l. LRS, št. 19-90/1952
- Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev z dne 16. junija 1955, Ur. l. FLRJ, št. 26-269/1955
- Ukaz o pristojnosti oblastnih ljudskih odborov glede zadev, določenih v obstoječih zakonih z dne 14. decembra 1949, Ur. l. FLRJ, št. 106-802/1949
- Ukaz o prenosu pristojnosti, določenih z zakoni Ljudske republike Slovenije na oblastne ljudske odbore z dne 14. junija 1949, Ur. l. LRS, št. 19-109/1949
- Uredba o tem, katere izmed zadev, ki so s predpisi vlade LRS dane v pristojnost republiških in lokalnih državnih organov preidejo v pristojnost oblastnih ljudskih odborov z dne 14. junija 1949, Ur. l. LRS, št. 19-10/1949

- Odločbe nekaterih ministrov vlade Ljudske republike Slovenije o prenosu nekaterih pristojnosti na oblastne ljudske odbore z dne 27. junija 1949, Ur. l. LRS, št. 21/1949 in 22/1949
- Zakon o izvedbi nove ureditve občin in okrajev z dne 28. junija 1955, Ur. l. LRS, št. 24-120/1955
- Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov z dne 5. julija 1955, Ur. l. FLRJ, št. 34-371/1955
- Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov v zadevah, ki se urejajo z dosedanjimi republiški predpisi z dne 13. julija 1955, Ur. l. LRS, št. 26-130/1955

c) Izbor sistemskih predpisov, ki jih je sprejela Ljudska skupščina Federativne ljudske republike Jugoslavije; sprejeti bi jih morale tudi ljudske skupščine ljudskih republik, pa jih niso

- Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 24. maja 1946, Ur. l. FLRJ, št. 43-288/1946
- Splošni zakon o ljudskih odborih z dne 28. maja 1949, Ur. l. FLRJ, št. 49-410/1949

č) Izbor predpisov, pomembnih za proučevanje upravnoteritorialnega razvoja Ljudske republike Slovenije ter organizacije in delovanja ljudskih odborov kot lokalnih organov oblasti, ki jih je sprejela Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije

Upravnoteritorialna razdelitev

- Razglas o obsegu in upravni razdelitvi glavnega mesta Ljubljana z dne 29. julija 1945, Ur. l. SNOS in NVS, št. 29-215/1945
- Zakon o upravni razdelitvi Federalne Slovenije z dne 6. septembra 1945, Ur. l. SNOS in NVS, št. 33-231/1945
- Zakon Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o delni spremembi zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 6. septembra 1945 z dne 27. februarja 1946, Ur. l. LRS, št. 18-79/1946
- Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946, Ur. l. LRS, št. 62-242/1946
- Zakon o spremembah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 10. septembra 1946 z dne 23. januarja 1947, Ur. l. LRS, št. 5-21/1947
- Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 17. februarja 1948, Ur. l. LRS, št. 9-55/1948
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 16. februarja 1949, Ur. l. LRS, št. 8-34/1949

- Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji z dne 6. maja 1949, Ur. l. LRS, št. 16-86/1949 (oblasti so bile odpravljene januarja 1951; Zakon o odpravi oblasti kot upravno-teritorialnih enot v Ljudski republiki Sloveniji z dne 17. januarja 1951, Ur. l. LRS, št. 4-21/1951)
 - Zakon o spremembi in dopolnitvi zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 21. oktobra 1949, Ur. l. LRS, št. 33-206/1949
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 7. novembra 1949, Ur. l. LRS, št. 35-220/1949
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 13. junija 1950, Ur. l. LRS, št. 20-107/1950
 - Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine z dne 12. aprila 1952, Ur. l. LRS, št. 11-39/1952
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine z dne 8. julija 1952, Ur. l. LRS, št. 19-92/1952
 - Zakon o območjih okrajev in občin z dne 28. junija 1955, Ur. l. LRS, št. 24-119/1955
 - ukazi o spremembah meja med upravnoteritorialnimi enotami
- Manjše napake zakonov so bile popravljene s popravki zakonov, spremembe zakonov, ki jih je bilo nekaj več v prvi polovici petdesetih let 20. stoletja, pa s spremembami zakonov, večje spremembe pa so prinesle spremembe in dopolnitve zakonov.

Označevanje naselij, trgov, ulic in hiš

- Zakon o imenih naselij in o označbi trgov, ulic in hiš z dne 17. februarja 1948, Ur. l. LRS, št. 10-64/1948, popravki leta 1949, Ur. l. LRS, št. 8-35/1949 in leta 1950, Ur. l. LRS, št. 20-108/1950
- Pravilnik o označevanju naselij, ulic in trgov ter o označevanju hiš z dne 25. avgusta 1952, Ur. l. LRS, št. 24-136/1952
- Uredba o dopolnitvi imen takih naselij, ki imajo enako se glaseča imena z dne 26. januarja 1953, Ur. l. LRS, št. 2-7/1953
- Uredba o razglasitvi naselij in o združitvi naselij z dne 26. januarja 1953, Ur. l. LRS, št. 2-8/1953
- Uredba o preimenovanju naselij, o dopolnitvi imen takih naselij, ki imajo enako se glaseča imena in drugih popravkih imena naselij z dne 3. junija 1955, Ur. l. LRS, št. 21-97/1955
- Uredba o razglasitvi novih naselij in združenih naselij z dne 3. junija 1955, Ur. l. LRS, št. 21-98/1955

Organizacija ljudskih odborov

- Zakon Predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o nazivu Ljudske republike Slovenije ter organov državne uprave in državne oblasti v Ljudski republiki Sloveniji z dne 14. februarja 1946, Ur. l. LRS, št. 15-62/1946
- Uredba o organizaciji izvršilnih odborov in njihovih poverjeništev ter o organizaciji upravnega aparata ljudskih odborov z dne 14. oktobra 1948, Ur. l. LRS, št. 43-226/1948
- Zakon o svetih državljanov in komisijah državljanov z dne 14. decembra 1950, Ur. l. LRS, št. 39-216/1950
- Zakon o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev in mestnih rajonov z dne 14. decembra 1950, Ur. l. LRS, št. 39-217/1950
- Zakon o posebni pristojnosti ljudskega odbora mesta Bled z dne 8. junija 1951, Ur. l. LRS, št. 21-107/1951
- Zakon o reorganizaciji ljudskih odborov z dne 12. aprila 1952, Ur. l. LRS, št. 11-40/1952
- Navodilo za izvršitev zakona o reorganizaciji ljudskih odborov z dne 17. aprila 1952, Ur. l. LRS, št. 11-41/1952

Volitve odbornikov ljudskih odborov

- Odlok o izpremembah in dopolnitvah odloka o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore, sprejetega dne 19. II. 1944 na I. zasedanju SNOS-a, in odloka Predsedstva SNOS-a o razpisu volitev v krajevne narodnoosvobodilne skupščine z dne 1. III. 1944 z dne 30. junija 1945, Ur. l. SNOS in NVS, št. 15-133/1945
- Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-107/1947
- Navodilo kako izvršujejo pri volitvah v krajevne in njim enake ljudske odbore v Ljudski republiki Sloveniji volilno pravico osebe na skupnih delih, ki jih organizira ljudska mladina, Ur. l. LRS, št. 46-281/1947
- Zakon o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 10-65/1948
- Zakon o volitvah ljudskih odbornikov, Ur. l. LRS, št. 33-204/1949
- Zakon o volitvah in delu začasnih ljudskih odborov in o načinu prenosa pristojnosti na oblastne ljudske odbore, Ur. l. LRS, št. 19-87/1949
- Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 21-111/1951
- Zakon o odpoklicu ljudskih predstavnikov v organih državne oblasti na ozemlju Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS, št. 21-108/1951
- Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS, št. 19-91/1952
- Zakon o pravicah in dolžnostih ter volitvah in odpoklicu ljudskih poslancev Ljudske skupščine LRS, Ur. l. LRS, št. 31-98/1953

- ukazi in odločbe o imenovanjih volilnih komisij, razpisih volitev v ljudske odbore, pozivih novoizvoljenih ljudskih odborov na prva zasedanja, razpustitvah ljudskih odborov itd.

Pregledi osebnih stanj prebivalstva

- Pravilnik o izvajanju zakona o državnih matičnih knjigah z dne 1. junija 1946, Ur. l. LRS, št. 42-160/1946
- Odredba o matičnih okoliših z dne 15. decembra 1946, Ur. l. LRS, št. 80-289/1946
- Odredba o matičnih okoliših z dne 7. oktobra 1948, Ur. l. LRS, št. 43-231/1948
- Navodilo za vodstvo razvida državljanov Ljudske republike Slovenije z dne 27. avgusta 1947, Ur. l. LRS, št. 42-253/1947
- Odredba o obnovi uničenih ali izgubljenih matičnih knjig z dne 30. septembra 1947, Ur. l. LRS, št. 42-250/1947
- Pravilnik o ureditvi in vodstvu državnih matičnih knjig z dne 6. oktobra 1948, Ur. l. LRS, št. 43-230/1948

Ljudski odbori in sodišča

- Uredba o številu in načinu volitev delegiranih odbornikov za okrožne zbornice, ki volijo predsednike, sodnike in sodnike porotnike okrožnih sodišč z dne 1. junija 1947, Ur. l. LRS, št. 23-134/1947

Ljudski odbori in upravnokazenski postopek

- Zakon o prekrških zoper javni red in mir z dne 6. maja 1946, Ur. l. LRS, št. 16-88/1949

Zbori volivcev

- Zakon o zbora volivcev z dne 14. decembra 1950, Ur. l. LRS, št. 39-215/1950
- Uredba o krajevnem samoprispevku z dne 13. maja 1947, Ur. l. LRS, št. 21-122/1947

Ostalo

- Navodilo o ureditvi gozdarske službe v okrajih in mestih z dne 17. aprila 1954, Ur. l. LRS, št. 15-55/1954
- Uredba o načinu in rokih vplačila deleža Ljudske republike Slovenije na dohodkih okrajev in mest z dne 15. januarja 1955, Ur. l. LRS, št. 8-46/1955

X. LITERATURA

- ANDROJNA**, Vilko: Pristojnosti v upravnem kazenskem postopku, Ljudska uprava, V/11, Ljubljana 1952, str. 580–588.
- BALAŠA**, Baltazar: Naloge ljudskih odborov v zvezi z volitvami in zasedbo odborov, Ljudska uprava, II/1, Ljubljana 1949, str. 23–27.
- BELTRAM**, Vlasta: Povojni razvoj Slovenske Istre – Koprski okraj 1945–1947 (S poudarkom na delovanju organov ljudske oblasti), Kronika, časopis za slovensko krajevno zgodovino, Ljubljana 1989, 37/1–2, str. 108–116 (krajše: Vlasta Beltram: Povojni razvoj).
- BERČIČ**, M., SVETINA, M.: O biroju za koordinacijo v tajništvu okrajnega izvršilnega odbora, Ljudska uprava, I/4–5, Ljubljana 1948, str. 194–197.
- BONIN**, Zdenka: Življenje v coni B Svobodnega tržaškega ozemlja (1947–1954), zbornik ob 50-letnici priključitve cone B STO Jugoslaviji, Koper 2004, str. 9–58.
- BOŽIČ**, Dragotin, JOGAN, Savin: Samoupravljanje občin, Zagreb 1974.
- BRECELJ**, Marijan: O zborih volivcev, o svetih in komisijah državljanov in o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev, in mestnih rajonov, Ljubljana 1951, str. 11–17 (krajše: Marijan Breclj: O zborih volivcev).
- BROZ**, Josip Tito: Obrazložjenje nacrtu obćeg zakona o narodnim odborima, Beograd 1946, slovenski prevod: Ljudski odbori so osnovna pridobitev narodno osvobodilne borbe, brez navedbe kraja in datuma izida.
- BUČAR**, France: Zakonodajna dejavnost ljudskih odborov, Ljudska uprava, VI/6, Ljubljana 1953, str. 273–280.
- ČEPIČ**, Zdenko: Obdobje socialistične demokracije 1953–1960, Zgodovina Slovencev, Ljubljana 1979, str. 903–910.
- ČEPIČ**, Zdenko: Ustanovitev prve slovenske narodne – ljudske vlade v Ajdovščini, Ljubljana 1985.
- ČEPIČ**, Zdenko: Agrarna reforma in kolonizacija v Sloveniji (1945–1948), Maribor 1995.
- DEŽMAN**, Jože: Prispevki k zgodovini kranjskega okrožja, Kranjski zbornik 1985, Kranj 1985, str. 28–38.
- DRNOVŠEK**, Darinka: Zapisniki Politbiroja CK KPS/ZKS 1945–1954, Viri, št. 15, Ljubljana 2000.
- DOLENC**, Matjanko: Razvoj ljudske oblasti v Ljubljani v prvem desetletju po osvoboditvi, Kronika, časopis za slovensko krajevno zgodovino, XII/2, Ljubljana 1965, str. 33–44; Kronika, časopis za slovensko krajevno zgodovino, XII/3, Ljubljana 1965, str. 105–121 (krajše: Matjanko Dolenc: Razvoj ljudske oblasti).
- ENCIKLOPEDIJA** Slovenije, 1–16, Ljubljana 1987–2002, izbrana gesla.

- FERENC**, Tone: Ljudska oblast na Slovenskem 1941–1945, prva knjiga, Država v državi, Ljubljana 1987 (krajše: Tone Ferenc: Ljudska oblast I).
- FERENC**, Tone: Ljudska oblast na Slovenskem 1941–1945, druga knjiga, Narod si bo pisal sodbo sam, Ljubljana 1985 (krajše: Tone Ferenc: Ljudska oblast II).
- FERENC**, Tone: Ljudska oblast na Slovenskem 1941–1945, tretja knjiga, Mi volimo, Ljubljana 1991 (Tone Ferenc: Ljudska oblast III).
- GABRIČ**, Aleš: Preimenovanja krajevnih in uličnih imen v letih 1945–1955, Prispevki za novejšo zgodovino, XXXVI/1–2, Ljubljana 1996, str. 109–120.
- GLOBEVNIK**, Josip: Ob volitvah v nove okrajne, mestne in rajonske ljudske odbore, Ljudska uprava, III/12, Ljubljana 1950, str. 489–496.
- GLOBEVNIK**, Josip: Komisije pri ljudskih odborih, Ljudska uprava, IV/5, Ljubljana 1951, str. 217–226.
- GLOBEVNIK**, Josip: Sveti državljanov, Ljudska uprava, IV/2, Ljubljana 1951, str. 58–62.
- GLOBEVNIK**, Josip: Vloga svetov državljanov v novi organizaciji ljudskih odborov, Ljudska uprava, IV/10, Ljubljana 1951, str. 516–520.
- GLOBEVNIK**, Josip: Ljudski odbori, organi ljudske samouprave, pregled razvoja in njihova nova ureditev, Ljubljana 1952 (krajše: Josip Globevnik: Ljudski odbori).
- GLOBEVNIK**, Josip: Nekaj problemov ob spremembah v sistemu volitev in odpoklicu odbornikov, Ljudska uprava, V/1–2, Ljubljana 1952, str. 24–39.
- GLOBEVNIK**, Josip: Vprašanje statuten ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/3, Ljubljana 1952, str. 89–94.
- GLOBEVNIK**, Josip: Vprašanje statuten ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/4–5, Ljubljana 1952, str. 178–183.
- GLOBEVNIK**, Josip: Zbori proizvajalcev, misli ob njihovem uveljavljanju v organizacijski sistem državne oblasti, Ljudska uprava, V/6, Ljubljana 1952, str. 256–263.
- GLOBEVNIK**, Josip: Sveti ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/7, Ljubljana 1952, str. 311–320.
- GLOBEVNIK**, Josip: Tajnik ljudskega odbora, Ljudska uprava, V/9, Ljubljana 1952, str. 432–440.
- GLOBEVNIK**, Josip: Novi sistem kandidiranja pri volitvah odbornikov ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/10, Ljubljana 1952, str. 505–514.
- GLOBEVNIK**, Josip: Konstituiranje novih ljudskih odborov, Ljudska uprava, V/11, Ljubljana 1952, str. 558–567.
- GLOBEVNIK**, Josip: Teritorialno preoblikovanje dosedanjih in bodočih občin, Ljudska uprava, VII/12, Ljubljana 1954, str. 623–632.
- GLOBEVNIK**, Josip: Nekateri problemi v zvezi s komunalno ureditvijo, Ljudska uprava, VIII/1–2, Ljubljana 1955, str. 1–10.
- GLOBEVNIK**, Josip: Ljudski odbori v novi komunalni ureditvi, Ljudska uprava, VIII/11, Ljubljana 1955, str. 567–578.

- GLOBEVNIK**, Josip: Krajevni odbori v komunalni ureditvi, Ljubljana 1956 (krajše: Josip Globevnik: Krajevni odbori).
- GOMBAČ**, Metka: Gradivo Okrožnega narodnoosvobodilnega odbora Trst in okrajnih narodnoosvobodilnih odborov Tržaškega okrožja, Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, XX/1–2, Ljubljana 1980, str. 143–163 (krajše: Metka Gombač: Gradivo).
- GOMBAČ**, Metka: Tržaško in Goriško okrožje 1945–1947, Primorska srečanja, Revija za družboslovje, gospodarstvo in kulturo, IV/1980, Nova Gorica 1980, str. 104–108 (krajše: Metka Gombač: Tržaško in Goriško).
- GOMBAČ**, Metka: Poverjenišstvo Pokrajinskega narodnoosvobodilnega odbora za Slovensko primorje in Trst 1945–1947, Kronika, časopis za slovensko krajevno zgodovino, 37/1–2, Ljubljana 1989, str. 116–123 (krajše: Metka Gombač: Poverjenišstvo).
- GOMBAČ**, Metka: Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje in Trst 1944–1947, organizacijska shema ljudske oblasti, Ljubljana 2003 (krajše: Metka Gombač: Pokrajinski).
- GORIČAR**, Jože: Ljudski odbori in pravosodje, Ljudska uprava, I/7–8, Ljubljana 1948, str. 327–331.
- GORIČAR**, Jože: Trije pomembni zakoni, Ljudska uprava, II/7, Ljubljana 1949, str. 297–301.
- GROS**, Davorin: Nova upravna razdelitev, Ljudska uprava, II/11, Ljubljana 1949, str. 584–588.
- HACIN**, Josip: O odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ljudska uprava, I/3, Ljubljana 1948, str. 107–110.
- HACIN**, Jože: K zakonu o zborih volivcev, Ljudska uprava, IV/2, Ljubljana 1951, str. 52–58.
- HACIN**, Jože: Razlika med občinskim ljudskim odborom in ljudskim odborom mestne občine s posebnimi pravicami, Ljudska uprava, V/9, Ljubljana 1952, str. 440–448.
- HAFNER**, Vinko: Razvijajmo udejstvovanje ljudskih množic v lokalni upravi, Ljudska uprava, I/7–8, Ljubljana 1948, str. 312–319.
- HAFNER**, Vinko: Razvijajmo sodelovanje ljudskih množic v lokalni upravi, Ljudska uprava, II/1, Ljubljana 1949, str. 5–10.
- HAFNER**, Vinko: Problemi upravnoteritorialne razdelitve Ljudske republike Slovenije, Ljudska uprava, IV/11, Ljubljana 1951, str. 565–575.
- JELENC**, Danilo: Nekatere nepravilnosti v načinu vodenja lokalnega gospodarstva, Ljudska uprava, I/4–5, Ljubljana 1948, str. 164–167.
- JERI**, Janko: Tržaško vprašanje po drugi svetovni vojni, tri faze diplomatskega boja, Ljubljana 1961 (krajše: Janko Jeri: Tržaško vprašanje).
- JUHART**, Jože: Nova upravna razdelitev, Ljudska uprava, I/1–2, Ljubljana 1948, str. 46–51.
- JUHART**, Jože: Dva osnovna tipa krajevnih ljudskih odborov, Ljudska uprava, I/1–2, Ljubljana 1948, str. 102–106.

- JUHART**, Jože: Nadomestne volitve, Ljudska uprava, I/4–5, Ljubljana 1948, str. 188–194.
- JUHART**, Jože: Glavne značilnosti novega Splošnega zakona o ljudskih odborih, Ljudska uprava, II/7, Ljubljana 1949, str. 301–321.
- JUHART**, Jože: Statuti krajevnih ljudskih odborov, Ljudska uprava, II/11, Ljubljana 1949, str. 576–584.
- KARDELJ**, Edvard: Moč ljudskih množic, Ljubljana 1945.
- KARDELJ**, Edvard: Novi zakon o ljudskih odborih, Ljudska uprava, V/4–5, Ljubljana 1952, str. 145–171.
- KARDELJ**, Edvard: Nova ureditev občin in okrajev, Ljudska uprava, VIII/8–9, Ljubljana 1955, str. 367–385.
- KIDRIČ**, Boris: Poročilo na prvem kongresu Osvobodilne fronte slovenskega naroda, Ljubljana 1945, str. 24–26.
- KOCIJANČIČ**, Boris: Združitev krajevnih ljudskih odborov, Ljudska uprava, I/6, Ljubljana 1948, str. 270–275.
- KOPAČ**, Janez: Razvoj partije in Osvobodilne fronte v okrožju Kranj 1941–1945, Kranjski zbornik 1980, Kranj 1980, str. 48–50 (krajše: Janez Kopač: Razvoj partije).
- KOPAČ**, Janez: Upravni in teritorialni razvoj Kranja od 9. maja 1945 do sredi leta 1950 in prizadevanja za izpolnitev prvega petletnega plana, Kranj v svobodi in obnovi 1945–1950, Kranj 1986, str. 23–59.
- KOPAČ**, Janez: Uprava in samouprava, Gorenjska 1900–2000, Kranj 1999, str. 180–185.
- KOPAČ**, Janez: Državna ureditev in upravnoteritorialni razvoj v Sloveniji (1945–1963), Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, XXIII/2, Ljubljana 2000, str. 83–106.
- KOPAČ**, Janez: Kraji in občine kot upravnoteritorialne enote 1945–1955, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, XXVIII/2, Ljubljana 2005, str. 205–212.
- KOPAČ**, Janez: Zaledna vojaška in civilna oblast na območju Kranja 1944/1945, Kranjski zbornik 2005, Kranj 2005, str. 45–51.
- KOZINA**, Brane: Republiški upravni organi v LRS od 1945–1953, Ljubljana 1996.
- KOZINA**, Brane: Republiški upravni organi v letih 1945–1963, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, XX/1–2, Ljubljana 1997, str. 103–120.
- MARIN**, Leon: Dogovor o organizacijsko-teritorialni (vojaškoupravni) razmejitvi je postal temelj za poznejšo mejo med republikama, Vprašanje oblikovanja slovenskega etničnega in državnega prostora s posebnim poudarkom na slovensko-hrvaški meji v Istri, Zbornik referatov okrogle mize, Portorož, 21. februar 1998, Ljubljana 1998, str. 45–68 (krajše: Leon Marin: Dogovor).

- MARINKO**, Miha: Volitve v krajevne ljudske odbore, Ljudska uprava, II/11, Ljubljana 1949, str. 553–563.
- MELIK**, Anton: Upravnoteritorialna razdelitev v luči geografsko-gospodarskih činiteljev, Ljudska uprava, V/6, Ljubljana 1952, str. 251–256 (krajše: Anton Melik: Upravnoteritorialna).
- MELIK**, Jelka: Organi za postopke o prekrških kot ustvarjalci arhivskega gradiva, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, XXVII/2, Ljubljana 2004, str. 243–246.
- MIKOLA**, Milko: Razvoj oblasti na območju Celja v obdobju 1945–1954, Celjski zbornik 1985, Celje 1985, str. 7–28 (krajše: Milko Mikola: Razvoj oblasti).
- MIKOLA**, Milko: Mestni ljudski odbor Celje 1945–1954, Publikacije Zgodovinskega arhiva v Celju, Inventarji 1, Celje 1987, str. 3–5 (krajše: Milko Mikola: Mestni ljudski odbor).
- MIKUŽ**, Metod: Vprašanje Julijske krajine in Trsta 1947–1954, Zgodovinski časopis, XXIX/1–2, Ljubljana 1975, str. 3–44 (krajše: Metod Mikuž: Vprašanje).
- OBLAK - ČARNI**, Marija: Okrožje Kranj v NOB, Kranjski zbornik 1970, Kranj 1970, str. 24–31 (krajše: Marija Oblak - Čarni: Okrožje Kranj).
- OROŽEN**, Janko: Oris zgodovine Celja in oklice 1941–1979, Celjski zbornik 1980, posebna izdaja, Celje 1980, str. 39–77 (krajše: Janko Orožen: Oris).
- PAVLIČIČ**, Jože: Novi zakon o javnem tožilstvu, Ljudska uprava, VII/12, Ljubljana 1954, str. 617–623.
- PIJADE**, Moša: O načrtu ustave Federativne ljudske republike Jugoslavije, Ljubljana 1946.
- PREMROU**, Branko: Družbeno premoženje v osnutkih občinskih statutov, Ljudska uprava, VIII/1–2, Ljubljana 1955, str. 14–20.
- PRINČIČ**, Jože: Slovenski narodnoosvobodilni svet 1944–1946, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, III/1–2, Ljubljana 1980, str. 8–12.
- PRINČIČ**, Jože: Predsedstvo SNOS-a, Prezidij SNOS-a, Prezidij ustavodajne skupščine LRS 1944–1947, Ljubljana 1982.
- PRINČIČ**, Jože: Slovenska industrija v jugoslovanskem primežu /1945–1956/, Seidlova zbirka, Novo mesto 1992.
- PRINČIČ**, Jože: Druga nacionalizacija industrijskih in rudarskih podjetij na ozemlju LR Slovenije, Prispevki za novejšo zgodovino, XXXII/1–2, Ljubljana 1992, str. 191–200.
- PRINČIČ**, Jože: Nacionalizacija na ozemlju LR Slovenije 1945–1963, Novo mesto 1994.
- PRINČIČ**, Jože: V začaranem krogu, slovensko gospodarstvo od nove ekonomske politike do velike reforme 1955–1970, Ljubljana 1999.
- REGENT**, Ivan: Občina kot organ ljudske oblasti ali komuna?, Ljudska uprava, IV/1–2, Ljubljana 1952, str. 1–5.

- RIBIČIČ**, Ciril: Skupščinski sistem v občini in delovanje izvršilne funkcije v njem, Ljubljana 1978.
- ŠENK**, Tatjana: Upravni organi na lokalnem nivoju 1945–1995, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, Ljubljana 1997, XX/1–2, str. 121–127.
- ŠIFRER**, Jože: Ureditev hišnih števil, Ljudska uprava, V/10, Ljubljana 1952, str. 517–521.
- ŠIFRER**, Živko: Razvoj in pomen matičnih knjig, Ljudska uprava, V/3, Ljubljana 1952, str. 117–121 (krajše: Živko Šifrer: Razvoj).
- ŠIVIC**, Silvo: O ustanavljanju lokalnih podjetij, Ljudska uprava, I/4–5, Ljubljana 1948, str. 167–172.
- ŠMIDOVNIK**, Janez: Konceptija jugoslovanske občine, Ljubljana 1970 (krajše: Janez Šmidovnik: Konceptija).
- ŠNUDERL**, Makso: Zgodovina ljudske oblasti, Ljubljana 1950 (krajše: Makso Šnuderl: Zgodovina).
- ŠTROBL**, Majda, KRISTAN, Ivan, RIBIČIČ, Ciril: Ustavno pravo SFR Jugoslavije, četrta spremenjena in dopolnjena izdaja, Ljubljana 1986 (krajše: Majda Štrobl, Ivan Kristan, Ciril Ribičič: Ustavno pravo).
- TOVŠAK**, Slavica: Razvoj mariborskih četrti s poudarkom na upravnih spremembah in značilnostih prvih volitev, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, XIX/1–2, Ljubljana 1996, str. 60–76 (krajše: Slavica Tovšak: Razvoj mariborskih).
- TROHA**, Nevenka: Oris položaja v koprskem okraju cone B Julijske krajine v letih 1945–1947, Prispevki za novejšo zgodovino, XXXVI/1–2, Ljubljana 1996, str. 67–93.
- TROHA**, Nevenka: Uprava v Slovenskem primorju 1918–1954 (pregled), Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, XX/1–2, Ljubljana 1997, str. 88–102 (krajše: Nevenka Troha: Uprava).
- TROHA**, Nevenka: Politika slovensko-italijanskega bratstva (Slovensko-italijanska antifašistična unija v coni A Julijske krajine od osvoboditve do uveljavitve mirovne pogodbe), Ljubljana 1998 (krajše: Nevenka Troha: Politika).
- TROHA**, Nevenka: Komu Trst, Slovenci in Italijani med dvema državama, Ljubljana 1999.
- VILFAN**, Igor: Organizacija računovodske službe v podjetjih, Ljudska uprava, I/4–5, Ljubljana 1948, str. 173–177.
- VODNIK** po fondih in zbirkah Arhiva republike Slovenije, I. in II. knjiga, Ljubljana 1999, historiati ustvarjalcev.
- VODUŠEK - STARIČ**, Jerca: Začetki samoupravljanja v Sloveniji, Maribor 1983.
- VODUŠEK - STARIČ**, Jera: Prezem oblasti 1944–1946, Ljubljana 1992.
- ZAKRAJŠEK**, Božo: Obdobje administrativnega socializma, Zgodovina Slovencev, Ljubljana 1979, str. 888–893.

- ŽONTAR, Jože:** Povojni prisilni odvzemi zasebnega premoženja, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, XIII/1–2, Ljubljana 1990, str. 5–11.
- J. H.:** O zborih volivcev, Ljudska uprava, I/3, Ljubljana 1948, str. 131–132.
- J. H.** (verjetno Jože Hacin): Nekaj o bistvenih načelih zakona o delu ljudskih odborov okrajev, mest, ki so izločena iz okrajev, in mestnih rajonov, Ljudska uprava, IV/2, Ljubljana 1951, str. 49–58.
- R** (verjetno Vlado Rupnik): Območja okrajev in občin v LRS, Ljudska uprava, VIII/8–9, Ljubljana 1955, str. 398–407.
- M. S.:** Pečati, stampiljke in napisi na deskah ljudskih odborov, Ljudska uprava, I/4–5, Ljubljana 1948, str. 230–232.
- brez navedbe avtorja:** Opština Kranj kao osnovna društveno-ekonomska zajednica – komuna, gradivo za skupščino Stalne konference mestnih občin FLRJ (skupščina v Skopju); Beograd 1954, str. 51–72.
- brez navedbe avtorja:** Organizacija Mestnega ljudskega odbora Bled, iz dela ljudskih odborov, Ljudska uprava, IV/5–4, Ljubljana 1951, str. 256–259.
- brez navedbe avtorja:** Organizacija okrajnih izvršilnih odborov, zapiski, Ljudska uprava, I/1–2, Ljubljana 1948, str. 67–70.
- brez navedbe avtorja:** Povezava krajevnih ljudskih odborov z množicami – temeljni pogoj za uspešno delo, Ljudska uprava, II/11, Ljubljana 1949, str. 564–569.
- brez navedbe avtorja:** Predgovor k osnutku zakona o ljudskih odborih Ljudske republike Slovenije, Ljudska uprava, II/8, Ljubljana 1949, str. 363–366.
- brez navedbe avtorja:** Uvodna beseda k pravilniku o ureditvi in vodenju državnih matičnih knjig, Ljubljana 1948.
- brez navedbe avtorja:** Za dosledno uveljavitev samostojnih mestnih občin, Ljudska uprava, V/11, Ljubljana 1952, str. 553–558.
- brez navedbe avtorja:** Zakon o ljudskih odborih s komentarjem, Ljubljana 1951.
- brez navedbe avtorja:** Zakon o svetih državljanov (s komentarjem), Ljudska uprava, IV/1, Ljubljana 1951, str. 46–71.
- brez navedbe avtorja:** Zakon o volitvah odbornikov ljudskih odborov Ljudske republike Slovenije (s komentarjem in obrazci), Ljubljana 1947.

