

Državna ureditev in upravno-teritorialni razvoj v Sloveniji (1945-1963)

JANEZ KOPAC

Od konca druge svetovne vojne maja 1945 do prve slovenske ustave januarja 1947

Jože Pirjevec je v knjigi *Jugoslavija 1918-1992* zapisal, da so bili oporni stebri Jugoslavije, ki je nastala po končani drugi svetovni vojni "... partija, vojska in tajna policija ...".¹ Partija je svojo vodilno vlogo uveljavila na vseh področjih družbenega življenja in se je do konca štiridesetih let močno utrdila tudi na vseh ravneh upravnega področja. Člani politbiroja CK KPJ so prevzeli ključne funkcije v državnem vrhu, na nižjih ravneh pa se je krepil državno-partijski aparat in izvajal revolucionarne ukrepe, kot so bili nacionalizacija, agrarna reforma, kolektivizacija kmetijstva, plansko gospodarstvo itd.²

Po končani 2. svetovni vojni sta federalno Slovenijo, ki se je imenovala tudi Federalna država Slovenija,³ v okviru 7. marca 1945 ustanovljene Demokratične federativne Jugoslavije (DFJ),⁴ upravno vodila Slovenski narodnoosvobodilni svet (SNOS) kot najvišji slovenski zakonodajni in predstavnikiški organ in njegovo predsedstvo. Kot izvršilni in odredbodajalni organ je bila na podlagi navodila o osnovnih načelih za ustanovitev federalnih vlad federalnih enot (aprila 1945 ga je sprejelo predsedstvo Avnoja), v Ajdovščini 5. maja 1945 z zakonom ustanovljena Narodna vlada Slovenije, katere predsednik je postal Boris Kidrič.⁵ Narodna vla-

da Slovenije, ki je 10. maja 1945 prišla v Ljubljano, je izdajala naredbe in navodila na osnovi zakonov in odlokov Protifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije (AVNOJ) in njegovega predsedstva ter odlokov Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in njegovega predsedstva.⁶

Na nižjih upravno-teritorialnih ravneh v federalni Sloveniji je po končani vojni obveljalo splošno načelo, po katerem se je ozemlje Slovenije upravno razdelilo na okrožja, okraje in kraje, ki so jih upravno vodili narodnoosvobodilni odbori, ki so bili na osvobojenem ozemlju izvoljeni že med vojno,⁷ in ljudski odbori osvobodilne fronte, ki so se izoblikovali med vojno in so delovali na neosvobojenem ozemlju in zato ob koncu vojne še niso bili izvoljeni po načelih, ki jih je določal odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore, ki ga je 19. februarja 1944 sprejelo predsedstvo SNOS. Tako se je postopno oblikovala t. i. ljudska oblast, saj se delovanje ljudskih odborov proti koncu vojne "... ni več omejevalo na vojne potrebe, temveč se je razširilo na pripravo povojnega življenja ..." in je "... razvoj ljudske oblasti pomenil obenem razvoj slov. državnosti ...".⁸

Po odloku Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta z dne 19. februarja 1944 o razpisu volitev v narodnoosvobodilne, naj bi lokalno upravo vodili neposredno izvoljeni krajevni narodnoosvobodilni odbori in okrajne skupščine. Izvršilni organi okrajnih skupščin so bili okrajni

¹ Jože Pirjevec: *Jugoslavija 1918-1992, Nastanek, razvoj ter razpad Karadjordjevičeve in Titove Jugoslavije*, Koper 1995, str. 155.

² Enciklopedija Slovenije (v nadaljevanju ES) zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

³ ES, zvezek št. 3, Ljubljana 1989, geslo Federalna Slovenija; Federalna Slovenija ali tudi Federalna država Slovenija je naziv, ki je označeval "... individualnost in suverenost slov. naroda, ki je na podlagi sklepov 2. zasedanja Avnoja skupaj z drugimi narodi oz. federalnimi enotami tvoril federativno državo Jugoslavijo ...".

⁴ ES zvezek št. 2, geslo Demokratična federativna Jugoslavija, Ljubljana 1988; ES zvezek št. 4, Ljubljana 1980, geslo Jugoslavija; DFJ je bila prehodna državna oblika ob koncu 2. svetovne vojne, ki jo je vodila začasna enotna vlada Tito-Šubašič in je prevzela vodenje državnih poslov v Jugoslaviji do volitev v ustavodajno skupščino 11. novembra 1945 oz. razglasitve Federativne ljudske republike Jugoslavije 29. novembra 1945. Na zboru SNOS v Črnomlju februarja 1944 je bil potrjen sklep II. zasedanja Avnoja o priključitvi Slovenije kot federalne enote k Federativni Jugoslaviji.

⁵ Zakon o Narodni vladi Slovenije, Ur. l. SNOS in NVS št. 5-

27/45; Ukaz o imenovanju Narodne vlade Slovenije, Ur. l. SNOS in NVS št. 5-28/45; ES zvezek št. 5, Ljubljana 1991, geslo Boris Kidrič, ES zvezek št. 7, Ljubljana 1993, geslo Narodna vlada Slovenije; Zdenko Čepič: *Ustanovitev prve slovenske narodne-ljudske vlade v Ajdovščini*, Ljubljana 1985.

⁶ Brane Kozina: *Republiški upravni organi v LRS od 1945 do 1953*, Ljubljana 1996, str. 46-47.

⁷ ES zvezek št. 7, Ljubljana 1993, geslo Narodnoosvobodilni odbori; Narodnoosvobodilni odbori so bili politični in oblastni organi jugoslovanskega narodnoosvobodilnega gibanja v letih 1941-1945. "... 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 izvolili na Dolenjskem in Notranjskem na krajevni ravni, 1943 v Slovenskem primorju na občinski ravni, 1944 pa na krajevni, okrajni in okrožni ravni v večini slovenskih pokrajin. Slovensko primorje je bilo edina pokrajina, v kateri so izvolili pokrajinski NOO ...". Glej tudi ES zvezek št. 7, Ljubljana 1993, geslo Narodnoosvobodilni svet za primorsko Slovenijo.

⁸ ES zvezek št. 6, Ljubljana 1992, geslo Ljudska oblast.

narodnoosvobodilni odbori, ki so jih izmed svojih članov izbrale okrajne skupščine. Na višji ravni so bile okrožne skupščine, ki so jih izvolile okrajne skupščine, njihovi izvršilni organi pa so bili okrožni narodnoosvobodilnimi odbori, ki so jih izmed svojih članov izbrale okrožne skupščine. Odbori in skupščine so bili po določitih 2. členu odloka "... samoupravne edinice, grajene na osnovnih načelih slovenske in jugoslovanske narodne oblasti ..." in so bile hkrati "... zakonodajne oziroma naredbodajne in izvršilne oblasti ..." ⁹

Na podlagi omenjenega odloka je predsedstvo SNOS 1. marca 1944 razpisalo volitve v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine. Za osvobojeno ozemlje so bile razpisane za obdobje od vključno 25. marca 1944 do vključno 30. aprila 1944. Za ozemlja, ki pa so bila ta čas še pod nemško zasedbo, je veljalo, naj volitve izvedejo vzporedno z osvoboditvijo. Volitve v oba organa oblasti so po odloku potekale hkrati. Kot volilna območja "... za volitve krajevnih narodnoosvobodilnih odborov ter odposlancev v okrajne narodnoosvobodilne skupščine ..." so bila "... osnovna ljudska naselja (vasi, trgi, mesta itd.) ...", ki so bila hkrati tudi terenska območja krajevnih narodnoosvobodilnih odborov. Izvedba volitev je bila naložena predsedstvu SNOS, ki je postavljalo okrožne volilne komisije, pooblaščenice za postavljanje okrajnih volilnih komisij. ¹⁰ Kraji, okraji in okrožja pa so bili maja 1944 definirani kot osnovne samoupravne enote. ¹¹

Na podlagi odloka predsedstva SNOS z dne 30. junija 1945 je volitve razpisovalo in izvajalo ministrstvo za notranje zadeve Narodne vlade Slovenije. V 2. členu odloka je bilo še določeno, da se poslej krajevni narodnoosvobodilni odbori po mestih imenujejo mestni narodnoosvobodilni odbori. Za večja mesta, ki bodo z odredbo ministrstva za notranje zadeve določena pozneje, pa je bila uzakonjena možnost, da bodo imela značaj okrajev ali celo okrožij. Odlok tudi podrobneje opredeljuje število članov krajevnih, okrajnih in okrožnih odborov in njihovih organov ter volilno pravico. Le ta je bila v splošnem odvzeta narodnim izdajalcem, ki so po odloku bili "... aktivni belogardisti, plavogardisti, domobranci, kulturbundovci, gestapovci in tisti, ki so se pregrešili zoper slovensko narodno čast ..." in

umobolnim osebam. Sicer pa je bila volilna pravica splošna za vse osebe, ki so dopolnile 18 let, "... vključno vojaške osebe ne glede na starost ...". ¹²

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 obdobje od 15. julija 1945 dalje. Določitev konkretnega datuma volitev v narodnoosvobodilne odbore je bila v pristojnosti okrožnih volilnih komisij, ¹³ ki jih je ministrstvo imenovalo v začetku julija tega leta. ¹⁴

Julija in avgusta so potekale številne dejavnosti kot priprave na volitve in so se izražale skozi množična volilna zborovanja. Okrožne volilne komisije pa so določile datume volitev. Na mariborskem območju so bile volitve v lokalne organe oblasti razpisane in so tudi potekale 29. julija 1945, na Gorenjskem pa 15. avgusta 1945. Volitve so se končale 19. avgusta 1945. Z več kot 90 odstotki oddanih glasov je zmagala lista OF. Po volitvah so se dotedanji ljudski odbori OF preimenovali v narodnoosvobodilne odbore (krajevne, mestne, okrajne in okrožne). ¹⁵

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 in na celjsko, ljubljansko, mariborsko in novomeško okrožje.

Okrožno mesto Ljubljana je bilo razdeljeno na 10 mestnih četrti (Center, Tabor, Rakovnik, Moste, Vič, Bežigrad, Šiška, Polje, Ježica in Št. Vid).

⁹ Odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore z dne 19. februarja 1944, Ur. l. SNOS in NVS št. 15-131/45.

¹⁰ Odlok predsedstva Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta o razpisu volitev v krajevne narodnoosvobodilne odbore in okrajne narodnoosvobodilne skupščine z dne 1. marca 1944, Ur. l. SNOS in NVS št. 15-132/45; Odlok z dne 19. februarja 1944 govori o okrajnih skupščinah, odlok z dne 1. marca 1944 pa o okrajnih narodnoosvobodilnih skupščinah.

¹¹ Odlok predsedstva SNOS o krajih, okrajih in okrožjih ter njihovih narodnoosvobodilnih odborih, Ur. l. SNOS št. 2-10/44.

¹² Odlok o spremembah 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; Odlok o razpisu volitev v narodnoosvobodilne odbore, Ur. l. SNOS in NVS št. 15-131/45.

¹³ Odredba ministrstva za notranje zadeve o nadaljevanju volitev v narodnoosvobodilne odbore, Ur. l. SNOS in NVS št. 15-128/45.

¹⁴ Odredba ministrstva za notranje zadeve o imenovanju okrožne volilne komisije za ljubljansko okrožje, Ur. l. SNOS in NVS št. 15-129/45.

¹⁵ Božo Zakrajšek; *Obdobje administrativnega socializma, Zgodovina Slovencev*, Ljubljana 1979, str. 888-893; Slavica Tovšak; *Razvoj mariborskih četrti v letu 1945 s poudarkom na upravnih spremembah in značilnostih prvih volitev*, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, letnik XIX, Ljubljana 1996, str. 60-76; Jera Vodusek Starič; *Prevzem oblasti 1944-1946*, Ljubljana 1992, str. 283-307; 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.

Okrožja pa so bila razdeljena na 28 okrajev, in sicer:

Celjsko orožje na okraje: Celje mesto, Celje okolica, Gornji Grad, Slovenske Konjice, Šmarje pri Jelšah, Šoštanj in Trbovlje;

Ljubljansko okrožje na okraje: Grosuplje, Jesenice, Kamnik, Kranj, Ljubljana okolica, Rakek in Škofja Loka;

Mariborsko okrožje na okraje: Dolnja Lendava, Ljutomer, Maribor mesto, Maribor desni breg, Maribor levi breg, Murska Sobota, Prevalje, Ptuj in Radgona;

Novomeško okrožje na okraje: Črnomelj, Kočevje, Krško, Novo mesto in Trebnje.

Okraj Celje mesto so razdelili na mesto Celje in kraje, okraj Maribor mesto pa je obsegal nekdanje mestno ozemlje Maribora, ki je bilo opredeljeno s katastrskimi občinami. Vsi drugi okraji pa so bili razdeljeni na veliko krajev.¹⁶

Četrti, kraje, mesta in okraje so upravno vodili njihovi izvoljeni narodnoosvobodilni odbori. Krajevnih narodnoosvobodilnih odborov je bilo zelo veliko. Samo na Gorenjskem, ki je bila razdeljena na okraje Jesenice, Kranj in Škofja Loka, je v 130 krajih delovalo prav toliko krajevnih in mestnih ljudskih odborov.¹⁷

Zakon o upravni razdelitvi federalne Slovenije z dne 6. septembra 1945 ni veljal za slovenska območja, ki so po prvi svetovni vojni prišla pod italijansko oblast, čeprav so tudi na teh območjih med drugo svetovno vojno (od zgodnjega poletja pa do pozne jeseni 1944) potekale volitve v narodnoosvobodilne odbore. Po dogovoru med predstavnikoma jugoslovanske armade in britanske vojaške oblasti z dne 5. maja 1945 je začasno oblast v Julijski krajini, ki jo je med drugo svetovno vojno sestavljalo območje Slovenskega primorja in Istre, pripadala Jugoslaviji. Pokrajinski narodnoosvobodilni odbor za Slovensko primorje (izvoljen 15. septembra 1944) je 6. maja uvedel, 12. maja 1945 pa izdal odlok (dopolnjen 21. maja), po katerem je bilo Slovensko primorje upravno razdeljeno na **Goriško okrožje** (obsegalo je 15 okrajev: Cerkno, Idrija, Grgar, Kanal, Gorica, Ajdovščina, Miren, Dornberg, Komen, Bovec, Tolmin, Gradišče ob Soči, Krmin, Tarčent in Čedad), **Tržaško okrožje** (obsegalo je 9 okrajev: Devin-Nabrežina, Milje-Dolina, Hrpelje-Kozina, Ilirska Bistrica, Koper, Piran, Postojna, Sežana in Tržič) in na **avtonomno mesto Trst**.

Sporazum o jugoslovanski začasni upravi z dne 5. maja 1945 je bil spremenjen z beograjskim

skim sporazumom z dne 9. junija 1945 in (nekatera vprašanja je reševal tudi devinski sporazum z dne 20. junija 1945), ki je območje Julijske krajine razdelili na cono A (anglo-ameriška vojaška uprava), v katero sta spadali Goriško okrožje (obsegalo je 7 okrajev: Bovec, Kobarid, Kanal, Brda, Miren, Komen in Gorica), Tržaško okrožje (obsegalo je 4 okraje: Milje-Dolina, Nabrežina, Sežana in Tržič) Trst in občina Pulj, ter na cono B (jugoslovanska vojaška uprava za Slovensko primorje, Istro in Reko). Celotno območje Slovenskega primorja znotraj cone B je bilo vključeno v Vzhodno primorsko okrožje z naslednjimi okraji: Cerknica (kmalu so ga priključili k okraju Idrija), Idrija, Koper (obsegal je območje slovenske Istre), Hrpelje-Kozina, Ilirska Bistrica, Postojna, Ajdovščina, Grgar in Tolmin. Od tedanje Jugoslavije je bila cona B Julijske krajine ločena z nadzorovano italijansko-jugoslovansko mejo, ki jo je bilo mogoče prestopiti s posebnimi dovoljenji, medtem ko je bil prehod med cono A in B mogoč z osebnimi izkaznicami.¹⁸

Na tretjem zasedanju Avnoja, ki se je začelo 7. avgusta 1945 v Beogradu in se mu je pridružilo še 82 med vojno nekompromitiranih poslancev Kraljevine Jugoslavije, predstavnikov strank ter meščanskih zunajstrankarskih politikov, se je 10. avgusta 1945 Avnoj preimenoval v Začasno ljudsko skupščino Demokratične federativne Jugoslavije. Njena glavna naloga je bila priprava ustavne ureditve na novo nastale države. Sprejela je volilno zakonodajo za izvolitev in delo nove ustavodajne skupščine, s katero so dobili volilno pravico vsi moški in ženske, ki so dopolnili 18 let, pa tudi mlajši, "... če so sodelovali v narodnoosvobodilni vojni ...";¹⁹ in tudi zakon o ustavodajni skupščini, ki je uzakonil njeno dvodomnost, ki sta jo predstavljala dom narodov in zvezni dom. V nadaljevanju zasedanja je sprejela še vrsto zakonov, ki so v državi uzakonili premoč partije in ureditev nove oblasti ter pridobitve NOB.²⁰

Neposredne volitve v oba domova (zbor) ustavodajne skupščine, na katerih je z več kot 95 odstotki oddanih glasov zmagala lista Ljudske

¹⁶ Zakon o upravni razdelitvi federalne Slovenije, Ur. l. SNOS in NVS št. 33-231/45; Podroben pregled zakonodaje o upravno teritorialnem razvoju Slovenije glej Tatjana Šenk: Upravni organi na lokalnem nivoju 1945-1995, Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, letnik XX, Ljubljana 1997, str. 121-127.

¹⁷ Janez Kopač: Uprava in samouprava, Gorenjska 1900-2000, knjiga gorenjske samozavesti, Kranj 1999, str. 182.

¹⁸ Nevenka Troha: Uprava v Slovenskem primorju 1918-1954 (pregled), Arhivi, glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije, letnik XX, Ljubljana 1997, str. 88-102, ES zvezek št. 1, Ljubljana 1987, geslo Beograjski sporazum 1945; ES zvezek št. 2, Ljubljana 1988, geslo Cona A Julijske krajine; ES zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Julijska krajina, ES zvezek 7, Ljubljana 1993, geslo Morganova črta.

¹⁹ Jože Pirjevec: n. d., str. 159.

²⁰ Božo Zakrajšek: n. d., str. 889; Začasna ljudska skupščina je zasedala do 26. avgusta 1945. Poleg zakona o ustavodajni skupščini in volilne zakonodaje je Začasna ljudska skupščina DFJ sprejela še nekaj pomembnih zakonov, npr. zakon o državljanstvu, o agrarni reformi in kolonizaciji, o tisku, društvi, zborovanjih in drugih javnih shodih itd.; ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

fronte Jugoslavije (v Sloveniji lista Osvobodilne fronte, ki je bila sestavni del Ljudske fronte Jugoslavije), so bile razpisane 31. avgusta 1945 in so potekale 11. novembra 1945,²¹ njeno zasedanje pa je trajalo od 29. novembra 1945 do 31. januarja 1946. Na začetku zasedanja je sprejela deklaracijo o razglasitvi republike z imenom Federativna ljudska republika Jugoslavija (FLRJ), s čimer je bila dokončno odpravljena monarhija. Ob koncu zasedanja, 31. januarja 1946 pa je sprejela še novo ustavo Federativne ljudske republike Jugoslavije. Ustavodajna skupščina se je preimenovala v Ljudsko skupščino FLRJ, predsedstvo dotedanje ustavodajne skupščine pa se je preimenovalo v prezidij Ljudske skupščine FLRJ, ki je "... opravljal funkcijo državnega vodje ...".²²

Ustava, ki je bila "... napisana pod nadzorom sovjetskega ambasadorja, je bila skoraj enaka stalinistični iz leta 1936: liberalna na prvi pogled, a v bistvu primerna le za utrditev diktature proletariata oziroma njegove avantgarde ...".²³ Državo FLRJ je opredelila kot skupnost enakopravnih narodov, živečih v šestih republikah (znotraj Srbije še v avtonomni pokrajini in avtonomni oblasti), ki so se po načelu samodločbe narodov ("... ta je vključevala tudi pravico do odcepitve ...")²⁴ povezale v zvezno državo. Uveljavila je načelo ljudske demokracije in načelo diktature proletariata. Organizacija državne oblasti je temeljila na načelu enotnosti oblasti in demokratičnega centralizma. Formalno je bila kot najvišji organ državne oblasti in kot izključna nosilka zakonodajne oblasti uzakonjena dvodomna Ljudska skupščina FLRJ, sicer pa "... je bil njen pomen manjši, kot je določala ustavna ureditev ...". En dom skupščine je predstavljal zvezni svet, ki je bil po proporcionalnem načelu izvoljen na podlagi splošne volilne pravice (en poslanec na 50.000 prebivalcev), drugi dom pa je predstavljal svet narodov, v katerem so imele republike po 30, avtonomna pokrajina po 20 in avtonomna oblast po 15 predstavnikov. Mandat poslancev v obeh domovih je trajal 4 leta. Nosilca izvršne oblasti sta bila prezidij Ljudske skupščine FLRJ in vlada FLRJ, ki sta tedaj, ko skupščina ni zasedala (zasedala je praviloma dvakrat na leto, možen pa je bil tudi izredni sklic), sprejemala najpomembnejše državne odločitve.

Prezidij, ki je bil vpeljan po zgledu ruske ustave iz leta 1936, je bil podrejen in odgovoren Ljudski skupščini, združeval pa je pristojnosti vodje države, vodstva ljudske skupščine in še več pristojnosti iz delokroga najvišje državne oblasti (npr.: sklicevanje in razpuščanje Ljudske skupščine, razpisovanje volitev, sklepanje o skladnosti zakonov, ratificiranje mednarodnih pogodb, razreševanje in imenovanje članov vlade FLRJ itd.). Sestavljalo ga je največ 30 članov, ki sta jih izvolila oba domova Ljudske skupščine, predsednika in 6 podpredsednikov ter tajnika. Po sprejetju zvezne ustave se je tudi predsedstvo SNOS preimenovalo v prezidij SNOS.

Vlada FLRJ je bila po ustavi najvišji izvršilni in upravni organ v državi in je izdajala uredbe z zakonodajno močjo, s čimer je močno posegala v zakonodajno vejo tedanje oblasti. Bila je odgovorna Ljudski skupščini, ki jo je tudi imenovala in razreševala.²⁵

Ustava FLRJ je dokončno uzakonila ljudsko oblast "... kot sistem upravljanja družbe in ohranjanja pridobitev NOB ...".²⁶

Na podlagi ustave FLRJ je predsedstvo SNOS 14. februarja 1946 z zakonom spremenilo uradne nazive v republiki. Dotedanji naziv federalna Slovenija se je spremenil v naziv Ljudska republika Slovenija, Narodna vlada Slovenije se je preimenovala v Vlado Ljudske Republike Slovenije, okrožni, okrajni in krajevni narodnoosvobodilni odbori pa v okrožne, okrajne in krajevne ljudske odbore.²⁷

Značilni za obdobje, ki ga je opredeljevala ustava FLRJ iz leta 1946 sta bili koncentracija in centralizacija oblasti v rokah zveznih izvršilnih in upravnih organov, ki so bili tesno povezani z organi Komunistične partije Jugoslavije. Jože Pirjevec v n. d. ugotavlja, da so bila precejšnja razhajanja med načeli zapisanimi v ustavi in stvarnostjo in da je bilo najslabše urejeno področje sodstva.²⁸

²¹ Jera Vodušek Starič: *Prevzem oblasti 1944-1946*, Ljubljana 1992, str. 308-369; *Prve volitve s črnimi skinjicami*, Slovenska kronika XX. stoletja 1941-1995, Ljubljana 1996, str. 129-130; Božo Zakrajšek v n. d. na str. 890 navaja, da je bil v dveh okrajih v Prekmurju izid volitev za Ljudsko fronto negativen.

²² ES zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija; ES zvezek št. 6, Ljubljana 1992, geslo Ljudska skupščina FLRJ.

²³ Jože Pirjevec: n. d., str. 163.

²⁴ ES zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

²⁵ ES zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija; ES zvezek št. 6, Ljubljana 1992, geslo Ljudska skupščina FLRJ, geslo Ljudska skupščina LRS; Pri geslu Ljudska skupščina FLRJ v ES (zvezek št. 6 na strani 291) je navedeno, da je bila ena od pristojnosti prezidija tudi, da je "... razreševal in imenoval člane vlade FLRJ ...", v geslu Jugoslavija (zvezek 4, na strani 322) pa, da je bila vlada FLRJ "... podrejena ljudski skupščini, ki jo je imenovala in razreševala ..."; Sprejeta prva slovenska ustava, Slovenska kronika XX. stoletja 1941-1995, Ljubljana 1996, str. 147.

²⁶ Jera Vodušek Starič: *Prevzem oblasti 1944-1946*, Ljubljana 1992, str. 392-400; Ivan Kristan: *Družbena ureditev SFRJ*, Maribor 1976, str. 45-49; ES zvezek št. 6, Ljubljana 1992, geslo Ljudska oblast.

²⁷ Zakon o nazivu Ljudske republike Slovenije ter organov državne uprave in državnih oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. SNOS in NVS št. 15-62/46; ES zvezek 6, Ljubljana 1992, geslo Ljudska republika Slovenija.

²⁸ Glej op. 25; Jože Pirjevec: n. d., str. 163-165.

Zelo veliko lokalnih upravnih enot, ki jih je uzakonil zakon o upravni razdelitvi federalne Slovenije septembra 1945, je pomenilo tudi velik strošek za državo, pa tudi njihova učinkovitost je bila slaba, zato je v začetku aprila 1946 sprejeti novi zakon o upravni razdelitvi Slovenije njihovo število zelo zmanjšal. Vendar pa zakon ni začel veljati.²⁹ Delno je aprilski neveljavljeni zakon povzel in tako tudi zmanjšal število upravnih območij nov upravni predpis iz septembra 1946. Ozemlje LRS je bilo upravno razdeljeno na okrožja (Ljubljana mesto, Celjsko, Ljubljansko, Mariborsko in Novomeško), okraje in kraje. Okrožje Ljubljana mesto je bilo izsveto iz Ljubljanskega okrožja in je bilo razdeljeno na mestne četrti. Po tem zakonu se je število okrajnih ljudskih odborov zmanjšalo za enega, tako da je bilo poslej na območju Slovenije 27 okrajev (odpravljen je bil okraj Gornji Grad v okrožju Celje, v katerem se je okraj Slovenske Konjice preimenoval v Konjice, Šmarje pri Jelšah pa v Šmarje, namesto okraja Šoštanj pa se pojavi 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. Zmanjšalo se je tudi število krajevnih ljudskih odborov, npr. na Gorenjskem za 30. V obeh zakonih o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije se zopet pojavi delitev Slovenije znotraj novih krajevnih ljudskih odborov na kraje, ki so dali ime krajevemu ljudskemu odboru, na katastrske občine, ki so bile združene v okviru kraja ter na naselja, ki so tvorila katastrske občine.³⁰

Konec maja 1946 je bil v Ljudski skupščini FLRJ sprejet Splošni zakon o ljudskih odborih, ki je uzakonil tedanji sistem oblasti, saj je v 1. in 2. členu določal, da so ljudski odbori organi državne oblasti, po katerih ljudstvo izvaja svojo oblast v upravno-teritorialnih enotah, ki so na svojih območjih najvišji organi lokalne državne oblasti, hkrati pa na svojih območjih izvajajo tudi naloge splošnega značaja. Skladno z ustavo in drugimi zakoni so v okviru svojih pristojnosti ljudski odbori sprejemali tudi splošne predpise. Določeno je bilo tudi število članov ljudskih odborov in njihov izvršilnih organov, kar je bilo odvisno od števila prebivalstva na njihovih območjih.³¹ Člani izvršilnih odborov ljudskih odborov so vodili oddelke in odseke, ki so jih v okviru zakonov ustanavljali pri ljudskih odborih. Medsebojna oblastna razmerja med ljudskimi odbori so bila urejena po načelu enotnosti ljudske

oblasti in načelu demokratičnega centralizma, ki je povezovalo vse ljudske odbore v homogeno celoto, saj so bili predpisi višjih ljudskih odborov obvezni za nižje. Na ta način je bil "... ljudski odbor posamezne teritorialne enote edini in najvišji organ oblasti v tej enoti in na njegovem območju praviloma ne more biti organov, ki ne bi bili njegovi oziroma njemu podrejeni ...". To je tudi pomenilo, "... da izvršujejo ljudski odbori v zadevah lokalnega pomena prav tako kot ljudske skupščine v republiki oziroma federaciji, vse funkcije lokalne oblasti, se pravi: zakonodajno, kakor tudi upravno in sodno ...". Izvajanje sodne funkcije se je izražalo z izvolitvijo sodnikov. Tako so postali ljudski odbori "... predvsem podaljšek oblasti višjih organov ...".³² Zakon, ki v drugem členu določa, da so ljudski odbori na svojem območju najvišji organi državne oblasti v zadevah lokalnega značaja in da na svojem območju uresničujejo tudi zadeve splošnega značaja, še ni določal razlike med nalogami oziroma zadevami lokalnega pomena in zadevami splošnega pomena, saj so bile zaradi komaj končane vojne vse naloge zadeve splošnega pomena, ki so jih opravljali ljudski odbori kot državni organi. Tako za organe in njihove člane je veljalo načelo dvojne odgovornosti. Najprej so bili odgovorni svojemu ljudskemu odboru, nato pa še višjemu ljudskemu odboru in članom njihovih izvršilnih organov. Sistem ljudskih odborov je bil zelo razčlenjen sistem lokalnih enot. "... Vodilna ideja te organizacije je bila, da se ljudski odbori čim bolj približajo prebivalstvu..., da se tako najširši sloji aktivirajo za opravljanje nalog, ki so bile v tem času aktualne v zvezi z izgradnjo nove države ...". Določeno je bilo, da se ljudski odbori ustanavljajo na območjih upravno-teritorialnih enot, ki so bile kraji (vasi in manjša mesta), mesta, okraj, okrožja, možno pa je bilo namesto okrožij ustanoviti tudi oblasti, saj "... ni treba, da bi manjša ljudska republika imela okrožja ...". Upravno-teritorialna razdelitev je bila v zakonski pristojnosti republik, ki so z zakonom tudi določile, katera mesta so izvzeta iz upravnega sestava okraja oziroma okrožja in imajo zato značaj okraja ali okrožja. V 10. členu zakona je bilo določeno, da se v vaseh in manjših mestih "(mestecih in trgih)" ustanovijo krajevni ljudski odbori. V (večjih³³) mestih se ustanovijo mestni ljudski odbori, ki imajo po določenih 13. členu zakona "... stopnjo okrajnega ljudskega odbora. Mestni ljudski odbori mest, ki so izvzeta iz

²⁹ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 26-119/46, Zakon o odložitvi izvedbe zakona o upravni razdelitvi LRS z dne 2. 4. 1946, Ur. l. LRS št. 44-108/46.

³⁰ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 62-242/46, Janez Kopač: n. d., Gorenjska 1900-2000, str. 180-185.

³¹ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ št. 43-288/46.

³² ES zvezek št. 6, Ljubljana 1992, geslo Ljudska oblast.

³³ Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1946 v 11. členu govori le o mestih, Janez Šmidovnik pa v publikaciji Konceptija jugoslovanske občine, Ljubljana 1970, na strani 115 uporablja izraz "večjih mestih", ki naj bi imela značaj okraja. Zakon izraz "večja mesta" uporablja v 12. členu, ki daje možnost, da republika z zakonom "... v večjih mestih ustanovi četrtne ljudske odbore, v posebnih primerih pa v velikih mestih tudi ljudske odbore mestnih predelov ...".

upravnega sestava okrožja, imajo stopnjo okrožnega ljudskega odbora ...". Okraje so upravno vodili okrajni, okrožja pa okrožni ljudski odbori. Med njimi je bila glede na operativno pomembnost temeljna lokalna enota okraj.

Mandatna doba na volitvah izvoljenih ljudskih odborov na krajevni ravni je bila dve leti, na mestni, okrajni, okrožni in po letu 1949 oblastni ravni pa tri leta. Izvoljenih odbornikov v ljudskih odborih je bilo zelo veliko: na krajevni ravni od 7 do 35 članov, na mestni in okrajni ravni od 45 do 60 članov, na okrožni ravni (okrožja so bila odpravljena v začetku leta 1947) od 80 do 120 članov in na oblastni ravni od 80 do 150 članov. Pomembno vlogo pa so imeli zlasti izvršilni odbori, ki so bili po zakonu izvršilni in upravni organi in so opravljali največ nalog ljudskih odborov. V izključni pristojnosti ljudskih odborov so bili: proračun, gospodarski načrt, sklepanje posojilnih pogodb, ustanavljanje podjetij in ustanov, krajevne davščine, lokalne volitve itd. Sicer pa so bile glavne naloge tedanjih, zlasti izvršilnih odborov, številna opravila, povezana z izgradnjo in vodenjem socialističnega planskega gospodarstva na temeljih državne lastnine, vodenje lokalne kulturne in zdravstvene politike, preskrbe in drugih javnih služb.³⁴

Ustava je predvidevala tudi "... pobudo in udeležbo ljudskih množic in njihovih organizacij pri izvajanju splošnih in krajevnih nalog ...", kar pa se v praksi ni širše uveljavilo.³⁵

Ustava Ljudske republike Slovenije z dne 16. januarja 1947

Ivan Kristan ugotavlja, da so glede na federalno ureditev Jugoslavije imele "... republike lastnost države, zaradi česar ima vsaka republika tudi svojo ustavo, ki jo samostojno sprejme ...",³⁶ pa čeprav je ustava FLRJ opredeljevala temeljno sestavo in funkcije najvišjih upravnih organov države v republikah.

Dne 9. in 10. septembra 1946 je v Ljubljani potekalo zasedanje Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS). Predsedstvo SNOS je sprejelo ukaza o razpustu Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta in o razpisu volitev v ustavodajno skupščino Ljudske republike Slovenije za 27. oktober 1946. Izvoljeno je bilo 120 poslancev.³⁷ Ustavodajna skupščina se je prvič sestala 18. novembra 1946, v naslednjih tednih pripravila osnutek ustave, jo decembra posredovala v javno razpravo, 14. januarja 1947 je

pričela obravnavo predloga in 16. januarja 1947 sprejela odlok o proglasitvi ustave Ljudske republike Slovenije.³⁸

Slovenska ustava v 2. členu ugotavlja, da se je po končani drugi svetovni vojni "... slovenski narod na osnovi pravice do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve in do združitve z drugimi narodi ter na osnovi načela enakopravnosti, združil z drugimi narodi Jugoslavije in njihovimi ljudskimi republikami ... v skupno zvezno državo Federativno Ljudsko Republiko Jugoslavijo ...". Z drugimi ljudskimi republikami v Jugoslaviji je ozemlje LRS povezano v enotno državno in gospodarsko območje. Določeno je bilo, da slovenski narod svojo oblast izvaja prek ljudskih odborov, ki so svobodno izvoljeni predstavniški organi vse od krajevnih ljudskih odborov do Ljudske skupščine LRS. V 9. členu ustave je bilo določeno, da Ljudska republika Slovenija izvršuje državno oblast suvereno, področja suverenosti pa so opredeljena v 44. členu ustave, na federalno raven pa prenaša pravice, ki so kot zvezne določene v ustavi FLRJ. V pristojnost Ljudske republike Slovenije so tako sodile: sprejemanje republiške ustave, odločanje o spremembah republiških meja, upravno teritorialna razdelitev republike, državljanstvo, zaščita državne ureditve in pravic državljanov ter javni red in varnost, sodstvo, amnestija, proračun, posojila in gospodarski načrt republike, skrb za republiško gospodarstvo, republiška podjetja, komunikacije republiškega pomena, vodenje komunalnih in stanovanjskih zadev in zakonodaja na področju republiške industrije, rudarstva, trgovine, kmetijstva, gozdarstva, voda, gradenj, gospodarskega poslovanja, šolstva, zdravstva, telesne vzgoje, kulture in znanosti.

Glede lastnine proizvodnih sredstev je ustava opredeljevala obče ljudsko imovino "... to je imovina v rokah države ..." (vsa rudna in druga bogastva v zemlji, vode, viri naravne sile, sredstva železniškega in letalskega prometa, pošta, brzovaj, telefon in radio) in imovino ljudskih združnih organizacij. V 17. členu pa sta še posebej "... zajamčeni zasebna lastnina in zasebna podjetnost v gospodarstvu ...". Glede lastništva zemlje pa je v 18. členu zapisano, da "... pripada tistemu, ki jo obdeluje ...", lahko jo poseduje tudi ustanova ali oseba, ki ni poljedelec, zakon pa bo določal koliko. Za veleposestva je bilo določeno, da nikakor ne smejo biti v zasebni lasti.

Ustava je določala, da je najvišji organ ljudske oblasti in ljudske suverenosti Ljudska skupščina Ljudske Republike Slovenije, v katero se je po sprejetju ustave preimenovala ustavodajna skupščina. Izvrševala je vse tiste pravice, ki z ustavo niso bile prenesene na prezidij in vlado

³⁴ Janez Šmidovnik, n. d., str. 91-102.

³⁵ ES zvezek št. 6, Ljubljana 1992, geslo Ljudska oblast.

³⁶ Ivan Kristan: n. d., str. 49; Poglavlje o ustavi je na straneh od 49 do 57.

³⁷ Volitve v ustavodajno skupščino, Slovenska kronika XX. stoletja 1941-1995, Ljubljana 1996, str. 143-144; O rezultatih glej Božo Zakrajšek: n. d., str. 890.

³⁸ Sprejeta prva slovenska ustava, Slovenska kronika XX. stoletja 1941-1995, Ljubljana 1996, str. 147.

LRS. Mandat Ljudske skupščine LRS kot najvišje zakonodajne oblasti je trajal 4 leta, za vojne in druge izredne razmere pa je bilo predvideno podaljšanje mandata. Redna zasedanja je imela dvakrat na leto, in sicer prvič najpozneje 15. junija in drugič najpozneje 15. decembra. Na predlog prezidija Ljudske skupščine LRS ali na zahtevo tretjine poslancev se je sestala tudi na izredno zasedanje. Za opravljanje posameznih nalog je Ljudska skupščina LRS iz svoje srede izvolila odbore. Z večino glasov večine navzočih poslancev je Ljudska skupščina LRS sprejemala zakone, z absolutno večino celotnega števila poslancev pa je sprejemala tudi spremembe in dopolnitve ustave, ki so jih smeli predlagati prezidij, vlada ali tretjina poslancev Ljudske skupščine LRS.

Ustava je po zgledu zvezne ustave vpeljala prezidij Ljudske skupščine LRS, katerega naloga je bila sklicevanje zasedanja Ljudske skupščine, razpis volitev vanjo, razglašanje in obvezno tolmačenje zakonov. Na predlog predsednika vlade prezidij izvršuje imenovanje in razreševanje članov vlade med dvema zasedanjema Ljudske skupščine, na predlog vlade določa podjetja republiškega pomena itd. Odgovoren je Ljudski skupščini, v primeru razpustitve Ljudske skupščine pa do izvolitve nove opravlja njene posle.

Kot najvišji upravni in izvršilni organ je ustava Ljudske republike Slovenije postavila vlado LRS, ki jo je imenovala in razreševala Ljudska skupščina LRS in je bila njej tudi odgovorna, v času ko Ljudska skupščina ni zasedala, pa je bila odgovorna prezidiju Ljudske skupščine LRS. Poleg vladnih uredb je vlada smela izdajati tudi uredbe z zakonsko močjo. Tako sta prezidij in vlada lahko posegala s svojimi pristojnostmi tudi v zakonodajno vejo oblasti.

Vlado so sestavljala ministrstva. Glede na pristojnosti je ustava ločila zvezno-republiška in republiška ministrstva. Zvezno-republiška so bila tista ministrstva, ki so vodila določene panoge državne uprave in so opravljala "... poleg poslov lastne pristojnosti tudi posle zvezno-republiških ministrstev zvezne vlade po njihovih pravilnikih, navodilih, odredbah in odločbah ...". Ta ministrstva so bila: za finance, za notranje zadeve, za pravosodje, za industrijo in rudarstvo, za trgovino in preskrbo, za kmetijstvo, za gozdarstvo, za delo in za gradnje.

Republiška ministrstva pa so bila tista, ki so vodila "... samostojno določene panoge državne uprave, spadajoče v pristojnosti republike in so odgovorna samo vladi LRS ...". Ta ministrstva so bila: za prosveto, za ljudsko zdravstvo, za socialno skrbstvo in za komunalne zadeve.

Na nižjih upravno-teritorialnih enotah so bili organi državne oblasti ljudski odbori. Glede njihovega delovanja in pristojnosti je slovenska ustava povzela določila zveznega Splošnega zakona o ljudskih odborih iz konca junija 1946.

V zadnjem delu pa je ustava urejala še področje pravosodja, kjer so poslovala Vrhovno sodišče LRS ter okrožna in okrajna sodišča ter ustrezajoča javna tožilstva.³⁹

Od prve slovenske ustave januarja 1947 do ustavnega zakona konec januarja 1953

Le nekaj dni po sprejetju slovenske ustave, 23. januarja 1947, je prezidij Ljudske skupščine LR Slovenije razglasil zakon o spremembi upravne razdelitve, ki je veljala od septembra 1946. Po novem se je ozemlje LRS upravno delilo na Glavno mesto Ljubljana ter na okraje in kraje. Odpravljena so bila dotedanja okrožja, število okrajev pa se ni spremenilo. Zakon je upravne pristojnosti odpravljenih okrožij začasno prenesel na vlado LRS in njene organe ter na okrajne ljudske odbore.⁴⁰

Na podlagi mirovne pogodbe z Italijo, ki je bila podpisana 10. februarja 1947 in je začela veljati po ratifikacijah 15. septembra 1947, je bila določena nova meja med Jugoslavijo in Italijo. K Jugoslaviji so bila priključena nekatera območja Gorice ter območja Idrije, Ilirske Bistrice, Postojne, Sežane in Tolmina. Vlada FLRJ je že 8. septembra 1947 sprejela uredbo o zamenjavi italijanskega denarja na območju, ki je bilo priključeno k Jugoslaviji. Uredbo je konkretiziralo navodilo zveznega ministrstva za finance z dne 13. septembra.⁴¹ Priključitev je 15. septembra 1947 uzakonil ukaz prezidija Ljudske skupščine FLRJ o veljavnosti jugoslovanske ustave, zakonov in drugih predpisov na območja, ki so bila priključena Jugoslaviji, prezidij slovenske Ljudske skupščine pa je čez tri dni sprejel še ukaz o veljavnosti slovenske ustave in slovenskih zakonov na območju priključenih ozemelj Slovenske primorske.⁴²

³⁹ Ustava Ljudske Republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 4A-20/47; Brane Kozina: n. d., str. 54-56; ES zvezek št. 6, Ljubljana 1992 gesli: Ljudska republika Slovenija in Ljudska skupščina LRS.

⁴⁰ Zakon o spremembah zakona o upravnih razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 5-21/47.

⁴¹ Uredba o odvzemu iz obtoka in zamenjavi denarja, ki se glasi na lire ter o preračunanju obveznosti v dinarje FLRJ na ozemlju, ki je po mirovni pogodbi z Italijo priključeno k Federativni ljudski republiki Jugoslaviji, Ur. l. FLRJ št. 77-536/47; Navodilo za izvajanje uredbe o obveznem obtoku in zamenjavi denarja, ki se glasi na lire ter o preračunavanju obveznosti v dinarje FLRJ na ozemlju, ki je po mirovni pogodbi z Italijo priključeno Federativni ljudski republiki Jugoslaviji ter za ureditev plačilnega prometa v zvezi s to uredbo, Ur. l. FLRJ št. 79-544/47.

⁴² 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. 80-549/47; Ukaz o razširjenju veljavnosti ustave, zakonov in drugih predpisov Ljudske republike Slovenije na področje, priključeno po mirovni pogodbi z Italijo k ozemlju Federativne ljudske republike Jugoslavije, kolikor pripada to ozemlje Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 39-211/47.

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-Nabrežine, 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. Za njuno oblastno območje je bilo 20. februarja 1947 ustanovljen Istrski okrožni ljudski odbor.⁴³

Ponovna upravna sprememba v Sloveniji je nastala februarja 1948, ko je Ljudska skupščina LRS sprejela novi zakon o upravni razdelitvi. Ljudska republika Slovenija je še naprej ostala razdeljena na Glavno mesto Ljubljana (to pa na 4 rajone: I. Center, II. Bežigrad-Šiška, III. Moste in IV. Vič-Rudnik in na kraje: 1. Ježica, 2. Polje in 3. Št. Vid) ter na okraje in kraje, ki so jih upravno vodili ljudski odbori. Število okrajev in s tem tudi okrajnih ljudskih odborov se je povečalo z dotedanjih 27 na 29 (na novo je bilo ustanovljenih 8 okrajev, in sicer: Dravograd, Gorica, Idrija, Ilirska Bistrica, Poljčane, Postojna, Sežana in Tolmin, odpravljeno pa je bilo 6 okrajev, in sicer: Konjice, Prevalje, Rakek, Slovenska Bistrica, Šmarje, Škofja Loka. Vseh 29 okrajev je združevalo 1.263 krajev.⁴⁴

Nove upravne spremembe so se dogodile spomladi 1949. Sredi februarja je Ljudska skupščina LRS sprejela spremembe in dopolnitve zakona o upravni razdelitvi Ljudske Republike Slovenije. Po novem je bilo ozemlje LRS upravno razdeljeno na 4 rajone in le še na en kraj Polje), na Primorsko oblast s sedežem v Postojni (obsegala je okraje Gorica, Idrija, Ilirska Bistrica, Postojna, Sežana in Tolmin) ter na okraje, mestne rajone in kraje. Ta zakonska sprememba je tudi okraj Maribor mesto razdelila na 3 rajone in kraj Kamnica, ki je bil zato črtan iz okraja Maribor okolica.⁴⁵

Dne 6. maja 1949 je Ljudska skupščina LRS sprejela zakon, ki je v upravno področje vpeljal oblasti. S tem je bila kot nova upravno-teritorialna enota vpeljana oblast, ki je povezovala več okrajev in mest in je bila zlasti gospodarska celota. Upravno so jih vodili oblastni ljudski odbori. V Ljudski Republiki Sloveniji so bile ustanovljene 3 oblasti, in sicer:

- **Goriška oblast s sedežem v Gorici, začasno pa v Postojni** je obsegala okraje: Gorica, Idrija, Ilirska Bistrica, Postojna, Sežana in Tolmin,

- **Ljubljanska oblast s sedežem v Ljubljani** je obsegala območje mesta Celje in okraje: Celje okolica, Črnomelj, Grosuplje, Jesenice, Kamnik, Kočevje, Kranj, Krško, Ljubljana okolica, Mozirje, Novo mesto, Trbovlje in Trebnje,

- **Mariborska oblast s sedežem v Mariboru** je obsegala območje mesta Maribor in okraje: Dravograd, Lendava, Ljutomer, Maribor okolica, Murska Sobota, Poljčane, Ptuj in Radgona.

- **Mesto Ljubljana** je bilo kot glavno mesto LRS izločeno iz oblasti in je predstavljalo posebno upravno enoto.⁴⁶

Hkrati z zakonom o ustanovitvi oblasti je Ljudska skupščina 6. maja 1949 sprejela tudi zakon o volitvah in delu začasnih oblastnih ljudskih odborov in o prenosu pristojnosti nanje. Zakon je predvidel volitve za odbornike oblastnih ljudskih odborov za obdobje do rednih volitev v ljudske odbore. Odbornike v začasne oblastne ljudske odbore (od 70 do 120) so glede na število prebivalstva volili okrajni in mestni ljudski odbori v oblasti, in prvih zasedanjih pa so oblastni ljudski odbori izvolili svoje izvršne odbore, predsednike in tajnike. Zakon je predvidel, da bosta prezidij Ljudske skupščine in vlada LRS z ukazi, uredbami in odločbami prenesla pristojnosti na oblastne ljudske odbore.⁴⁷

Nove upravne naloge ljudskih odborov v dobi nacionalizacije, kolektivizacije in socialističnega petletnega planskega gospodarstva (vsi ti procesi so do leta 1949 močno spremenili socialno in gospodarsko strukturo jugoslovanske družbe) je sredi leta 1949 prinesel novi Splošni zakon o ljudskih odborih.⁴⁸ Sprejela ga je Ljudska skupščina FLRJ na seji 28. maja 1949. V uvodnem delu zakona je zapisano, da se zakon sprejema zato "... da se ljudski odbori še bolj okrepijo in razvijejo kot organi oblasti v državi ..." in "... 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 ...". Obdržal je vse bistvene elemente, ki jih je prinesel Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1946, "... vnesel pa je važne izpopolnitve ..., ki v določeni meri že nakazujejo povečano vlogo ljudskih odborov kot organov lokalne samouprave oziroma večjo

⁴³ Nevenka Troha: n. d.; ES zvezek št. 2, Ljubljana 1988, geslo Cona A in cona B STO; ES zvezek št. 7, Ljubljana 1993, geslo Mirovna pogodba z Italijo; ES zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Svobodno tržaško ozemlje.

⁴⁴ Zakon o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 9-55/48.

⁴⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske Republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 8-34/49.

⁴⁶ Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 16-86/49.

⁴⁷ Zakon o volitvah in delu začasnih ljudskih odborov in o načinu prenosa pristojnosti na oblastne ljudske odbore, Ur. l. LRS št. 16-87/49.

⁴⁸ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ št. 40-410/49.

stopnjo njihove samoupravnosti ...".⁴⁹ Zelo se je povečal pomen t. i. lokalnega gospodarstva, ki je bilo materialna podlaga za delovanje ljudskih odborov. Spet se je začelo uveljavljati načelo lokalne samoupravne oblasti (lastne zadeve ljudskih odborov) v obliki samostojnega urejanja znotraj ljudskih odborov in od države na ljudske odbore prenesene oblike državne oblasti. Zakon je določal, da med zadeve oziroma naloge lokalnega pomena sodijo prizadevanja ljudskih odborov za gospodarski, socialni in kulturni razvoj njihovih območij. V okviru pooblastil pa so smeli nadzorovati tudi gospodarska podjetja in ustanove republiškega in državnega pomena. V splošnem so med zadeve lokalnega pomena spadala vsa tista področja, ki so "... zagotavljala, da so ljudski odbori lahko nastopali kot popolni samoupravni organi lokalne državne oblasti ...". V splošno delovno področje ljudskih odborov pa so po zakonu spadale zadeve, "... katerih narava zahteva neposredno vodilno vlogo višjih organov državne oblasti ...". Zakon je za posamezne stopnje ljudskih odborov natančno predpisal njihove pristojnosti. Nekoliko pa je popustil neposreden vertikalni nadzor nad izvajanjem aktov nižjih ljudskih odborov. Po 43. členu zakona so višji ljudski odbori imeli pravico razveljaviti ali odpraviti nezakonite in nepravilne akte nižjih ljudskih odborov. Te pravice pa niso imeli izvršilni odbori višjih ljudskih odborov pa tudi ne vlada. Imeli so le "... pravico zadržati izvršitev nezakonitih in nepravilnih aktov nižjega ljudskega odbora in predlagati svojemu ljudskemu odboru oziroma prezidiju ljudske skupščine ljudske republike naj jih razveljavi ali odpravi ... Če pa so ti akti izdani na podlagi splošnih predpisov (odlokov) nižjega ljudskega odbora, sme izvršilni odbor višjega ljudskega odbora samo zadržati njihovo izvršitev in predlagati nižjemu ljudskemu odboru, naj jih razveljavi ali odpravi ...".

Janez Šmidovnik ugotavlja, da je Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1949 pomemben zlasti zato, ker "... je izražal krepitev ljudskih odborov, in sicer tudi kot organov lokalne samouprave v teritorialnih enotah; ljudski odbori so postajali samostojnejši faktor jugoslovanskega političnega sistem. S tem zakonom je že bil storjen prvi korak proč od sovjetskega modela lokalne samouprave in organizacije državne oblasti ..." ,⁵⁰ kar je bilo zlasti očitno po letu 1948, po napadu Informbiroja. Jugoslavija se je otresla ruskega nadzora in Stalinovega dogmatizma, obnovljeni sta "... bili tezi o nujnosti popolnega preoblikovanja lastnine, tj. iz državne v družbeno, in popolne uveljavitve delavstva kot vodilne sile socialistične družbe ...".⁵¹ Po letu 1948 je Jugoslavija v sistemu državne in druž-

bene ureditve "... ubrala docela novo pot in uveljavila nove rešitve, za katere ni bilo vzorca niti na vzhodu niti na zahodu ...".⁵²

V prvem členu zakona je bilo določeno, da so ljudski odbori lokalni organi oblasti v upravno-teritorialnih enotah: v krajih, mestih, mestnih rajonih in naseljih, v okrajih in v oblasteh. Splošni zakon o ljudskih odborih je uvedel za mesta novo nomenklaturu njihovih možnih položajev; uvedel je pojme "mesto v sestavu okraja", "mesto, izločeno iz okraja" in "glavno mesto republike". Mesto, ki je imelo značaj mesta v sestavu okraja, je bilo na stopnji kraja, upravno ga je vodil mestni ljudski odbor, ki je imel enake pristojnosti kot krajevni ljudski odbor. Mesto, ki je imelo značaj mesta, izločenega iz okraja, je bilo na isti stopnji okraja. Glavno mesto pa je bilo upravno na stopnji oblasti.⁵³

Nekaj upravnih sprememb je Ljudska skupščina LRS sprejela 23. februarja 1949. Poslej je bilo Glavno mesto Ljubljana razdeljeno na 5 rajonov (odpravljen je bil kraj Polje), na novo pa je bilo določeno, da se upravna razdelitev Slovenije dopolni z mesti, izločenimi iz okrajev. Poslej je bilo na ozemlju LRS 27 okrajev in mesti Celje in Maribor, ki sta imeli status okraja.⁵⁴

Nekaj manj pomembnih sprememb, npr. vključevanje in izključevanje krajev v okraje, je bilo sprejetih tudi konec oktobra 1949.⁵⁵

Pri organizaciji uprave na okrajni ravni se je zgodila pomembna sprememba junija 1950, ko sta se mesti Jesenice in Kranj izločili iz okrajev Jesenice in Kranj in sta dobili značaj samostojnega okraja, kar je bilo v skladu z 12. členom Splošnega zakona o ljudskih odborih. Preostali del dotedanjega okraja Jesenice pa se je preimenoval v okraj Radovljica, kamor se je prenesel tudi sedež okraja. Hkrati sta se preimenovala dva okraja, in sicer okraj Dravograd v okraj Slovenj Gradec in okraj Mozirje v okraj Šoštanj. Poslej je na območju LRS delovalo 27 okrajev, mestoma Celje in Maribor pa sta se s statusom okraja pridružili še mesti Jesenice in Kranj. Določeno pa je tudi bilo, da je praviloma sedež krajevnega ljudskega odbora v kraju, po katerem se ljudski odbor imenuje.⁵⁶

Nekaj teritorialno-upravnih sprememb na mariborskem koncu je bilo sprejetih z ukazom prezidija Ljudske skupščine Slovenije novembra

⁴⁹ Janez Šmidovnik: n. d., str. 102.

⁵⁰ Janez Šmidovnik: n. d., str. 104.

⁵¹ ES zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

⁵² Janez Šmidovnik: n. d., str. 102.

⁵³ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. FLRJ št. 49-410/49, od 11. do 16. člena; Janez Šmidovnik: n. d., str. 115.

⁵⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 33-206/49.

⁵⁵ Ukaz o spremembi in dopolnitvi zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 35-220/49.

⁵⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 20-107/50.

1950, ko se je mesto Maribor razdelilo na 7 rajonov.⁵⁷

Po letu 1949 so se v Federativni Ljudski Republiki Jugoslaviji zgodile korenite spremembe v družbenoekonomski in politični ureditvi države. Vzroki zanje so bili neugodne notranje gospodarske razmere, preveč izrazito "... posnemanje sovjetskega socialističnega vzorca, kar je opazno slabilo podporo prebivalstva novi oblasti in zaviralo gospodarsko rast ..." ter informbirojevski spor, katerega posledica je bilo tudi pretrganje gospodarskih stikov z vzhodno-evropskimi državami in zastoj v jugoslovanskem gospodarskem razvoju. Zaradi takih razmer se je FLRJ odločila za nadaljnjo samostojno pot. Odločila se je za obliko upravljanja gospodarskih organizacij, ki je označena kot delavsko samoupravljanje. Formalni začetek novega načina upravljanja je uzakonil Temeljni zakon o upravljanju državnih gospodarskih podjetij in višjih gospodarskih združenj po delovnih kolektivih, ki je poznan tudi kot zakon o delavskih svetih oziroma zakon o samoupravljanju, ki ga je 27. junija 1950 sprejela Ljudska skupščina Federativne Ljudske Republike Jugoslavije. V preambuli zakona je zapisano, da je zakon sprejet zato "... da bi se postopno izvedlo gospodarjenje z državnimi gospodarskimi podjetji in z višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih po socialističnem načelu, da morajo z družbeno proizvodnjo gospodariti neposredno proizvajalci in zato, da bi se demokratična načela ljudskega samoupravljanja dalje razvijala ...". Pojem višje gospodarsko združenje je definiran v drugem odstavku prvega člena zakona in je pomenil združenje več gospodarskih podjetij. Kot organi upravljanja so bili uvedeni delavski sveti (od 15 do 120 članov) in upravni odbori (od 3 do 11 članov), za proizvodnjo in poslovanje podjetja pa je bil odgovoren direktor. Že pred sprejetjem zakona pa je v Jugoslaviji delovalo okoli 800 poskusnih delavskih svetov, med njimi tudi v tovarni Sava Kranj, ki je bil izvoljen 7. januarja 1950 na podlagi Navodila o osnovanju in delu delavskih svetov državnih gospodarskih podjetij, ki sta ga 23. decembra 1949 izdala Gospodarski svet vlade FLRJ in Centralni odbor Zveze sindikatov Jugoslavije.

Z uvajanjem delavskega samoupravljanja se je v državi namesto centralnega državnega planiranja v gospodarstvu začelo uvajati družbeno planiranje, tržne zakonitosti, večja samostojnost posameznih podjetij pri gospodarjenju in postopno zmanjševanje državnega vpliva na gospodarjenje.⁵⁸ Začel se je uveljavljati nov gospo-

darski sistem, ki je postopno ločeval državno upravo od gospodarstva. To je začelo delovati bolj samostojno in se je v naslednjih letih držalo letnih družbenih planov ter proračunov na vseh ravneh od zveznega, republiškega do okrajnega in občinskega. Te usmeritve pa so se v naslednjih letih kazale na celotnem sistemu jugoslovanskega družbenega razvoja, tudi v strukturi države in lokalne samouprave. Začela se je deetatizacija, ko so državni organi in s tem tudi ljudski odbori izgubili pravico, da neposredno vodijo gospodarska podjetja, zavode, javne službe in druge organizacije. Podjetja, ki so bila dotlej zvezna, republiška in okrajna, so postala samostojna in samoupravna, kar je pomenilo konec državnega kapitalizma in administrativnega gospodarjenja v Jugoslaviji. To je imelo velike posledice tudi za državne organe, h katerim so tedaj spadali tudi ljudski odbori. Kljub temu pa je država tudi poslej na gospodarskem področju še vedno imela pomembne funkcije. To so bile splošno planske in nadzorne funkcije, ki so morale zagotavljati usklajenost delovanja gospodarskih in drugih subjektov v državi. Poslej so državni in upravni organi imeli zlasti številne evidenčne in nadzorne naloge.

Družbene spremembe so se v državi uveljavljale postopno, a že na začetku so imele za posledico krčenje in zmanjševanje državnih nalog in s tem tudi državnega aparata, to je ministrstev, direktij in drugih operativno-upravnih organov, ki so do tedaj neposredno vodili gospodarstvo. Po navedbah Dušana Bilandžića se je zaradi reorganizacije aparata centralnih državnih organov uprava zmanjšala za 40 do 60%.⁵⁹ To pa je imelo za posledico, da se je pričel postopek "... obsežne decentralizacije nalog od zveznih in republiških organov na ljudske odbore...", saj nova razmerja med državnimi in samoupravnimi organizmi niso zahtevali več centralizirano urejene države. "... Zaradi odprave razlikovanja med podjetji oziroma zavodi zveznega, republiškega in lokalnega pomena so dobili ljudski odbori ustrezne planske

Začetki samoupravljanja v Sloveniji 1949-1953, Maribor 1983, str. 61-110; ES zvezek št. 10, Ljubljana 1996, geslo Samoupravljanje; ES zvezek št. 2, Ljubljana 1988, geslo Delavsko samoupravljanje; Prvi delavski svet v kranjski Savi, Slovenska kronika XX. stoletja 1941-1995, Ljubljana 1996, str. 181 (V tem zapisu je očitna napaka, saj kot letnico sprejetja zakona navaja leto 1949; O uvajanju delavskega samoupravljanja v Jugoslaviji: Branko Petranović, Čedomir Štrbac: Istorija socialističke Jugoslavije, prva knjiga, Beograd 1977, str. 127-135; Branko Petranović: Istorija Jugoslavije 1918-1978, Beograd 1980, str. 507-532; Dušan Bilandžić: Historija socialističke Federativne Republike Jugoslavije, glavni procesi 1918-1985, Zagreb 1985, str. 164-178; Dušan Bilandžić, Stipe Tonković, Samoupravljanje 1950-1974, Zagreb 1974; J. Vodušek: Nov gospodarski sistem, Zgodovina Slovencev, Ljubljana 1979, str. 900-902.

⁵⁹ Dušan Bilandžić: n. d., str. 176.

⁵⁷ Ukaz o spremembi meje med mestom Mariborom in okrajem Maribor okolica ter o spremembi razdelitve mesta Maribor na rajone, Ur. l. LRS št. 34-195/50.

⁵⁸ Temeljni zakon o gospodarjenju z državnimi gospodarskimi podjetji in z višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih, Ur. l. FLRJ št. 48-391/50; Jerca Vodušek Starič:

in nadzorne funkcije nasproti vsem organizacijam na svojem območju ...", s čimer se je okrepila vloga in položaj ljudskih odborov. Spremembe so bile tudi v predstavniških organih, to je v skupščinah in ljudskih odborih, kjer so imeli preveliko vlogo njihovi izvršilni organi, saj so samoupravljavci v gospodarstvu kot vedno bolj pomemben dejavnik v političnem sistemu države "... morali dobiti svoje mesto v okviru predstavniških organov ...".⁶⁰

Pri organizaciji državne oziroma lokalne samouprave so družbene spremembe v Sloveniji dobile prvi odziv januarja 1951 z odpravo oblasti kot upravno teritorialnih enot v LRS. Zakon je predvidel prenos pristojnosti oblastnih ljudskih odborov na republiške in okrajne organe ter na organe mest, ki so imela značaj okrajev. Prenehali sta Ljubljanska in Mariborska oblast, za Goriško oblast pa je bilo določeno, da začasno še deluje.⁶¹ S 1. marcem 1951 pa je bila odpravljena tudi Goriška oblast.⁶²

Družbene spremembe je uzakonil Splošni zakon o ljudskih odborih, ki ga je 1. aprila 1952 sprejela Ljudska skupščina FLRJ.⁶³ Zakon je, kot navaja Dušan Bilandžić, z odpravo hierarhičnega odnosa centralnih do lokalnih organov znatno razširil avtonomijo lokalnih organov.⁶⁴ Kot ugotavlja Janez Šmidovnik, je bil pri urejanju upravnih področij to prvi zares splošni zakon, ki je postavljale glavna načela za organizacijo, delovno področje, razmerja in delo ljudskih odborov. Ker ni veljal neposredno, je bil podlaga za poznejšo republiško zakonodajo s tega področja. Ljudska skupščina LRS je v začetku julija 1952 zato sprejela tri zakone, in sicer: Zakon o občinskih ljudskih odborih, Zakon o okrajnih ljudskih odborih in Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin.⁶⁵ Vsi štirje citirani zakoni so deloma spremenili dotedanjo ustavno strukturo ljudskih odborov, zato so bili ustavnega pomena in so bili sprejeti po ustavni proceduri.

V zakonu se prvič v jugoslovanski zakonodaji pojavi pojem lokalna samouprava, ko je v drugem odstavku prvega člena zapisano: "Ljudski odbori kot lokalni organi državne oblasti so organi ljudske samouprave v občinah, okrajih in mestih". Janez Šmidovnik meni, da je bil pri utrjevanju samouprave v lokalnih teritorialnih enotah "... najpomembnejši ukrep ... uvedba pojma in institucije občine v sistem lokalnih teritorialnih enot, ... da smo dobili z zakoni o ljudskih odborih iz leta 1952 dejansko občino kot

politično institucijo, ... kot pravno organizirano elementarno sociološko skupnost, v kateri se izražajo in se lahko tudi uveljavljajo najbolj neposredni interesi prebivalcev te skupnosti... ". Po tem zakonu ni bilo več krajevnih ljudskih odborov kot najvišjih organov državne oblasti na lokalni teritorialni enoti. Zakon pa je v 67. členu dopuščal možnost v vaseh in naseljih ustanoviti vaške odbore zato, "... da se lahko 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 ...". To pomeni, da so bili ti vaški odbori samo podaljšana roka občinskih ljudskih odborov in niso bili samostojni organi lokalne uprave. Opravljali so posamezne zadeve, za katere je bil pristojen občinski ljudski odbor. Zelo pomembno je tudi dejstvo, zapisano v 15. členu zakona, da so občina, okraj in mesto pravne osebe. Dotlej je na podlagi 24. člena Splošnega zakona o ljudskih odborih iz leta 1949 veljalo, da so bile pravne osebe njihovi organi, to je ljudski odbori, ki so jih kot pravno osebo zastopali predsedniki izvršnih odborov.⁶⁶

Kot splošno predstavniško telo so bili v občinah za tri leta izvoljeni občinski ljudski odbori, pri okrajnih in mestnih ljudskih odborih, ki so z zakonom postali dvodomni, pa so funkcijo splošnega predstavniškega telesa opravljali za štiri leta izvoljeni okrajni zbori in mestni zbori. Drugi zbor okrajnih in mestnih ljudskih odborov se je imenoval zbor proizvajalcev in je bil "... predstavniško telo proizvajalcev, ... ki delajo v proizvodnji, prevozništvu in trgovini ... zastopani v razmerju s svojim prispevkom, ... kakor ga kaže njihov delež v družbenem produktu okraja ali mesta."

Smernice Splošnega zakona o ljudskih odborih iz začetka aprila 1952 je že upošteval nov zakon o upravni razdelitvi Ljudske Republike Sloveniji, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela na seji 12. aprila 1952. Zakon je zmanjšal število okrajev z dosedanjih 27 na 19 (odpravljani so bili okraji: Grosuplje, Idrija, Ilirska Bistrica, Kamnik, Kranj okolica, Lendava, Poljčane, Radgona in Trebnje). Prenehali sta tudi mesti Jesenice in Kranj. Območje dotedanjega mesta Jesenice je bilo priključeno k okraju Radovljica, območje dotedanjega mesta Kranj pa v vnovič ustanovljeni okraj Kranj, h kateremu se je priključil 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" in na občini Polje in Sentvid, medtem ko sta mesti Maribor in Celje ostali sklenjeni upravno-teritorialni enoti. V 6. členu pa je bila

⁶⁰ Janez Šmidovnik: n. d., str. 105-109.

⁶¹ Zakon o odpravi oblasti kot upravno-teritorialnih enot v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 4-21/51.

⁶² Ukaz o določitvi dneva, ko preneha Goriška oblast, Ur. l. LRS št. 9-42/51.

⁶³ Splošni zakon o ljudskih odborih, Ur. l. LFRJ št. 22-244/52.

⁶⁴ Dušan Bilandžić: n. d., str. 177.

⁶⁵ Vsi trije zakoni so objavljeni v Ur. l. LRS št. 19/52 pod zaporednimi številkami 88, 89 in 90.

⁶⁶ Janez Šmidovnik: n. d., str. 109-111.

dopuščena možnost, da se mestna območja vseh treh mest s statutom mestnega ljudskega odbora razdelijo na občine, za okraje pa je veljalo, da so v njih povezane mestne občine in občine.

Po zakonu o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije z dne 12. aprila 1952 so bili v Sloveniji tile okraji:

-okraj **Celje okolica**: 40 občin, med njimi mestni občini Laško in Slovenske Konjice,

-okraj **Črnomelj**: 8 občin, med njimi mestni občini Črnomelj in Metlika,

-okraj **Gorica**: 17 občin, med njimi mestni občini Ajdovščina in Nova Gorica,

-okraj **Kočevje**: 12 občin, med njimi mestna občina Kočevje,

-okraj **Kranj**: 22 občin, med njimi mestne občine Kranj, Škofja Loka in Tržič,

-okraj **Krško**: 26 občin, med njimi mestne občine Brežice, Kostanjevica ob Krki, Sevnica in Videm-Krško,

-Okraj **Ljubljana okolica**: 40 občin, med njimi mestne občine Domžale, Kamnik, Litija, Višnja Gora in Vrhnika,

-okraj **Ljutomer**: 15 občin, med njimi mestni občini Gornja Radgona in Ljutomer,

-okraj **Maribor okolica**: 34 občin, med njimi mestna občina Slovenska Bistrica,

-okraj **Murska Sobota**: 22 občin, med njimi mestni občini Lendava in Murska Sobota,

-okraj **Novo mesto**: 23 občin, med njimi mestna občina Novo mesto,

-okraj **Postojna**: 15 občin, med njimi mestni občini Ilirska Bistrica in Postojna,

-okraj **Ptuj**: 24 občin, med njimi mestni občini Ormož in Ptuj,

-okraj **Radovljica**: 13 občin, med njimi mestne občine Bled, Jesenice in Radovljica,

-okraj **Sežana**: 13 občin, med njimi mestna občina Sežana,

-okraj **Slovenj Gradec**: 12 občin, med njimi mestni občini Ravne na Koroškem in Slovenj Gradec,

-okraj **Šoštanj**: 10 občin, med njimi mestni občini Šoštanj in Velenje,

-okraj **Tolmin**: 10 občin, med njimi mestne občine Bovec, Idrija in Tolmin,

-okraj **Trbovlje**: 13 občin, med njimi mestne občine Hrastnik, Radeče, Trbovlje in Zagorje ob Savi.

Skupaj je bilo spomladi 1952 na območju Ljudske republike Slovenije 372 občin (2 v okviru Glavnega mesta Ljubljana - mesti Maribor in Celje nista bili razdeljeni na občine - in 369 v okviru 19 okrajev), med njimi je bilo tudi 44 mestnih občin.⁶⁷

Manjše upravne spremembe, npr. ustanovitev nove občine Kamnica v mestu Maribor in nove občine Kal nad Kanalom v okraju Gorica, zlasti

pa priključitve nekaterih katastrskih občin in delov upravnih občin k drugim občinam, so bile izvršene že konec junija 1952.⁶⁸

Sredi maja 1952 so se zgodile spremembe tudi v coni B Svobodnega tržaškega ozemlja. Dne 15. maja je bila izdana odredba, s katero je bil odpravljen Istrski okrožni ljudski odbor, njegove pristojnosti pa so prešle na Okrajni ljudski odbor Koper, ki se je vse bolj vezal s slovenskimi oblastmi, in na Okrajni ljudski odbor Buje, ki se je povezoval s hrvaškimi oblastmi.⁶⁹

Ker je Splošni zakon o ljudskih odborih uzakonil le splošna načela za organizacijo, pristojnosti in delo ljudskih odborov, so bile podrobnosti urejene z republiškimi zakoni o občinskih, mestnih in okrajnih ljudskih odborih, ki jih je sprejela Ljudska skupščina LRS na seji 30. junija 1952.

Janez Šmidovnik ugotavlja, da je bilo "odkritje" občine v Jugoslaviji leta 1952 izjemno pomembno. Vsi trije republiški zakoni o ljudskih odborih v uvodnih členih uzakonjajo določilo, da so ljudski odbori (občinski, mestni, mestnih občin in okrajni) lokalni predstaviški organi oblasti in organi ljudske samouprave na svojih območjih. Na svojih območjih so bili najvišji organi državne oblasti in so jim bili podrejeni vsi lokalni upravni organi. Le z republiškimi zakoni je bilo mogoče na njihovih območjih za zadeve, ki so spadale v republiško pristojnost ustanoviti upravne organe, ki so bili "... podrejeni naravnost republiškim državnim organom ...". Za vse tri oziroma štiri oblike ljudskih odborov je veljalo, da dajejo smer gospodarskemu, socialnemu in kulturnemu razvoju ter razvijajo svojo samoupravo, pa tudi samoupravo gospodarskih in drugih družbenih organizacij ter zagotavljajo pravice državljanov.

Citirani trije zakoni so podrobneje opredelili pravice in dolžnosti ljudskih odborov.

Za podeželske občine, kot jih je imenoval Janez Šmidovnik, je veljal zakon o občinskih ljudskih odborih. Kot osnovne naloge občin in občinskih ljudskih odborov, ki jih Šmidovnik označuje kot naloge oziroma pristojnosti lokalnega pomena, "... ki se neposredno nanašajo gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj občine ...", so navedene naslednje: proračun in lokalne davščine, zagotovitev reda in določitev načina izkoriščanja pašnikov, gozdov, livad in kamnolomov, s katerimi gospodarji, sporazumno z okrajnim ljudskim odborom izdajanje regulacijskega načrta, skrb za občinske komunalne naprave (vodovodi, studenci, izviri, vodnjaki, kanalizacija, kopaljšča, pralnice itd.) in izkoriščanje le-teh, skrb za ureditev kraja, izgradnjo in

⁶⁷ Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS št. 11-39/52.

⁶⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS št. 19-92/52.

⁶⁹ Nevenka Troha: n. d., str. 100.

vzdrževanje ulic, drevoredov, za krajevni promet in krajevne poti ter lokalni promet, za pokopališča in za vzdrževanje stanovanjskega sklada. Občinska pristojnost je bila tudi vzdrževanje zdravniške službe, zdravstvenih postaj, ambulant itd. ter izvajanje ukrepov za preprečevanje bolezni, skrb za materialno oskrbo šol in drugih zavodov, skrb za varstvo otrok in mater ter za onemogle ter vzdrževanje lokalnega reda in posredovanje ob elementarnih nesrečah. Šmidovnik te naloge in pristojnosti označuje kot izrazito klasične naloge občin, ki poudarjajo "... reševanje tistih vprašanj, ki so z gledišča širokih državnih okvirov majhna, za življenje ljudi v naseljih pa temeljnega pomena ...". Prav tako so bile občinam in njihovim ljudskim odborom dodeljene tudi naloge oblastnega širšega pomena, saj je bilo določeno, da "... občinski ljudski odbor neposredno izvršuje zakone in druge predpise višjih državnih organov in izvaja zadeve izvršilne dejavnosti v razmerju do državljanov, gospodarskih in družbenih organizacij in zavodov, kadar mu je to z zakonom ali drugim predpisom dano v pristojnost ...". Finančno pokritje za izvajanje občinskih pristojnosti je bilo šibko. Občine so bile upravičene le do dela družbenih prihodkov, ki so jih morala plačevati gospodarske organizacije in običajni davčni zavezanci z njihovega območja, višino pa je določal družbeni plan okraja, ki je moral biti v skladu z družbenim planom republike. To pomeni, da je o glavnih občinskih dohodkih odločal okraj, zato je bil položaj občine v največji meri odvisen od položaja okraja, v katerega je spadala občina. Tudi zakonodaja je okrajem namenila največji pomen pri odločanju o lokalnih javnih nalogah. Zaradi takega sistema se finančna moč občine ni izražala skozi finančno in gospodarsko moč njenega območja. Občine pa so smele v skladu z zakoni razpisati občinske doklade in krajevne samopriskevke, ki so bili zlasti namenjeni za zgraditev komunalnih, kulturnih, zdravstvenih in socialnih občinskih naprav.⁷⁰

Zvezni zakon o ljudskih odborih, kakor tudi republiški zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin sta na upravnem področju mestom dodelila poseben položaj. Zaradi specifičnosti mest kot urbanih naselij so mesta "... morala dobiti vsaj del tistih pravic, ki so bile sicer v sistemu dane okrajem ...".⁷¹ Omenjeni republiški zakon je v 3. členu povzel določila iz zakona o upravni razdelitvi LR Slovenije z dne 12. aprila 1952 in spet definiral kraje, ki so imeli v Sloveniji status mesta. To so bili Ljubljana, Maribor in Celje. Le 13⁷² od 44 občin, ki so bile

v zakonu o upravni razdelitvi Slovenije označene kot mestne občine, je zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin opredelil kot "... mestne občine v sestavi okraja, ki imajo posebne pravice ..." oziroma občine s posebnimi pravicami. To so bile mestne občine Bled, Idrija, Jesenice, Kamnik, Kranj, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Postojna, Ptuj, Škofja Loka, Trbovlje in Trzin. Po zakonskem določilu je to pomenilo, da so bile mestne občine s posebnimi pravicami samostojne teritorialne, gospodarske in komunalne celote v okraju in so "... družbeno-politično, gospodarsko in kulturno središče svoje okolice ...", zato so imele posebne pravice in dolžnosti. Zanje je veljal zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin. Za vseh preostalih 31 občin, ki so imele v aprilskem zakonu o upravni razdelitvi Slovenije oznako mestna občina, pa so veljale določbe zakona o občinskih ljudskih odborih in so bile, razen z imenom, izenačene z običajnimi (navadnimi) občinami. Take pa so bile te mestne občine: Ajdovščina, Bovec, Brežice, Domžale, Črnomelj, Gornja Radgona, Ilirska Bistrica, Hrastnik, Kočevje, Kostanjevica ob Krki, Laško, Lendava, Litija, Ljutomer, Metlika, Ormož, Radeče, Radovljica, Ravne na Koroškem, Sevnica, Sežana, Slovenj Gradec, Slovenska Bistrica, Slovenske Konjice, Šoštanj, Velenje, Videm-Krško, Višnja Gora, Vrhnika, Tolmin in Zagorje ob Savi.

Mestne občine, za katere je veljal zakon o občinskih ljudskih odborih, so upravno vodili enodomni mestni ljudski odbori (MLO). Mestne občine, ki so bile opredeljene v zakonu o ljudskih odborih mest in občin, so upravno vodili ljudski odbori mestnih občin (LOMO), ki so bili enodomni, izvoljeni za dobo treh let. Kraje, ki pa so imeli status mesta, pa so upravno vodili ljudski odbori mest, ki jih zakon imenuje tudi mestni ljudski odbori in so bili dvodomni, sestavljeni iz mestnega zbora in zbora proizvajalcev. Mestni zbor je imel mandat štiri leta, zbor proizvajalcev pa dve leti.⁷³ Nekaj sprememb pri volitvah v mestni ljudski odbor in ljudski odbor mestne občine je bilo jeseni 1953, ko je za oba zbora mestnih ljudskih odborov obveljal štiriletni mandat.⁷⁴

Ljudski odbori mestnih občin so dobili v pristojnost vse zadeve izvršilne dejavnosti v razmerju do državljanov in organizacij, za katere so bili sicer pristojni okrajni ljudski odbori. To so bile naloge s področja financ, komunale, gradenj, obrti, turizma, gostinstva, lokalnega prometa, stanovanjskih zadev, trgovine, zdravstva in

⁷⁰ Zakon o občinskih ljudskih odborih, Ur. l. LRS št. 19-88/52, zlasti člen 12; Janez Šmidovnik: n. d., str. 110-113.

⁷¹ Janez Šmidovnik: n. d., str. 116.

⁷² Janez Šmidovnik v n. d. na str. 116 navaja, da je bilo teh občin 14, v 3. členu zakona pa jih je navedeno 13.

⁷³ S tem zakon povzroča zmedo, kajti tako so se imenovali tudi ljudski odbori mestnih občin, ki so bili izenačeni z običajnimi občinami (glej 6. in 7. člen zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin).

⁷⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS št. 31-100/53.

socialnega skrbstva. V teh zadevah so imeli nadzor nad ljudskimi odbori mestnih občin republiški in ne okrajni organi. Te občine so imele svoje družbene plane, ki so se neposredno vključevali v družbeni plan republike, tako kot je veljalo za okrajne družbene plane, in so bile finančno izenačene z okrajji.⁷⁵

Zakonodaja o ljudskih odborih iz leta 1952 je največjo vlogo namenila okrajem in okrajnim ljudskim odborom. Postali so tisti dejavnik v strukturi teritorialnih enot, na katerega je prehajalo težišče odločanja o javnih nalogah, hkrati pa so bili tudi prvostopenjski organi za izvrševanje zveznih in republiških zakonov. To je pomenilo veliko koncentracijo oblastnih funkcij na tej stopnji lokalne oblasti. Šmidovnik ugotavlja, da je bil "... okraj ... v razmerju do občin center oblastvene, finančne pa tudi politične moči ...". Postal je operativni nosilec gospodarskega in družbenega razvoja in je postal povezovalni člen, "... ki je združeval vse oblike nastajajoče samouprave v gospodarstvu in javnih službah ter v drugih družbenih dejavnostih na svojem območju ..." in je že predstavljal elemente bodoče komunalne ureditve države. Okrajni ljudski odbor kot nosilec okrajne oblasti sta sestavljala okrajni zbor kot splošno predstavniško telo in so ga prebivalci okrajja volili za dobo štirih let in zbor proizvajalcev, ki so ga kot predstavniško telo zaposlenih v okrajju volili za dobo dveh let.⁷⁶ Določeno je bilo, da okrajni ljudski odbor opravlja vse zadeve, ki se neposredno nanašajo na gospodarski, komunalni, kulturni in socialni razvoj okrajja kot celote in da za izvajanje omenjenih nalog iz okrajnega proračunskega denarja ustanavlja okrajna gospodarska podjetja in ustanove. Prav tako je bilo v pristojnosti okrajnega ljudskega odbora na prvi stopnji voditi upravni postopek.⁷⁷

Zakoni o ljudskih odborih iz leta 1952 so odpravili dotedanje izvršne odbore, ki so bili enotni izvršilni organi. Nadomestili so jih sveti za opravljanje posameznih upravnih zadev. V občinskih ljudskih odborih sveti niso bili obvezni, pri okrajnih in mestnih ljudskih odborih pa je delovalo po pet svetov: za gospodarstvo, za komunalne zadeve, za prosveto in kulturo, za ljudsko zdravstvo in socialno politiko in za notranje zadeve.

V pristojnost okrajnih in mestnih ljudskih odborov ter ljudskih odborov mestnih občin so sodili tudi sodniki za prekrške, ki so odločali o upravnem kazenskem postopku. Omenjeni ljudski odbori so smeli izvoliti enega ali več sodnikov za prekrške.

⁷⁵ Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS št. 19-90/52; Janez Šmidovnik: n. d., str. 114-119.

⁷⁶ Po Zakonu o spremembah in dopolnitvah zakona o okrajnih ljudskih odborih (Ur. l. LRS št. 31-99/53) s srede septembra 1953 je tudi zbor proizvajalcev dobil štiriletni mandat.

⁷⁷ Zakon o okrajnih ljudskih odborih, Ur. l. LRS št. 19-89/52.

Z uveljavljanjem zakonodaje o ljudskih odborih je na upravnem področju začelo postopno slabeti načelo demokratičnega centralizma.⁷⁸

Ustavni zakon z dne 30. januarja 1953

Družbene spremembe, ki so bile posledica uvajanja samoupravljanja, in spremembe, ki so nastajale kot posledica zakonodaje, zlasti zakonov o ljudskih odborih, so bile tako temeljite, da se je spremenila ustavna ureditev. Ustavne spremembe v državi⁷⁹ in republikah so bile uzakonjene z ustavnimi zakoni. Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije je Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske Republike Slovenije sprejela 30. januarja 1953. Bistveno je bilo, da je uzakonil družbeno lastnino proizvajalnih sredstev, s čimer je bila odpravljena državna lastnina nad njimi. V tretjem členu zakona je zapisano: "Družbena lastnina proizvajalnih sredstev, samouprava proizvajalcev v gospodarstvu in samouprava delovnega ljudstva v občini, mestu in okrajju so temelj družbene in politične ureditve." Z določilom v šestem členu je bila zagotovljena tudi samouprava delovnega ljudstva na prosvetnem, znanstvenem, kulturnem, socialnem in zdravstvenem področju; ta se izvršuje po samoupravnih zavodih. Predstavniki proizvajalcev so v zborih proizvajalcev v okrajnih in mestnih ljudskih odborih odločali, "... koliko materialnih sredstev naj se da za družbene potrebe in kako naj se porabijo ...".

Suverenost republike so po sprejetem ustavnem zakonu omejevala le določila zvezne ustave, Ljudska skupščina Ljudske Republike Slovenije, katere mandat je trajal štiri leta, pa je postala predstavnik suverenosti slovenskega naroda in najvišji organ oblasti v republiki.

Ustavni zakon je tudi v skupščini Ljudske Republike Slovenije uvedel dvodomni sistem.⁸⁰ Uzakonjena sta bila republiški zbor, v katerega so volili po enega poslanca na 12.000 prebivalcev, in zbor proizvajalcev, v katerega so volili po enega poslanca na 16.000 proizvajalcev, ki jih je zakon označeval kot "proizvajalsko prebivalstvo". Za izvajanje nalog iz svojih pristojnosti sta zbora imela odbore in komisije.

Spremembe so nastale tudi v zveznih in republiških izvršilnih organih. Na obeh ravneh so bili odpravljani prezidiji ljudskih skupščin,

⁷⁸ Janez Šmidovnik: n. d., str. 120-125.

⁷⁹ Ustavni zakon na državni ravni je sprejela Ljudska skupščina FLRJ dne 13. januarja 1953; Ivan Kristan: n. d., str. 57-64.

⁸⁰ Na zvezni ravni se je dvodomni sistem z zveznim ustavnim zakonom spremenil toliko, da je dotedanji zbor narodov postal sestavni del zveznega zbora, v posameznih primerih pa se je lahko izločil kot samostojen zbor. Na novo pa je ustavni zakon na zvezni ravni uzakonil zbor proizvajalcev.; ES zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

izvršilni organi pa so bili posledaj izvršni sveti. Na zvezni ravni je bila na novo uvedena funkcija predsednika republike, ki je postal izvršilni organ Ljudske skupščine FLRJ in je hkrati opravljal tudi naloge predsednika zveznega izvršnega sveta, funkcijo individualnega vodje države in funkcijo vrhovnega poveljnika jugoslovanskih oboroženih sil. Zvezni izvršni svet so volili izmed poslancev zveznega zbora, v njem so morali imeti predstavnike vse federalne enote, po položaju pa so bili njegovi člani poleg predsednika republike še predsedniki izvršnih svetov ljudskih republik. Opravljal je politično izvršilno funkcijo, upravno izvršilne funkcije pa so opravljali zvezni upravni organi.

Na republiški ravni so izvršilno oblast prevzeli republiški izvršni sveti. V 71. členu slovenskega ustavnega zakona je bilo določeno, da Ljudska skupščina "... poveri izvršnemu svetu predstavljanje Ljudske republike Slovenije, skrb za izvajanje zakonov, nadzorstvo nad delom republiške uprave, nadzorstvo nad zakonitostjo dela ljudskih odborov in določenih samoupravnih zavodov ter opravljanje drugih izvršilnih zadev iz pristojnosti republiških organov oblasti ...". Republiški izvršni svet, ki ga je volila republiška ljudska skupščina, je bil odgovoren ljudski skupščini in je štel od 20 do 30 članov. Za proučitev posameznih vprašanj iz svoje pristojnosti pa je iz svojih članov ustanavljal odbore in komisije.

Za neposredno opravljanje določenih izvršilnih nalog so bili ustanovljeni državni sekretariati in drugi republiški upravni organi, za izvajanje pristojnosti splošnega pomena na področju prosvete, znanosti, kulture in zdravstva ter socialne politike pa so se ustanovljali republiški sveti. Zakon je določal naslednje državne sekretariate: za notranje zadeve, za pravosodno upravo, za gospodarstvo in za proračun in državno administracijo. Predpisana sta bila tudi dva republiška sveta, in sicer: za prosveto in kulturo ter za zdravstvo in socialno politiko.

Ustavni zakoni so razširil pristojnosti republik, saj so imele pravico izvrševati oblast samostojno, razen v zadevah, ki jih je omejevala zvezna ustava. Pomenili so delno decentralizacijo.⁸¹

Od sprejetja ustavnega zakona januarja 1953 do uvedbe komunalnega sistema junija 1955

V letih po uveljavitvi ustavnega zakona se je

v Ljudski republiki Sloveniji pripravljala obsežna upravna reforma. Cilj je bil formirati teritorialne upravne enote, ki bodo gospodarsko čim bolj samostojne, zato sledimo zmanjševanju števila občin kot najmanjših upravno-teritorialnih enot. Nekaj majhnih sprememb, zlasti na celjskem območju, se je zgodilo septembra 1953. Mesto Celje se je posledaj delilo na ožje mestno območje in občine Škofja vas, Šmartno v Rožni dolini in Štore, ki so bile dotlej v okviru okraja Celje okolica.⁸²

Nove upravno-teritorialne spremembe pa so se spet zgodile konec marca 1954. Z zakonom je bilo odpravljeno mesto Celje, tako sta bili posledaj v LR Sloveniji dve mesti: Glavno mesto Ljubljana in mesto Maribor. Prenehali je okraj Celje okolica, ki ga je nadomestil okraj Celje, h kateremu so bile priključene vse občine dotednjega okraja Celje okolica, kraj Celje pa je dobil status mestne občine.⁸³ To statusno spremembo pri dotedanjem mestu Celje je uzakonil tudi zakon o spremembi zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela prav tako konec marca 1954. Tako se je nova mestna občina Celje pridružila dotedanjim 13 mestnim občinam v sestavi okrajev, ki so bile določene konec junija 1952 in so imele posebne pravice.⁸⁴ Novi okrajni ljudski odbor Celje pa je do volitev dobil status začasnega okrajnega ljudskega odbora.⁸⁵

Z londonskim sporazumom, ki je bil podpisan 5. oktobra 1954, sta v coni A in coni B Svobodnega tržaškega ozemlja prenehali vojaški upravi. Na območju cone A je začela veljati italijanska, na območju cone B (okraja Koper in Buje) pa jugoslovanska uprava.⁸⁶ Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije je 27. oktobra 1954 sprejela tudi zakon o razširitvi veljavnosti slovenske zakonodaje na koprsko območje. Ker se je na zasedbenem območju še pred priključitvijo k Jugoslaviji postopno uvajal med drugim tudi jugoslovanski upravni sistem, je zakon določal, "... da opravlja zadeve iz pristojnosti občinskega ljudskega odbora začasno ljudski odbor občine Koper okolica, dokler ne bo s posebnim zakonom urejeno vprašanje upravno-teritorialne pripadnosti tega območja, zadeve iz

⁸¹ Ustavni zakon o temeljih družbene in politične ureditve in o organih oblasti Ljudske republike Slovenije, Ur. l. LRS št. 3-13/53; Zakon za izvršitev ustavnega zakona ..., Ur. l. LRS št. 3-14/53; Z. Čepič: Obdobje socialistične demokracije 1953-1963, Zgodovina Slovencev, Ljubljana 1979, str. 902-916; ES zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična Republika Slovenija.

⁸² Zakon o spremembi zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS št. 31-101/53.

⁸³ Zakon o spremembah zakona o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in občine, Ur. l. LRS št. 13-41/54.

⁸⁴ Zakon o spremembi zakona o ljudskih odborih mest in mestnih občin, Ur. l. LRS št. 13-40/54.

⁸⁵ Zakon o začasnem ljudskem odboru Celje, Ur. l. LRS št. 13-42/54.

⁸⁶ ES zvezek št. 6, Ljubljana 1992, geslo Londonski sporazum; ES zvezek št. 2, Ljubljana 1988, geslo: Cona A in cona B; ES zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo: Svobodno tržaško ozemlje.

pristojnosti okrajnega ljudskega odbora pa ljudski odbor okraja Koper ...".⁸⁷

Leta 1954 so zelo intenzivno potekale priprave za novo upravno razdelitev Ljudske republike Slovenije in nove pristojnosti ljudskih odborov, in sicer kot podlaga za komunalno ureditev bodočih občin. Na Gorenjskem so bila npr. opravljena številna posvetovanja, tako da je pripravljalni odbor za formiranje komun na Gorenjskem na seji 13. novembra 1954 že sprejel osnutke bodoče upravno-teritorialne razdelitve obeh tedanjih gorenjskih okrajev (Radovljica in Kranj). Predvidevali so, naj bi bilo v bodoče na Gorenjskem 10 komun.⁸⁸

Uvedba komunalnega sistema sredi leta 1955⁸⁹

Sredi leta 1955 se je v Ljudski federativni republiki Jugoslaviji začelo temeljito spreminjanje lokalne, občinske samouprave. Vzpostavljen je bil komunalni sistem, "... ko je občina spremenila svojo naravo kot lokalna samoupravna skupnost klasičnega tipa ...", ki jo je močno preseglja. 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 uravnotežen in sposoben samostojnega življenja ...".⁹⁰ Komune so dobile tudi povsem ekonomske funkcije in "... začele prevzemati tisto vlogo, ki jo je imela v administrativnem socializmu država ...". Takšna vloga pa je zahtevala ekonomsko močnejše občine, zato je sledilo združevanje občin in okrajev.⁹¹

Komunalni sistem je formalno uvedel zakon o ureditvi občin in okrajev, ki ga je sprejela skupščina Ljudske republike Jugoslavije 16. junija 1955. V prvem členu je zapisano, da zakon "... določa položaj občin in okrajev in postavlja pravni temelj za ustanovitev novih okrajev in občin ...", in sicer dokler ne bo sprejet zvezni zakon o občinski in okrajni samoupravi. Občine so bile opredeljene kot temeljne politično-

upravne organizacije⁹² samouprave delovnega ljudstva in kot temeljne družbeno-ekonomske skupnosti prebivalcev na njihovih območjih. Okraji pa so bili opredeljeni kot politično-teritorialne samoupravne organizacije in družbeno-ekonomske skupnosti občin in prebivalcev na njihovih območjih. Zakon je nakazoval zmanjšanje pristojnosti okrajnih in povečanje pristojnosti občinskih ljudskih odborov, ker je določal, da bodo zvezni in republiški zakoni predpisali, "... katere zadeve iz sedanje pristojnosti okrajnih ljudskih odborov preidejo v pristojnost občinskih ljudskih odborov ...". Podrobno pa so morali pristojnosti ljudskih odborov določiti v statutih občin in okrajev. Da bi bila mogoča kar največja udeležba državljanov pri občinski samoupravi in da bi se opravljanje posameznih zadev, ki so neposredno pomembne za krajevno prebivalstvo kar najbolje izvajalo, je bila dana možnost, da z občinskim statutom v posameznih krajih občine ustanovijo krajevne odbore, ki so nadomestili dotedanje vaške odbore ustanovljene leta 1952. Izoblikovali naj bi se ne kot oblastni organi, ampak kot organi samouprave v posameznih naseljih, ki naj bi se zlasti ukvarjali s komunalnimi problemi na svojih območjih. To so zametki poznejših krajevnih skupnosti. Prvič pa so se v zakonodaji pojavili krajevni uradi, katerih namen je bil, "... da bi bile določene občinske upravne službe bližje prebivalstvu ...". Krajevni uradi so postali organi občinske uprave zunaj sedeža občin. Z občinskim statutom so jih lahko ustanovili občinski ljudski odbori.

Z zakonom je bilo na splošno določeno, da naj občinski ljudski odbori štejejo od 15 do 50 članov, za okrajne ljudske odbore, ki so ostali dvodomni, pa je veljalo, da morajo okrajni zbori šteti po novem od 50 do 100 članov, zbori proizvajalcev pa najmanj od tri četrtine do enakega števila odbornikov, kot so jih imeli okrajni zbori. Okrajne in občinske ljudske odbore so vodili predsedniki (možno je bilo imeti tudi podpredsednike), za opravljanje določenih nalog pa so bili s statuti določeni sveti. Za neposredno izvajanje upravnih nalog so bili ustanovljeni upravni organi, ki so se pri občinah lahko imenovali oddelki, odseki, uradi, uprave, upravne komisije, inšpekcije in upravni zavodi. Pri okrajnih so upravne organe imenovali enako, dodana so bila le še tajništva. Upravni organi so se ustanavljali s statuti in v okviru statuta z odloki ljudskih odborov. Zakon je opredelil tudi institut občinskih in okrajnih sodnikov za prekrške, ki so znotraj svojih pristojnosti vodili upravno-kazenske postopke za upravne prekrške in vse druge

⁸⁷ Zakon o razširitvi veljavnosti ustave, zakonov in drugih predpisov Ljudske republike Slovenije na koprsko območje, Ur. l. LRS št. 43-156/54.

⁸⁸ Glas Gorenjske, posebna izdaja, letnik VII, št. 46 a Kranj, 15. november 1954.

⁸⁹ Dragutin Božić, Savin Jogan: Samoupravljanje v občini, Zagreb 1974.

⁹⁰ Janez Šmidovnik: n. d., str. 126-131.

⁹¹ Z. Čepič: Obdobje socialistične demokracije 1953-1963, Zgodovina Slovencev, Ljubljana 1979, str. 903.

⁹² Janez Šmidovnik v n. d. na str. 131 in 132 opozarja, da se je uveljavila nova terminologija za lokalne teritorialne enote, saj se "... dotedanji naziv: upravnoteritorialna enota spreminja v političnoteritorialna enota. Nova terminologija naj bi izražala novo politično vsebino občinske samouprave ...".

vrste prekrškov. Na ravni okrajev pa sta bili predvideni še personalna komisija in disciplinsko sodišče. Novi ljudski odbori so morali biti izvoljeni in začeti poslovati 1. septembra 1955. Skrajni rok za začetek delovanja novih ljudskih odborov pa je bil 1. oktober istega leta.⁹³

Izvedbo splošnega zakona o ureditvi občin in okrajev je v Sloveniji urejal zakon o izvedbi nove ureditve občin in okrajev, ki ga je Ljudska skupščina Ljudske Republike Slovenije sprejela 28. junija 1955. Ta zakon v glavnem povzema določila zveznega splošnega zakona. Določal pa je, da morajo biti prve seje novih okrajnih ljudskih odborov najpozneje do 20. julija, ljudskih odborov občin pa najpozneje do 10. avgusta 1955. Z dnem, ko so se konstituirali novi ljudski odbori novih občin in okrajev, so prenehali delati pripravljalni odbori za formiranje komun, ki jih je definiral zvezni splošni zakon. Najpozneje do 31. avgusta 1955 so dotedanje občine morale zaključiti svoje uradne knjige, arhive pa izročiti novim občinam in okrajem oziroma njihovim ljudskim odborom. Nekoliko podrobneje je bilo v izvedbenem republiškem zakonu opredeljeno tudi delo bodočih krajevnih uradov, ki so morali začeti poslovati najpozneje 1. januarja 1956, v krajih pa, kjer je do sedaj bil sedež občine, pa po novem to več ne bo, so krajevni uradi morali začeti poslovati 1. septembra 1955. Tako se je ohranila določena upravna kontinuiteta pri izvajanju najbolj osnovnih upravnih nalog v krajih, kjer so odpravili dotedanje občine. Naloga krajevnih uradov je bilo vodenje matičnih knjig in volilnih imenikov in izdajanje izpiskov iz njih, sprejemanje vlog državljanov za občinski ljudski odbor in izdajanje živinskih potnih listov za območje, za katero so bili ustanovljeni.⁹⁴

Omenjeni zvezna in republiška zakonodaja sta močno posegli v upravno-teritorialno razdelitev Ljudske Republike Slovenije. Ta se je z manjšimi popravki obdržala vse do slovenske osamosvojitve leta 1991 oziroma do ustanovitve novih občin 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,⁹⁵ je zahteval že četrti člen zveznega splošnega zakona o ureditvi občin in okrajev. Izvedbeni slovenski zakon in isti dan sprejeti republiški zakon o novi upravni razdelitvi Slovenije pa sta dotedanjo upravno razdelitev odpravljala s 1. septembrom 1955.

Ljudska skupščina Ljudske Republike Slovenije je novi zakon o upravni razdelitvi Slovenije,

zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski Republiki Sloveniji, sprejela 28. junija 1955. Zakon ni več poznal mest in mestnih občin kot upravno-teritorialnih območij, ampak je Slovenijo upravno razdelil na okraje in občine. Število okrajev se je zmanjšalo, prav tako pa se je znatno zmanjšalo tudi število novih občin.

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

-okraj Celje s sedežem v Celju (obsegal je občine Celje, Kozje, Laško, Mozirje, Planina pri Ševnici, Rogaška Slatina, Slovenske Konjice, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah, Šoštanj, Vojnik, Vrnsko in Zalec),

-okraj Gorica s sedežem v Novi Gorici (obsegal je občine Ajdovščina, Bovec, Cerklje, Dobrovo, Idrija, Kanal, Kobarid, Komen, Nova Gorica, Šempeter pri Novi Gorici, Tolmin in Vipava),

-okraj Kočevje s sedežem v Kočevju (obsegal je občine Dobrepolje, Draga-Loški Potok, Kočevje, Lašče, Predgrad, Ribnica in Sodražica),

-okraj Koper s sedežem v Kopru (obsegal je občine Divača, Hrpelje, Ilirska Bistrica, Izola, Koper, Piran, Pivka, Postojna in Sežana),

-okraj Kranj s sedežem v Kranju (obsegal je občine Bled, Bohinj, Cerklje, Gorenja vas, Jesenice, Kranj, Radovljica, Škofja Loka, Trzin, Železniki in Žiri),

-okraj Ljubljana s sedežem v Ljubljani (obsegal je občine Borovnica, Cerknica, Dobra 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 in Vrhnika),

-okraj Maribor s sedežem v Mariboru (obsegal je občine 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 in Sentilj),

-okraj Murska Sobota s sedežem v Murški Soboti (obsegal je občine Beltinci, Cankova, Gornja Radgona, Grad, Lendava, Ljutomer, Martjanci, Murska Sobota, Petrovci-Šalovci in Videm ob Ščavnici),

-okraj Novo mesto s sedežem v Novem mestu (obsegal je občine Črnomelj, Kostanjevica Podbočje, Metlika, Mirna, Mokronog, Novo mesto, Semič, Straža Toplice, Šentjernej, Trebnje in Žužemberk),

-okraj Ptuj s sedežem v Ptujju (obsegal je občine Borl, Cirkovce, Desternik, Gorišnica, Juršinci, Lešje, Ormož, Ptuj, Središče in Videm),

⁹³ Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev, Ur. l. FLRJ št. 26-269/55; Janez Šmidovnik: n. d., str. 140.

⁹⁴ Zakon o izvedbi nove ureditve občin in okrajev, Ur. l. LRS št. 24-120/55.

⁹⁵ Janez Šmidovnik: n. d., str. 133, 136.

-okraj Trbovlje s sedežem v Trbovljah (obsegal je občine Brežice, Hrastnik, Radeče, Senovo, Sevnica, Trbovlje, Videm-Krško in Zagorje ob Savi).

Čeprav zakon ne pozna več mest in mestnih občin, pa je v njegovem četrtem členu določeno, da se s statutom okrajnega ljudskega odbora Ljubljana in Maribor lahko za občine v okviru nekdanjih mest Ljubljana in Maribor ustanovi skupen organ, ki se je imenoval mestni svet "... za opravljanje komunalnih in drugih zadev, ki imajo skupen pomen za te občine ...".⁹⁶ 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.⁹⁷

Že naslednji dan, 29. junija 1955, je izvršni svet Ljudske skupščine LR Slovenije z odločbo ustanovil devetčlansko republiško komisijo za pravilno in pravočasno izpeljavo organizacije ljudskih odborov novih občin in okrajev⁹⁸ ter odločbo, s katero je določil število odbornikov v ljudskih odborih za vseh 11 okrajev. Povprečno so okrajni zbori šteli od 50 do 60 članov (najmanj 44 odbornikov v okrajnem zboru okrajnega ljudskega odbora Kočevje, največ po 70 odbornikov v okrajnih zborih okrajnih ljudskih odborov Celje in Gorica). Nekoliko manj je bilo odbornikov v okrajnih zborih proizvajalcev (najmanj 32 v kočevskem okrajnem ljudskem odboru in največ 70 v celjskem okrajnem ljudskem odboru).⁹⁹

Z oblikovanjem novih večjih občin in okrajev so nastale zaokrožene geografske in gospodarske celote, ki naj bi bile sposobne samostojnega življenja, čeprav je za marsikatero novo občino veljalo, da kljub obsežnosti svojega ozemlja ni imela dovolj materialnih pogojev za izvrševanje nalog komunalnega sistema.¹⁰⁰

Od uvedbe komunalnega sistema sredi leta 1955 do sprejetja ustave Socialistične republike Slovenije aprila 1963

Janez Šmidovnik ugotavlja, da sprva ni bilo "... načelno pravno določeno, kakšne naj bi bile sploh funkcije komune ..." in so tako nastalo praznino poskušali zapolniti z občinskimi statuti. Zato je bila akcija za pripravo in sprejemanje občinskih statutow, ki so morali biti vsaj približno vsebinsko enaki, "... da bi vsaj približno izražali politične ideje o komuni ..." vsedrjavna in močno usklajena. Akcija priprave občinskih statutow je potekala na vzorčnem statutu občine Kranj, ki ga v n. d. predstavlja Janez Šmidovnik. Meni, da so pripravljalci statutow imeli težave z določanjem funkcij komune, ker so bile "... formulacije občinskega statuta po večini izrazito abstraktne, bolj politične kot pravne ..." in zato skoraj neizvedljive, kar pa je bilo tedaj po mnenju avtorja manj pomembno vprašanje. Prevladovalo je namreč "... mnenje, da oblastvene funkcije države in s tem tudi občine hitro odmirajo ...".¹⁰¹ Sicer pa je za spremljanje problematike, povezane s statuti, Ljudska skupščina LRS 13. julija 1955 z odlokom ustanovila tudi posebno petčlansko komisijo, katere naloga je bila zlasti pregled in analiza statutow okrajev.¹⁰²

Po sprejetju temeljne zakonodaje, ki je uzakonila komunalni sistem, je sledilo obdobje postopnega prenosa pristojnosti z okrajev in republike na občine. V začetku julija 1955 je bil sprejet zvezni zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov. Opredelil je pristojnosti na zvezni in republiški ravni, podrobneje pa med okrajnimi in občinskimi ljudskimi odbori, in določil naloge, ki jih opravljajo ljudski odbori na svojih sejah, sejah njihovih svetov in sejah upravnih organov.¹⁰³

Za območje Ljudske Republike Slovenije je pristojnosti med okrajnimi in občinskimi ljudskimi odbori podrobno opredelil republiški zakon, ki je bil sprejet 13. julija 1955. Določal je "... pristojnosti ljudskih odborov občin in okrajev v zadevah, ki so na podlagi sedanjih republiških zakonov in drugih predpisov spadale v pristojnost ljudskih odborov ...". V prilogi I-B k zakonu so našteje pristojnosti občinskih ljudskih odborov, ki so že po dotedanji zakonodaji sodile v občinsko pristojnost, v prilogi I-A so navedene zadeve, ki so po dotedanji republiški zakonodaji spadale v pristojnost okrajnih ljudskih odborov, s tem zakonom pa so prešle v pristojnost občinskih ljudskih odborov. V prilogi II pa so navedena področja, ki so še naprej ostala v pristojnosti

⁹⁶ Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 24-119/55.

⁹⁷ Janez Šmidovnik: n. d., str. 138.

⁹⁸ Odločba o ustanovitvi republiške komisije za izpeljavo organizacije ljudskih odborov novih občin in okrajev, Ur. l. LRS št. 24-127/55.

⁹⁹ Odločba o določitvi števila odbornikov ljudskih odborov novih okrajev, Ur. l. LRS št. 24-128/55.

¹⁰⁰ Janez Šmidovnik v n. d. na str. 137 navaja, da je se je na območju celotne države FLRJ leta 1955 ustanovilo 1 479 novih občin, medtem ko jih je bilo leta 1952 skupno kar 4 070. Na ta način se je povprečna velikost občine in število prebivalcev v njej povečalo za trikrat. Prav tako se je v državnem merilu tudi število okrajev močno zmanjšalo s 327 leta 1952 na 107 leta 1955; glej tudi str. 139.

¹⁰¹ Janez Šmidovnik: n. d., str. 135-136.

¹⁰² Odlok o ustanovitvi komisije Republiškega zbora Ljudske skupščine LRS za statute, Ur. l. LRS št. 26-132/55.

¹⁰³ Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov, Ur. l. FLRJ št. 34-371/55.

okrajnih ljudskih odborov. V vseh prilogah so pri posameznih pristojnostnih področjih navedeni tudi odgovarjajoči republiški zakoni in drugi predpisi.¹⁰⁴

Marca 1956 je bil sprejet zvezni zakon o državnih upravi, ki jo kot funkcijo enotne oblasti delovnega ljudstva izvršujejo upravni organi. Leti neposredno izvajajo zakone, družbene plane in druge na podlagi zakonov izdane predpise. Po določilih 11. člena zvezni, republiški in okrajni upravni organi ne smejo prevzeti nobene zadeve iz pristojnosti republiškega, okrajnega oziroma občinskega upravnega organa, razen če to izrecno določa zakon. V nadaljevanju pa zakon podrobneje opredeljuje zvezne in republiške upravne organe.¹⁰⁵

Strukturo upravne oblasti na območju Ljudske Republike Slovenije na vseh ravneh je določal zakon o upravnih organih, ki je bil sprejet 25. aprila 1956. Kot republiški državni organi so bili določeni trije državni sekretariati (za notranje zadeve, za pravosodno upravo in za finance), devet sekretariatov izvršnega sveta Ljudske skupščine LR Slovenije (za zakonodajo in organizacijo, za splošne gospodarske zadeve, za industrijo in obrt, za kmetijstvo in gozdarstvo, za blagovni promet, za urbanizem, stanovanjsko izgradnjo in komunalne zadeve, za promet, za delo in za občno upravo), samostojne republiške uprave in inšpekcije (uprava za gozdarstvo, uprava za vodno gospodarstvo, uprava za ceste, geodetska uprava in sanitarni inšpektorat) ter drugi republiški upravni organi (zavod LR Slovenije za gospodarsko planiranje in zavod LR Slovenije za statistiko). Kot izvršilno-upravni organi na področju prosvete, kulture, zdravstva in socialne politike ter na drugih področjih z družbenim upravljanjem so bili ustanovljeni republiški sveti (za šolstvo, za kulturo in prosveto, za zdravstvo in za socialno varstvo).

Zakon je predpisoval tudi svete in upravne organe pri okrajnih in občinskih ljudskih odborih. Svete kot izvršilne organe in upravne organe, ki vodijo upravne zadeve okrajnih in občinskih ljudskih odborov ter njihove pristojnosti, določijo okrajni in občinski statuti. V 50. členu je bilo določeno, da "... sveti dajejo upravnim organom ljudskega odbora smernice za njihovo delo in nadzorujejo njihovo delo ...", upravni organi pa morajo svetom poročati o svojem delu. Naloge upravnih organov so podrobneje opredeljevala določila zveznega zakona (2. člen) o državnih upravi.

Okrajni ljudski odbori so morali ustanoviti naslednje svete: za notranje zadeve, za splošno upravo, za družbeni plan in finance, za gospodarstvo, za urbanizem in komunalne zadeve, za

delo, za šolstvo, prosveto in kulturo, za zdravstvo in za socialno varstvo. Okrajni ljudski odbori so lahko za eno področje ustanovili več svetov ali pa za več področij samo en svet. Za občinske ljudske odbore pa so bili predpisani tile sveti: za notranje zadeve, za splošno upravo, za družbeni plan, za finance, za gospodarstvo, za komunalne zadeve, za stanovanjske zadeve, za delo, za šolstvo, kulturo in prosveto, za zdravstvo, za socialno skrbstvo, za varstvo družine in za druga področja socialnega skrbstva.

Zakon je opredelil tudi okrajne in občinske upravne organe. Med okrajne upravne organe so šteli tajništva, uprave, inšpektorate, upravne zavode in direkcije. Pri vsakem okrajnem ljudskem odboru so bila obvezna tajništva: za notranje zadeve, za finance, za gospodarstvo, za delo, za šolstvo, prosveto in kulturo, za zdravstvo in socialno skrbstvo. Pri okrajnih ljudskih odborih so bili tudi upravni zavodi za planiranje, za statistiko in katastrski urad. Drugi okrajni upravni organi so lahko delovali kar v okviru tajništev.

Upravni organi občinskih ljudskih odborov so bila tajništva, ki so bila enotni organi občinske uprave, njihove notranje organizacijske enote pa so lahko bili referati in odseki. Za bolj razvite in večje občine je bilo dovoljeno ustanoviti tudi druge vrste upravnih organov.¹⁰⁶

Spet je v organizacijo uprave ljudskih odborov posegel zakon, ki je bil sprejet v začetku julija 1959. Določil je, da so temeljni upravni organi občinskega ljudskega odbora tajništva ali pa oddelki, temeljni upravni organi okrajnega ljudskega odbora pa so bili po novem oddelki, le izjemoma, kadar je tako določal zakon, tudi tajništva. Pri obeh oblikah ljudskih odborov so bili upravni organi lahko tudi uprave, direkcije, upravni zavodi in komisije. Posebni upravni organi pri okrajnih ljudskih odborih so lahko bili tudi inšpektorati, pri občinskih ljudskih odborih pa so bili kot posebni upravni organi označeni krajevni uradi. Upravni zavodi in krajevni uradi so bili samostojni upravni organi, vsi drugi pa so smeli delovati le v okviru tajništev oziroma oddelkov. Določeni so bili s statutom ljudskega odbora. Zakon je določal tudi področja dela posameznim upravnim organom.¹⁰⁷

Janez Šmidovnik ugotavlja, da "...primerjava med obvezno minimalno organizacijo okrajne in občinske uprave ... pokaže, da se je povečana vloga komune le počasi prebijala ...".¹⁰⁸ V splošnem pa je mogoče ugotoviti, da so se v letih, ki so sledila do sprejetja nove ustave leta 1963, pristojnosti občin in njihovih ljudskih odborov povečevale, pristojnosti okrajnih ljud-

¹⁰⁴ Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov v zadevah, ki so urejene z dosedanjimi republiški predpisi, Ur. l. LRS št. 26-130/55.

¹⁰⁵ Zakon o državnih upravi, Ur. l. FLRJ št. 13-127/56.

¹⁰⁶ Zakon o upravnih organih v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 13-45/56.

¹⁰⁷ Zakon o organizaciji uprave ljudskih odborov, Ur. l. LRS št. 22-119/59.

¹⁰⁸ Janez Šmidovnik: n. d., str. 146.

skih odborov pa manjšale. Leta 1957 so bile z okrajev na občine prenesene pristojnosti do gospodarskih organizacij na občinskih območjih. Občine so dobile svoje inšpekcijske službe, kot so bile finančna, tržna, veterinarska, kmetijska, gradbena inšpekcija in inšpekcija dela. Še vedno pa so lahko posredovale okrajne inšpekcije, kadar občinske niso dobro delovale. Spet so bile dodatne pristojnosti občinskim ljudskim odborom dodeljene konec leta 1957.¹⁰⁹

Z večanjem pristojnosti občinskih ljudskih odborov, pri katerih se je vse bolj uveljavljalo načelo občinske univerzalne pristojnosti glede izvrševanja vseh zakonov in drugih predpisov in izvajanja vseh javnih služb v občini, so se povečevale tudi njihove finančne težave. Janez Šmidovnik ugotavlja, da je bilo občinam veliko lažje dajati nove pristojnosti, kakor zagotoviti ustrezna finančna sredstva za njihovo delovanje. Občine so postale prvi in najvažnejši člen pri izvrševanju javnih nalog in bile hkrati ves čas zadnje v vrsti za pridobitev sredstev za izvrševanje nalog. Zaradi tega so se po letu 1958 pri občinah začeli oblikovati zunajproračunski skladi (investicijski, stanovanjski in cestni), s katerimi so se financirale posamezne potrebe splošnega pomena. Polnili so se iz prispevkov in davkov gospodarskih organizacij in posameznikov z občinskega območja.¹¹⁰

V sestavo občinskih ljudskih odborov je posegel zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov, ki je bil sprejet sredi julija 1957. Novost je bila, da je zakon tudi v občinski ljudski odbor vpeljal dvodomni sistem, saj so po zakonu občani volili odbornike v občinski zbor (od 15 do 50 odbornikov), odbornike v občinski zbor proizvajalcev (od tri četrtine do enakega števila odbornikov kot za občinski zbor) pa so volili v proizvajalski skupini industrije, trgovine in obrti in v proizvajalski skupini kmetijstvo. Za okrajni zbor je bilo določeno, da se izvoli od 40 do 80 odbornikov, v okrajni zbor proizvajalcev pa po enakem sistemu kot v občinski zbor proizvajalcev.¹¹¹ Volitve v okrajne in občinske ljudske odbore so bile razpisane za oktober 1957, in sicer za okrajne in občinske zборе za 20. oktober, za občinske in okrajne zборе proizvajalcev pa za 26. oktober za proizvajalsko skupino industrija, trgovina in obrt in za 27. oktober za proizvajalsko skupino kmetijstvo.¹¹²

¹⁰⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov v zadevah, ki se urejajo z dosedanjimi republiškimi predpisi (v prečiščenem besedilu so predpis poimenovali Zakon o pristojnostih občinskih in okrajnih ljudskih odborov), Ur. l. LRS št. 49-227/57; Uredba o pristojnosti občinskih in okrajnih ljudskih odborov, Ur. l. LRS št. 49-228/57.

¹¹⁰ Janez Šmidovnik: n. d., str. 147-151.

¹¹¹ Zakon o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS št. 25-117/57.

¹¹² Odlok o razpisu splošnih volitev v ljudske odbore, Ur. l. LRS

Konec maja 1958 je bilo s spremembo zakona določeno, da morajo občinski zbori šteti od 15 do 70 odbornikov, okrajni zbori pa od 40 do 100 odbornikov.¹¹³

Zaradi vse večjih občinskih pristojnosti in skromnih finančnih sredstev za izvajanje le-teh so začeli odpravljati manjše in finančno šibkejše občine. Prav odpravljanje občin in tudi okrajev je bilo značilnost obdobja v drugi polovici petdesetih in prvi polovici šestdesetih let 20. stoletja. Na območju celotne Jugoslavije se je v letih od 1956 do 1963 število okrajev zmanjšalo z 107 na 40, na območju Slovenije od 11 na 4, število občin v celi državi s 1 479 na 581, na območju Slovenije pa s 130 na 66.

V Sloveniji so bili formalni predlagatelji za odpravo občin okrajni ljudski odbori, vendar pa so prebivalci zapiranjju svojih občin tudi nasprotovali in Janez Šmidovnik ugotavlja, "... da se je odpor zoper odpravo občin stopnjeval čim bolj se je manjšalo njihovo število ...".¹¹⁴

V letu 1956 ni bilo skoraj nikakršnih sprememb v upravno-teritorialnih zadevah, le pri okraju Koper je bilo konec aprila dodanih nekaj katastrskih občin in naselij.¹¹⁵ Proti koncu petdesetih let pa je bilo spreminjanje ter odpravljanje okrajev in občin vedno bolj pogosto. Dne 12. julija 1957 je slovenska skupščina sprejela zakon, s katerim sta bila odpravljena okraja Kočevje in Ptuj. Del območja dotedanega okraja Kočevje so priključili okraju Ljubljana, del pa okraju Novo mesto, medtem ko je bilo celotno območje okraja Ptuj vključeno v okraj Maribor. Hkrati so bile odpravljene tudi naslednje občine: Planina pri Sevnici v Celjskem okraju, Draga-Loški Potok in Predgrad v dotedanem okraju Kočevje ter Borl, Cirkovce, Desternik, Juršinci in Videm v dotedanem okraju Ptuj. Območja razpuščenih občin so bila priključena drugim občinam. Delno so spremenili tudi meje med nekaterimi občinami v okraju Maribor.¹¹⁶ Izpe-

št. 31-153/57; Odločbi o imenovanju republiške in okrajnih volilnih komisij, Ur. l. LRS št. 31-154, 155/57; Volitve v republiški zbor so bile razpisane za 23. marec 1958, za republiški zbor proizvajalcev pa za 25. in 28. marec 1958; Odlok o razpisu volitev v republiški zbor in zbor proizvajalcev Ljudske skupščine LR Slovenije, Ur. l. LRS št. 48-222/57. Ljudska skupščina LRS, ki je bila izvoljena na volitvah 22. in 24. novembra 1953 je delovala do 16. januarja 1958, ko je sprejela Odlok o razpustu Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije; Ur. l. LRS št. 3-15/58; Izidi volitev v Republiški zbor in Republiški zbor proizvajalcev Ljudske skupščine LR Slovenije so objavljeni v Ur. l. LRS št. 10-57, 58/58 in Ur. l. LRS št. 11-59/58.

¹¹³ Zakon o spremembi zakona o volitvah in odpoklicu odbornikov ljudskih odborov, Ur. l. LRS št. 17-79/58.

¹¹⁴ Janez Šmidovnik: n. d., str. 148-151.

¹¹⁵ Zakon o dopolnitvi zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 13-47/56.

¹¹⁶ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 25-118/57.

ljavo zakona je urejal isti dan sprejeti izvedbeni zakon.¹¹⁷

Konec maja 1958 je bila sprejeta odločitev o odpravi okraja Trbovlje. Območje le-tega so delno priključili okraju Ljubljana (občine Hrastnik, Radeče, Trbovlje in Zagorje ob Savi), delno pa okraju Novo mesto (občine Brežice, Senovo in Videm-Krško). Poslej je bilo na območju Ljudske republike Slovenije le še 8 okrajev.¹¹⁸ Izvedbeni zakon je določal, da ljudski odbor okraja Trbovlje preneha delovati 30. junija 1958.¹¹⁹

Do razpustitve nekaterih občin v okraju Celje (Kozje, Rogaška Slatina, Vojnik in Vransko) in okraju Maribor (Črna na Koroškem, Gorišnica, Lešje, Podvelka, Poljčane, Središče in Šentilj) in do sprememb meja med nekaterimi občinami je prišlo zopet jeseni 1958. Območja odpravljenih občin so priključili sosednjim občinam. Ljudski odbori v odpravljenih občinah so prenehali delovati 31. oktobra 1958.¹²⁰

Z 31. decembrom 1958 so bile kar v šestih okrajih odpravljene še nekatere občine. V okraju Gorica občini Cerkno in Komen, v okraju Koper občini Divača in Pivka, v okraju Kranj občini Cerklje in Gorenja vas, v okraju Ljubljana občine Mengeš, Moravče in Radeče, v okraju Murska Sobota občine Cankova, Grad, Martjanci in Videm ob Ščavnici ter v okraju Novo mesto občine Kostanjevica Podbočje, Mirna, Mokronog, Semič, Straža Toplice in Šentjernej. Območja razpuščenih občin so bila priključena sosednjim občinam, njihovi ljudski odbori pa so prenehali delovati 31. decembra 1958.¹²¹

Leta 1959 so sredi leta odpravili občine Vipava v okraju Gorica, Borovnica v okraju Ljubljana in Rače v okraju Maribor. Njihovi ljudski odbori so prenehali delati 30. junija 1959.¹²²

Dne 31. januarja 1960, ko so prenehali delovati njihovi občinski ljudski odbori, so bile odpravljene občine: v okraju Gorica občina Šempeter, v okraju Ljubljana pa občine Dobropolje, Lašče in Sodražica. Območja odpravljenih občin so delno ali v celoti priključili sosednjim občinam.¹²³ S 1. aprilom 1960 so prenehali de-

lovati ljudski odbori dveh občin v okraju Maribor, ko sta bili odpravljeni občini Maribor Košaki in Ruše, njuni območji pa priključeni sosednjim občinam.¹²⁴

Zaradi številnih upravno-teritorialnih sprememb po letu 1955 je bila preglednost nad okraji in občinami na območju Ljudske republike Slovenije že zelo slaba, zato je bilo v zakonu, ki je odpravljaj občini v okraju Maribor in je bil sprejet 29. februarja 1960, dano pooblastilo zakonodajnemu odboru republiškega zbora Ljudske skupščine LR Slovenije, da pripravi in izda prečiščeno besedilo zakona o območjih okrajev in občin. Ljudska skupščina LR Slovenije je prečiščeno besedilo, ki je pregledno predstavilo upravno razdelitev, sprejela 19. oktobra 1960. Območje LR Slovenije je bilo upravno razdeljeno na 8 okrajev, v katerih so bile združene tele občine:

-okraj Celje s sedežem v Celju (obsegal je občine Celje, Laško, Mozirje, Slovenske Konjice, Šentjur pri Celju, Smarje pri Jelšah, Šoštanj in Žalec),

-okraj Gorica s sedežem v Novi Gorici (obsegal je občine Ajdovščina, Bovec, Dobrovo, Idrija, Kanal, Kobarid, Nova Gorica in Tolmin),

-okraj Koper s sedežem v Kopru (obsegal je občine Hrpelje, Ilirska Bistrica, Izola, Koper, Piran, Postojna in Sežana),

-okraj Kranj s sedežem v Kranju (obsegal je občine Bled, Bohinj, Jesenice, Kranj, Radovljica, Škofja Loka, Trzin, Železniki in Žiri),

-okraj Ljubljana s sedežem v Ljubljani (obsegal je občine Cerknica, Dobrova pri Ljubljani, Domžale, Grosuplje, Hrastnik, Ivančna Gorica, Kamnik, Kočevje, Litija, Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Črnuče, Ljubljana Moste, Ljubljana Polje, Ljubljana Rudnik, Ljubljana Šentvid, Ljubljana Šiška, Ljubljana Vič, Logatec, Loška dolina, Medvode, Ribnica, Trbovlje, Vrhnika in Zagorje ob Savi),

-okraj Maribor s sedežem v Mariboru (obsegal je občine Dravograd, Lenart, Maribor Center, Maribor Tabor, Maribor Tezno, Ormož, Ptuj, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem, Slovenj Gradec in Slovenska Bistrica),

-okraj Murska Sobota s sedežem v Murški Soboti (obsegal je občine Beltenci, Gornja Radgona, Lendava, Ljutomer, Murska Sobota in Petrovci-Šalovci),

-okraj Novo mesto s sedežem v Novem mestu (obsegal je občine Brežice, Črnomelj, Metlika, Novo mesto, Senovo, Sevnica, Trebnje, Videm-Krško in Žužemberk).

Po tej upravni razdelitvi je na območju Ljudske republike Slovenije ta čas delovalo le še 83 občin.

¹¹⁷ Zakon o izvedbi priključitve odpravljenih občin in okrajev, Ur. l. LRS št. 25-119/57.

¹¹⁸ Zakon o spremembi zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 17-77/58.

¹¹⁹ Zakon o izvedbi odprave okraja Trbovlje, Ur. l. LRS št. 17-78/58.

¹²⁰ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 34-168/58; Zakon o izvedbi odprave nekaterih občin v okraju Maribor in Celje, Ur. l. LRS št. 34-169/58.

¹²¹ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 44-215/58.

¹²² Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 17-73/59.

¹²³ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 2-6/60.

¹²⁴ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 9-47/60.

Kakor je veljalo po upravni razdelitvi iz srede leta 1955, sta Okrajna ljudska odbora v Ljubljani in Mariboru za ljubljanske in mariborske občine tudi po tej upravni reformi s statutom lahko ustanovila povezovalni organ, ki se je imenoval mestni svet in je skrbel za opravljanje komunalnih in drugih skupnih zadev v teh občinah.¹²⁵

Novo zmanjševanje občin z združevanjem in priključevanjem je sledilo 15. februarja 1961, ko so morali prenehati delovati ljudski odbori nekaterih občin. V okraju Ljubljana so bile odpravljene občine Dobrova pri Ljubljani, Ivančna Gorica, Ljubljana Črnuče (priključena občini Ljubljana Bežigrad), Ljubljana Šentvid (priključena občini Ljubljana Šiška), občini Ljubljana Polje in Ljubljana Moste sta se združili v novo občino Ljubljana Moste Polje, občini Ljubljana Rudnik in Ljubljana Vič sta se združili v novo občino Ljubljana Vič Rudnik. V okraju Novo mesto pa sta bili odpravljeni občini Senovo in Žužemberk.¹²⁶

Nadaljnje združevanje občin je sledilo 1. junija 1961. Ta dan so prenehali delovati ljudski odbori občin, ki so se združile. V okraju Kranj so se združile občine Bled, Bohinj in Radovljica v novo občino Radovljica, občini Železniki in Škofja Loka v novo občino Škofja Loka in občini Žiri in Logatec v novo občino Logatec. Delno so spremenili tudi mejo med občino Tolmin in novo občino Škofja Loka.¹²⁷

S 1. julijem 1961 so se združile občine Dobrovo, Kanal in Nova Gorica v novo občino Nova Gorica, občine Bovec, Kobarid in Tolmin pa v novo občino Tolmin. Malenkostno so se tudi spremenile meje med občinama Radovljica in Tolmin.¹²⁸

S 1. januarjem 1962 je bila v okraju Ljubljana odpravljena občina Loška dolina in se je skoraj v celoti vključila v občino Cerknica, delno se je spremenila tudi meja med občinama Cerknica in Ljubljana Vič Rudnik.¹²⁹

Konec leta 1962 je bil sprejet zakon, ki je s 1. januarjem 1963 združeval oziroma odpravljaj tudi nekatere okraje. Združili so se okraja Gorica in Koper v novi okraj Koper s sedežem v Koprju, okraji Kranj, Ljubljana in Novo mesto v novi okraj Ljubljana s sedežem v Ljubljani in okraja Maribor ter Murska Sobota v novi okraj Maribor s sedežem v Mariboru. Dosedanje občine Brežice, Sevnica in Videm Krško, ki so bile v okraju Novo mesto, so bile vključene v okraj Celje.

Poslej so bili na območju Ljudske republike Slovenije samo še 4 okraji (Celje, Koper, Ljubljana in Maribor).¹³⁰

Zadnja teritorialno-upravna sprememba pred sprejetjem nove zvezne in republiške ustave spomladi 1963 je bila izvršena 1. aprila 1963. Združile so se občine: v okraju Koper se je občina Hrpelje delno združila z občino Ilirska Bistrica v novo občino Ilirska Bistrica, delno pa z občino Sežana v novo občino Sežana. V okraju Ljubljana sta se združili občini Medvode in Ljubljana Šiška v novo občino Ljubljana Šiška. V okraju Maribor sta se združili občine Petrovci-Šalovci, Murska Sobota in delno Beltenci v novo občino Murska Sobota, preostali del občine Beltenci pa se je združil z občino Lendava v novo občino Lendava. Delno se je spremenila tudi meja med občinama Hrastnik in Laško. Dosedanje ime občine Šoštanj se je spremenilo v občino Velenje s sedežem v Velenju.¹³¹

Pred sprejetjem nove zvezne in republiške ustave spomladi 1963 je bilo območje Ljudske republike Slovenije teritorialno-upravno razdeljeno na 4 okraje in 66 občin. V primerjavi s letom 1956 se je število okrajev zmanjšalo za 7 (z 11 na 4), število občin pa za slabo polovico (s 130 na 66).¹³²

Dne 7. aprila 1963 je Ljudska skupščina Federativne ljudske republike Jugoslavije sprejela novo ustavo, ki jo Janez Šmidovnik označuje kot enega najvažnejših mejnikov v razvoju družbenopolitičnega sistema Jugoslavije.¹³³ Uzakonila je dotedanji razvoj države in določila izhodišča za nadaljnji družbeni razvoj. Njena značilnost je bila, da "... je opustila klasično obliko ustave kot državnega dokumenta, ki se ukvarja pretežno z organizacijo državne oblasti; postala je nekakšna listina o ureditvi družbe in nadaljnjem razvoju samoupravljanja ...". Uzakonila je samoupravljanje kot temeljni družbeni odnos, ki je temeljil na svobodnem delu človeka z družbenimi produkcijskimi sredstvi (svobodno združeno delo) in na družbenem samoupravljanju v delovnih organizacijah in v teritorialnih družbenopolitičnih skupnostih, "... hkrati pa okrepila moč zvezne države

¹²⁵ Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji (prečiščeno besedilo), Ur. l. LRS št. 37-218/60.

¹²⁶ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 3-33/61.

¹²⁷ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 14-138/61.

¹²⁸ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 18-161/61.

¹²⁹ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 32-298/61.

¹³⁰ Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 39-274/62.

¹³¹ Zakon o spremembi zakona o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Ur. l. LRS št. 8-64/63; O teritorialno-upravnih spremembah na Gorenjskem glej Janez Kopač: *Uprava in samouprava, Gorenjska 1900-2000*, Kranj 1999, str. 180-185; Janez Kopač: *Upravni razvoj v Gornjesavski dolini 1941-1995*, Jeseniški zbornik 1995, Jesenice 1995, str. 9-30; Janez Kopač: *Uprava radovljiškega območja (1849-1994)*, Kroparski zbornik Ob 100-letnici Plamena 1894-1994, Kropa-Radovljica 1995, str. 72-88; Janez Kopač: *Občina Preddvor, upravni razvoj 1941-1998*, Zbornik občine Preddvor, Preddvor 1999, str. 325-335.

¹³² Janez Šmidovnik: n. d., str. 144.

¹³³ Janez Šmidovnik: n. d., str. 151.

(republika ni več opredeljena kot država) ...",¹³⁴ čeprav se prvo uvodno temeljno načelo glasi: "Izhajajoč iz pravice vsakega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve, so se narodi Jugoslavije ... združili v zvezno republiko svobodnih in enakopravnih narodov ... Socialistično federativno republiko Jugoslavijo ...".¹³⁵ Pri slovenski ustavi pa je v enem od temeljnih načel zapisano, da se je dotedanja Ljudska republika Slovenija "... na podlagi pravice vsakega naroda do samoodločbe, vključno pravice do odcepitve ..." utemljila v okviru federativne državne skupnosti svobodnih in enakopravnih narodov Jugoslavije.¹³⁶

Zvezna ustava, ki je spremenila tudi uradni naziv države v Socialistično federativno republiko Jugoslavijo (SFRJ),¹³⁷ je kot najvišji organ družbenega upravljanja in samoupravljanja v teritorialnih družbenopolitičnih skupnostih uvedla skupščine, s čimer je bila v shemi oblasti uvedena enotnost jugoslovanskega političnega sistema. S tem je odpravila dotlej zelo uveljavljen pojem ljudskega odbora.

Ustava je uzakonila novo sestavo zvezne skupščine. Za zagotovitev odločanja vseh področij družbenega dela (ne le gospodarstva), je spremenila sestav zvezne skupščine. Dotedanji zbor proizvajalcev (uveden leta 1952) se je razdelil na štiri specializirane samoupravne zbore delovnih skupnosti, in sicer na gospodarski zbor, prosvetno-kulturni zbor, socialno-zdravstveni zbor in organizacijsko-politični zbor. Še naprej pa sta delovala zvezni zbor in zbor narodov. Vsak od zborov je štel po 120 poslancev. V zvezni zbor so volili občani poslance na neposrednih volitvah, v zборе delovnih skupnosti so volili na občinskih skupščinah, v zboru narodov pa so bili poslanci, izvoljeni na republiških skupščinah.¹³⁸ Splošni politični zbori so kot splošno pristojni sprejemali odločitve s posameznimi zbori delovnih skupnosti. "... S tem se je ohranil poseben dvodomni način sprejemanja odločitev ..." ¹³⁹

Mandat za vse zборе zvezne skupščine je bil štirileten, ustava pa je uvedla pomembno novost, načelo rotacije, kar je pomenilo, da "... je vsakdo

lahko zaporedoma izvoljen samo enkrat v isti zbor iste skupščine ...". Druga pomembna novost zvezne ustave iz leta 1963 je bila, da predsednik republike (države) ni bil več hkrati predsednik Zveznega izvršnega sveta. Tudi za predsednika republike je veljal štiriletni mandat z možnostjo še enkratne vnovične izvolitve, kar pa za predsednika Josipa Broza Tita ni veljalo. Poslej je predsednik republike predstavljal državo doma in v tujini, opravljal je politično-izvršilne funkcije, določene z ustavo, npr. razglašanje zveznih zakonov, postavljanje in odstavljanje diplomatskih predstavnikov države v tujini, razglašanje vojnega stanja, če se zvezna skupščina ne more sestati, bil je vrhovni poveljnik jugoslovanskih oboroženih sil in hkrati predsednik zveznega sveta za ljudsko obrambo itd.

Zvezni izvršni svet je ustava opredelila kot politično-izvršilni organ zvezne skupščine; tej je bil tudi odgovoren. Člane je volila zvezna skupščina med svojimi člani in pri tem je bilo treba upoštevati nacionalno načelo. Po položaju so bili njegovi člani predsedniki republiških izvršnih svetov in še nekateri zvezni funkcionarji. Tudi za člane Zveznega izvršnega sveta je veljalo načelo rotacije, ki je onemogočalo dve zaporedni izvolitvi. Upravne zadeve države so opravljali zvezni upravni organi, kot so bili državni sekretariati, zvezni sekretariati in drugi zvezni upravni organi. Člane zveznih upravnih organov je volila zvezna skupščina za štiriletni mandat in tudi zanje je veljalo načelo rotacije.

Med najpomembnejšimi novostmi, ki jih je prinesla zvezna ustava leta 1963, je bila ustanovitev ustavnega sodišča Jugoslavije in uvedba ustavnih sodišč v republikah z nalogo, da skrbijo za varstvo ustavnosti in zakonitosti; to so v preteklosti opravljali zvezni in republiški prezidiji, po odpravi le-teh leta 1953 pa zvezna in republiške skupščine.

Zvezna ustava iz leta 1963 je izenačila tudi statusa dotedanje avtonomne pokrajine Vojvodine in avtonomne oblasti Kosovo-Metohija. Poslej sta bili obe pokrajini statusno izenačeni kot avtonomni pokrajini.¹⁴⁰

¹³⁴ ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija, str. 323, 327.

¹³⁵ Odlok o razglasitvi ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije, UR. I. SFRJ št. 14-209/63.

¹³⁶ Odlok o razglasitvi ustave Socialistične republike Slovenije, Ur. I. SRS št. 10-90/63, tudi ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija, str. 324.

¹³⁷ ES, zvezek št. 12, Ljubljana 1998, geslo Socialistična federativna republika Jugoslavija.

¹³⁸ Ivan Kristan: n. d., str. 65-68.

¹³⁹ ES, zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija, str. 323.

¹⁴⁰ Ivan Kristan: n. d., str. 67-70; ES zvezek št. 4, Ljubljana 1990, geslo Jugoslavija.

SUMMARY

POLITICAL SYSTEMS AND ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DEVELOPMENT IN SLOVENIA IN THE PERIOD FROM THE END OF WORLD WAR II TO THE CONSTITUTION OF 1963

The period from the end of World War II to the adoption of the Yugoslav Federal Constitution and the constitutions of the republics in April, 1963 is characterised by dynamic changes in the constitutional field, and, even more, in the administrative and territorial field. In the administrative and territorial field we can follow the shaping of numerous regulations which defined the jurisdiction of local, regional and district, and for some time, also government administrative solutions. The responsibilities of government committees i.e. the so-called People's Committees, were defined by the Federal Constitution of 1946, the Constitution of the Republic from 1947, two (both federal and republic)

constitutional laws from 1953, and several other laws governing the operations and responsibilities of these People's Committees. These committees gradually introduced a municipal form of exercising power on the lowest administrative levels. The 1950s were also the period in which the self-management system was introduced as a specific Yugoslav form of management of the administration and the economy. The changes that took place in mid-1955 were also very important, since they introduced the so-called Communal system in Slovenia and Yugoslavia, by which large municipalities (also called Communes) which had a relatively large amount of autonomy in the field of economics, were established. In 1963, these Communes were introduced in the Federal Constitution, as well as in the constitutions of all the republics. On the territory of Slovenia, the municipalities/communes which were formed until the adoption of the constitutions of 1963, underwent very few changes until the establishment of the new municipalities at the end of 1994.



*Pročelje Možetove hiše v Vipavi v začetku 20. stoletja.
Z razstave Gremo v trg Pokrajinskega arhiva v Novi Gorici.*