

Prejeto: 29. 7. 2019
1.01 Izvirni znanstveni članek

Dr. David Petelin¹

*Upravnopravne spremembe lokalne
oblasti mesta Ljubljana od konca
druge svetovne vojne do uvedbe
komunalnega sistema (1945–1955)*

Izvleček

Ljubljana je po drugi svetovni vojni doživljala številne upravne, politične in teritorialne spremembe. V obdobju 1945–1955 je bila deležna kar sedmih upravnoteritorialnih sprememb. Takoj po vojni je imelo mesto položaj okrožja, ki je bilo razdeljeno na sedem rajonov in ti na 35 kvartov, že istega leta junija 1945 je bila razdeljena na deset mestnih četrti, nato od februarja 1948 na štiri rajone in tri kraje, od marca 1949 na štiri rajone in en kraj, oktobra istega leta na pet rajonov, aprila 1952 pa je bila Ljubljana z novim zakonom o upravni razdelitvi takratne

¹ Dr. David Petelin, doktor zgodovinskih znanosti, magister upravnih znanosti, podiplomski študent prava, višji svetovalec področja II, Zavod za šport RS Planica, oddelek Muzej športa, david.petelin@muzejsporta.si.

republike razdeljena na Glavno mesto Ljubljana ter občini Polje in Šentvid.

KLJUČNE BESEDE: Ljubljana, upravnopravni razvoj, teritorialne spremembe, občina, mesto

Abstract

In the period after the Second World War, Ljubljana experienced numerous administrative, political and territorial changes. In the period from 1945 to 1955, Ljubljana received as many as seven administrative and territorial changes. Immediately after the war, the city had the position of a district, which was divided into seven urban districts, which were further divided into 35 quarters; already in the same year in June 1945, it was divided into ten town districts, then from February 1948 into four urban districts and three localities, from March 1949 into four urban districts and one locality, in October of the same year into five urban districts, and in April 1952 Ljubljana was divided into the capital city of Ljubljana and the municipalities of Polje and Šentvid with the new law on the administrative division of the then republic.

KEY WORDS: Ljubljana, administrative and legal development, territorial changes, municipality, city

Uvod

V upravnopravni teoriji obstaja več definicij lokalne samouprave, vendar pa lahko zaradi lažjega razumevanja povzamemo, da lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v okviru ustave in zakonov predpiše in ureja delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in organiziranostjo, ki je v interesu lokalnega prebivalstva.² Zakonodajno urejanje lokalne samouprave je trajalo vse do leta 1955, ko je bil uveden komunalni sistem, in po letu 1994, ko je bila namesto dekoncentriranih upravnih enot (komun) kot oblike državne oblasti na najnižji lokalni ravni ponovno uvedena tradicionalna lokalna samouprava in združeno območje mesta Ljubljane v enotni upravno-politični enoti (Mestna občina Ljubljana). Za obdobje od konca vojne do leta 1955 govorimo o času, ko se je upravna ureditev odmaknila od predvojne ureditve in se postopoma začela preoblikovati v nov, tako imenovani komunalni sistem.³

Lokalna samouprava na Slovenskem

Lokalna samouprava se v Evropi ponaša z večstoletno tradicijo, na Slovenskem pa o njeni moderni različici govorimo šele od sredine 19. stoletja, ko je bil leta 1849 sprejet prvi avstrijski

- 2 Stane Vlaj, »Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija«, v: *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji, zbornik znanstvenih razprav* (ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček), Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2005 (dalje Vlaj, »Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija«), str. 26.
- 3 Jelka Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, *Dileme*, št. 2/2018 (dalje Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«), str. 138.

zakon o občinah (srenjska postava),⁴ na podlagi katerega so bila naslednje leto izvoljena prva občinska zastopstva na Kranjskem.⁵ Leta 1862 je bil izdan okvirni zakon o občinah, na njegovi podlagi pa deželni zakoni o občinah (za Kranjsko leta 1866).⁶ Po zakonski ureditvi iz leta 1870 so skrbele za občinsko premoženje in finance ter javno varnost, zlasti na področju čistoče ulic, obrambe pred požari, za vzdrževanje občinskih lokalnih poti, mostov, vodnjakov, za nadzor meja občine, preskrbo s hrano itd. Občinski odbor oziroma zastopstvo so volili vsi polnoletni moški prebivalci občine. Nad občinami so bili (upravni) okraji z najmanj 16.000 prebivalci in regionalne upravne enote (dežele).⁷ Po ustanovitvi in združitvi večine Slovencev v jugoslovanski okvir države in nato Kraljevine SHS so še naprej obstajale občine, kot so bile oblikovane že v obdobju avstro-ogrske monarhije.

- 4 Občni državni zakonik in vladni list avstrijskega cesarstva, št. 170 iz leta 1849.
- 5 V Ljubljani je lastno urejanje mestnih zadev staro več stoletij in izvira iz meščanskega avtonomističnega stremljenja proti mestnemu gospodu. O komuni kot prvi obliki mestne samoupravne oblasti in organiziranosti lahko govorimo v Ljubljani od sredine 14. stoletja, že v 13. stoletju je mesto sicer že dobilo mestnega sodnika, ki je sprva zastopal mestnega gospoda (fevdalca), pozneje pa je ta funkcija prerasla v izvoljeno na strani notranjega mestnega sveta. Od leta 1504 ima Ljubljana po vzoru drugih deželnoknežjih mest tudi pravico voliti svojega župana.
- 6 Vlaj, »Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija«, str. 27.
- 7 Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič, Ivan Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, druga spremenjena in dopolnjena izdaja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1996 (dalje Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 383).

Obdobje SHS

V Kraljevini SHS so v obdobju vidovdanske ustave leta 1921 obstajali občine, okraji in oblasti kot enote lokalne samouprave, ki pa so bile hkrati tudi teritorialne enote državne uprave. Ob sprejemanju ustave je zmagal unitaristični in centralistični koncept ureditve države, ki ni dopuščal nobene nacionalne avtonomije, malo možnosti pa je bilo tudi za razvoj lokalne samouprave. Izvršna državna oblast je izvajala strog nadzor in obsežno vplivala na delovanje organov lokalne samouprave, zlasti v okrajih in oblasteh. Tako imenovano oblast je vodil veliki župan, ki je bil politični predstavnik vlade, podrejen pristojnim ministrom in zadolžen za nadzor nad delom oblastne skupščine in njenega odbora.⁸ Celotna kraljevina je bila razdeljena na 33 oblasti, v Sloveniji sta delovali dve s sedežema v Ljubljani in Mariboru. Politična in ekonomska nestabilnost mlade jugoslovanske države je pripeljala do šestojanuarske diktature leta 1929, kralj Aleksander pa je posegel v upravno-politično razdelitev države ter s posebnim zakonom razrešil vse občinske uprave. Nove občinske uprave v Beogradu, Zagrebu in Ljubljani je kralj imenoval na predlog ministra za notranje zadeve, v drugih občinah pa so jih imenovali veliki župani.⁹ Oktroirana ustava iz leta 1931 je šla še dlje. Kraljevina je bila razdeljena na devet banovin (slovensko ozemlje je bilo pod Dravsko banovino), te na upravne okraje, na ravni lokalne skupnosti pa je še naprej obstajala občina kot temelj lokalne samouprave. Vse tri upravne enote so bile hkrati tudi enote državne uprave. Organa mestne občine sta bila mestni svet

8 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 383.

9 Božo Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor 2000 (dalje Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 195).

in predsednik (župan). Predsednika in dve tretjini članov mestnega sveta so volili, tretjino članov pa je imenoval ban. Mandat predsednika in mestnih svetnikov je trajal štiri leta. Mestni občini in mestnemu svetu je predsedoval predsednik. V primerjavi z drugimi občinami je predsednik mestne občine opravljal tudi naloge državne uprave, ki jih je sicer opravljal srez oz. okraj. Mestni svet je kot najpomembnejše splošne akte sprejemal statut, uredbe in pravilnike, svoje delo pa je urejal s poslovníkom.¹⁰

Oblast med drugo svetovno vojno

Med vojno je italijanski okupator ohranil Mestno občino Ljubljansko (*Zakon o mestnih občinah*, 27. julij 1934)¹¹ in okraj Ljubljana (94 občin) ter ustanovil Ljubljansko pokrajino (it. *Provincia di Lubiana*) kot avtonomno pokrajino, na čelu katere je bil visoki civilni komisar. Organa mestne občine sta bila mestni svet in predsednik (župan).¹² Po kapitulaciji Italije septembra 1943 je Ljubljanska pokrajina (nem. *Laibacher provinz*) postala del operacijske cone Jadransko primorje (nem. *Operationszone Adriatisches Küstenland*). Kot del narodnoosvobodilnega boja (NOB), odporniškega gibanja in revolucije (prehod iz kapita-

10 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 222.

11 Zakon o mestnih občinah, 27. julij 1934.

12 Predsednika in dve tretjini članov mestnega sveta so volili, tretjino članov pa je imenoval ban. Mandat predsednika in mestnih svetnikov je trajal štiri leta. Mestni občini in mestnemu svetu je predsedoval predsednik. V primerjavi z drugimi občinami je predsednik mestne občine opravljal tudi naloge državne uprave, ki jih je sicer opravljal srez oz. okraj. Mestni svet je kot najpomembnejše splošne akte sprejemal statut, uredbe in pravilnike, svoje delo pa je urejal s poslovníkom.

lizma v socializmu) je na Slovenskem Osvobodilna fronta (OF) med vojno začela ustanavljati nove organe na lokalni ravni z utemeljitvijo, da so prejšnji v službi okupatorja.¹³

Nova država, nova oblast

Po končani drugi svetovni vojni so na območju Slovenije obve-
ljala lokalna upravna območja, ki so nastala med NOB.¹⁴ To so
bili kraji, okraji in okrožja.¹⁵ Obdobje po drugi svetovni vojni je
zaznamovano s številnimi spremembami na področju lokalne
samouprave. Spremembe v upravni razdelitvi so močno vpli-
vale tudi na nadaljnji razvoj območja, tako v družbenem kot
gospodarskem smislu.¹⁶ Obdobje vse do komunalnega sistema

13 Osvobodilna fronta ni bila samo politični, temveč tudi oblastni dejavnik v vsem obdobju NOB.

14 V primerjavi z drugimi predeli Jugoslavije, v katerih so se ustanavljali narodnoosvobodilni odbori, so v Sloveniji funkcije lokalnih organov nove oblasti opravljali terenski odbori OF. Tako so bili že med vojno položeni temelji za poznejšo, povojno ureditev v Sloveniji, saj je povojna lokalna samouprava razvojno povezana z ljudskimi odbori, ki so nastali iz narodnoosvobodilnih odborov (NOO) med vojno. V: Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 266. NOO so bili temeljna organizacijska oblika za mobilizacijo in podpora ljudstva NOB, ljudski odbori pa so postali po osvoboditvi organizator izgradnje nove oblasti – države. NOO (vaški, občinski, okrajni in okrožni) so tako prejšnje organe (jugoslovanske in medvojne) odpravljali in nadomestili. NOO so bili od vsega začetka zamišljeni ne le kot organi lokalne samouprave, ampak tudi kot temeljna enota državne oblasti. V: Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 383.

15 Janez Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota«, *Arhivi*, št. 2/2007 (dalje Kopač, »Mesto kot upravno-teritorialna enota: 1945–1955«), str. 82.

16 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 137.

leta 1955 lahko zaradi pogostih sprememb pri nastajanju, spreminjanju in ukinjanju lokalnih teritorialnih enot poimenujemo kot »*obdobje teritorialne nestabilnosti*.«¹⁷ V prvih desetih letih po končani drugi svetovni vojni so namreč potekale pogoste upravnoteritorialne reforme. V okviru teh sprememb so se kot ena od lokalnih upravnoteritorialnih enot oblikovala tudi mesta. Njihov razvoj je bil dokaj zapleten, saj je bilo v desetih letih uzakonjenih kar nekaj vrst upravnoteritorialnih enot, ki so predstavljale mesto. Od pomladi leta 1945 do maja 1949 je bila Ljubljana kot glavno mesto republike, okrožno mesto in mesto izvzeto iz oblasti, od aprila 1952 do junija 1955 pa je bila Ljubljana mestna občina s posebnimi pravicami in po statusu izenačena z občinami.¹⁸

Oblast v rokah Osvobodilne fronte

Še preden je prišlo do uradnega konca druge svetovne vojne in osvoboditve Ljubljane 9. maja 1945, se je vodstvo slovenskega partizanskega tabora že od spomladi pripravljalo na odhod v Ljubljano ter prevzem novih upravnih in političnih nalog v glavnem mestu. Za to so bile znotraj okupirane Ljubljane zadolžene organizacije OF in Narodna zaščita. Ob koncu vojne vihere je prevzem oblasti na mestni ravni potekal mirno.¹⁹ Oblast je prevzela OF, ki je programsko razširila svoje temeljne točke iz leta 1941 s povojnimi nalogami (npr. obnova in izgradnja ljudske oblasti). V OF so se vključevali številni organizacije in društva, tako da je bilo proti koncu štiridesetih

17 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 270.

18 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 81.

19 *Ljubljana v ilegali IV*, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1970 (dalje *Ljubljana v ilegali*), str. 531–548.

let v njej več kot 70 odstotkov vseh volilnih upravičencev.²⁰ »Bil je to čas zborovanj, mitingov, ljudskih in zabavnih prireditev, čas masovne kulturnoprosvetne dejavnosti, čas množične in načrtne tesnovzgojne dejavnosti, planinstva, taborništva,«²¹ opisuje takratne razmere v svojih spominih Metod Brajer.

Magistratni osvobodilni odbor

Ob osvoboditvi je obstajal vrhovni organ oblasti – slovenski narodnoosvobodilni svet (SNOS) in vrhovni izvršno-upravni organ – Narodna vlada Slovenije, medtem ko v Ljubljani še ni bilo lokalnega oblastvenega organa, ki bi prevzel vodstvo. Med vojno so ilegalno oblast v Ljubljani prevzeli OF in njeni odbori. V mestni upravi so na magistratu organizirali matični odbor, ki je deloval ilegalno in organiziral odpor vse do leta 1945, ko je 9. maja 1945 prevzel oblast kot magistratni osvobodilni odbor.²² Osvoboditev Ljubljane je pomenilo za delo KPS, OF in njenih množičnih organizacij prehod iz ilegalnega v legalno stanje.

Komanda mesta Ljubljane

Vojaško in civilno oblast v mestu je po osvoboditvi začasno prevzela Komanda mesta Ljubljane na čelu s podpolkovnikom Jožetom Borštnarjem, medtem ko je bila politična oblast v

20 Božo Repe, »Podobe iz življenja Slovencev v prvih dveh desetletjih po drugi svetovni vojni«, predavanje na seminarju za profesorje zgodovine, 13. april 1999, *Zgodovina v šoli*, št. 3-4/1999, str. 18.

21 Metod Brajer, *Spomini na čas, ki ga je vredno pomniti*, Maxinel, Ljubljana 2003, str. 178.

22 Za začasnega nosilca županskih dolžnosti je bil postavljen višji mestni svetnik dr. Arnošt Brilej.

rokah OF, ki je tudi že opravljala del oblastnih funkcij.²³ Začasni mestni terenski odbor OF je na dan osvoboditve izdal okrožnico, naslovljeno na občinske uradnike, mestne zavode in podjetja z apelom, »da z dostojanstvom in mirom pozdravljate naše hrabre čete ter jih sprejemate z vsemi onimi častmi, ki so si jih zaslužili s svojim požrtvovalnim osvoboditeljskim delom«. ²⁴ Zaradi prepletanja kompetenc Komande mesta Ljubljane in mestnega odbora OF (MOOF) je prišlo do razdelitve pristojnosti,²⁵ vojska pa je obdržala vse pomembnejše zadeve v svojih rokah (npr. mobilizacijo prevoznih sredstev – predvsem koles, živine in podobno).²⁶

Ženske volijo

Trinajstega maja je bil zbor aktivistov OF, ki se ga je udeležilo okoli 2000 ljudi. Na njem so bile dane smernice za pripravo konferenc na terenu za volitve kvartnih odborov OF in za volitev delegatov za MOOF. Te konference so bile od 13. do 16. maja v 59 kvartih in ustanovah. To je bila prva večja politična akcija OF med ljubljanskim prebivalstvom po vojni. Volitve 16. maja so potekale po navodilih izvršnega odbora OF, ki je želel,

- 23 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, Mestni arhiv v Ljubljani, Kronika, Ljubljana 1965 (dalje *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*), str. 13.
- 24 Zgodovinski arhiv Ljubljana (dalje SI_ZAL), SI_ZAL_LJU/0465/01063 Mestni odbor OF, Reg II, predsed. št. 76/45, Okrožnica o prevzemu oblasti z dne 9. maja 1945, t. e. 31.
- 25 SI_ZAL_LJU/0465/00335, Zapisniki izvršnega odbora MNOO (MLO) Ljubljana, od 1. do 13. seje (1945), Zapisnik seje MOOF in Komande mesta Ljubljane, t. e. 16.
- 26 Pri Komandi mesta Ljubljane so v tem času delovali oborožitveni, mobilizacijski, sanitetni, prometno-tehnični, tehnični, ekonomski in stanovanjski odsek.

»da si Ljubljanci na čim demokratičnejši način tako, kot ga izpovedujejo načela OF, izvolijo svoje zastopnike, ki bodo resnični predstavniki ljudstva in ki bodo zastopali interese volivcev.«²⁷ Magistratni odbor OF pa je pozival: »Volitev naj se udeležijo vsi mestni uslužbenci in uslužbenke brez izjeme. Sodelovanje pri volitvah ni obvezno, je pa dolžnost vsakega izmed nas, ki čuti potrebo in voljo za sodelovanje pri obnovi naše Ljubljane in naše Slovenije, ki izmučena od okupatorske tiranije čaka rok, ki jo bodo dvignile in negovale.«²⁸ Na volitvah 16. maja, ki so potekale v vseh petintridesetih kvartih, so prvič v celoti volile tudi ženske. Izvoljeni odposlanci kvartnih odborov OF so znotraj sebe izvolili mestni plenum, ta pa mestni odbor OF Ljubljana. Izvoljen je bil dvainštiridesetčlanski mestni plenum OF (izvršilni politični organ), ki je prevzel vodenje mesta Ljubljane.²⁹ Izvoljeni kvartni odbori OF so poleg političnih funkcij opravljali tudi naloge oblastnega značaja, ki so jih opravljali do volitev NOO konec julija leta 1945.

Predsednik plenuma in MOOF dr. Igor Lunaček

Teden dni po osvoboditvi Ljubljane se je formiral pripravljalni mestni odbor OF, katerega naloga je bila pripraviti prve volitve v nove odbore in volitve delegatov za mestni odbor OF za mesto Ljubljana. Odbore OF so hkrati zamenjali NOO, torej organi nove slovenske ljudske oblasti.³⁰ Na volitvah izvoljeni delegati OF so se zbrali 19. maja v Unionski dvorani in izvolili MOOF in njegov plenum. Predhodne konference so izvolile

27 SI_ZAL_LJU/0465/01063, Mestni odbor OF, Reg II, predsed. št. 76/45, Okrožnica št. 45 z dne 14. 5. 1945, t. e. 31.

28 Prav tam.

29 Prav tam.

30 Prav tam.

515 delegatov. Predsednik plenuma in MOOF je postal dr. Igor Lunaček.³¹ S temi volitvami so bili položeni temelji povojnega razvoja ljudske oblasti v Ljubljani. Na prvi seji MOOF, dne 20. maja, je bila opravljena formalna ločitev upravnih (oblastnih) od političnoorganizacijskih poslov z ustanovitvijo dveh ločenih tajništev. Prav tako je sledila notranja reorganizacija mestne uprave³² z ustanovitvijo novih mestnih uradov.³³

Komanda mesta Ljubljane se umika

Med prvimi političnimi nalogami MOOF je bila vzpostavitev rajonov OF, za kar so bili zadolženi posamezni člani MOOF, katerih naloga je bila pregled položaja na terenu. Sredi junija

- 31 Ljubljanski »župani« med letoma 1945 in 1965 so bili *dr. Pavel Lunaček* (1945), *Fran Albreht* (1945–1948), *Matija Maležič* (1948–1951), *Jaka Avšič* (1951–1953), *dr. Heli Modic* (1953–1954), *Marijan Dermastia* (1954–1960), *Marjan Jenko* (1960–1961) in *Marjan Tepina* (1961–1967). V: Sonja Anžič, Damjan Hančič, Tatjana Šenk, *Ljubljanska mestna uprava od prvega župana dalje, 1504–2004*, Zgodovinski arhiv Ljubljana, Ljubljana 2004.
- 32 SI_ZAL_LJU/0465/00473, Mestni odbor OF Ljubljana, zapisnik upravne seje, 21. 6. 1945, t. e. 21; SI_ZAL_LJU/0465/01058, Mestni odbor OF, organizacijska shema (mestni uradi in podjetja) – do julija 1945, t. e. 31.
- 33 Centralni odsek (tajništvo, personalni referat, vložišče in registratura, odpravnništvo, statistični referat, pravni referat), odsek za notranje zadeve (obči referat, domobranski referat, posredovalni urad, gasilski referat, referat za narodno milico), prosvetni odsek (šolski referat, kulturni referat, referat za telesno vzgojo), finančni odsek (finančni referat, izvršilni referat, trošarinski referat, gospodarski referat), obrtni odsek, odsek za trgovino in preskrbo (trgovinski referat, preskrbovalni referat, kmetijski in gozdni referat, mestna vrtnarija), socialno-politični odsek (socialno-politični referat, stanovanjski referat), zdravstveni odsek (fizikat, veterinarski in tržni referat), odsek za gradnjo in obnovo (regulacijski referat, referat za gradbeno nadzorstvo, referat za ceste, referat za cestno nadzorstvo in mestno pristavo, referat za kanale in vodne zgradbe, konstrukcijski referat, referat za strojništvo in pravni referat), vojaški odsek in odsek za upravo razlaščene imovine. V: SI_ZAL_LJU/0501, Okrožnice oddelka XI, 1945, št. 82/1945, t. e. 29.

je MOOF ugotovil spremembo politične situacije v Ljubljani: »Razpoloženje ni več tisto kot prve dni osvoboditve, prihaja iztreznjenost in kritičnost, ki je Slovincem že prirojena.«³⁴ Kot nalogo si je postavil: »Vse sile moramo vložiti v politično delo prav do mase, ljudstvo moramo naučiti ceniti vse naše žrtve za vzpostavitve naše oblasti, ker se še ne zaveda ljudske oblasti, ki jo vsak sam izvršuje.«³⁵ Ljubljana je bila v tem času politično izjemno razgibana. Sledile so si številne manifestacije (npr. II. kongres AFŽ od 9. do 10. junija, I. kongres ZMS od 25. do 27. junija), mitingi in podobno. Tako je oblast prikazovala zanos ob koncu vojne, upanje v boljši jutri in delavske ideale socializma, ki so vodili v »enotnost delovnih ljudi pri političnem delu, pri naporih obnove in graditve, v neštetih političnih manifestacijah, nastopih in proslavah, pri volitvah v organe ljudske oblasti, pri razvijanju najrazličnejših oblik socialistične demokracije od zborov volivcev do družbenega upravljanja«. ³⁶ Mobilizacija je morala biti v prvih mesecih po vojni velika, saj je bila večina mestnega prebivalstva vključena v množične organizacije, odbore ljudskih oblasti, raznih svetov, upravnih odborov in društev.

Preplet državne in lokalne oblasti

Obdobje od osvoboditve do volitev v NOO konec julija lahko označimo za prehodno obdobje v izgradnji ljudske oblasti v Ljubljani zaradi prepletanja civilne (MOOF) in vojaške oblasti (Komanda mesta Ljubljane) na eni strani ter političnih in

34 SI_ZAL_LJU/0465/00335 Zapisniki izvršnega odbora MNOO (MLO) Ljubljana, od 1. do 13. seje (1945), Zapisnik III. seje MOOF z dne 13. 6. 1945, t. e. 16.

35 Prav tam.

36 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 6.

oblastnih funkcij na drugi strani v MOOF in terenskih ter kvartnih odborih OF.³⁷ Na lokalni ravni (krajci, okrajci, mestne četrti, mesta, oblasti, okrožja) so bili oblikovani ljudski odbori³⁸ kot nasledniki NOO.³⁹ Ljudski odbori so bili izvoljeni za tri leta. Predsednik ljudskega odbora⁴⁰ je bil predstavnik državne

- 37 Marjan Drnovšek, »Graditev ljudske oblasti in obnova v Ljubljani v letih 1945–1947«, *Kronika*, št. 1/1979 (dalje Drnovšek, »Graditev ljudske oblasti in obnova v Ljubljani v letih 1945–1947«), str. 54.
- 38 Ljudski odbori so bili po ustavi opredeljeni kot najvišji predstavniški organi ljudske oblasti v zadevah lokalnega pomena. Pristojnosti in naloge mestnih odborov lokalnega pomena so bile med drugim: gradnja in upravljanje zgradb in stanovanj, pospeševanje, razvoj in širitev razsvetljave in ogrevanja, urejanje mestnega prometa, ustanavljanje hotelov, zdravstvenih ustanov, zavetišč, kopališč, kinematografov, knjižnic in drugih javnih ustanov. Ljudski odbori so bili zamišljeni kot skupščine v malem, torej kot organi ljudske oblasti, zakonodajne in izvršilne (v lokalnih zadevah). Imeli so izvršilne odbore kot kolegijski organ, ki so v okrajnih in mestnih ljudskih odborih oblikovali tudi odseke (po letu 1949 poverjeništa) kot svoj upravni aparat. Izvršilni odbori so bili po ustavi odgovorni svojim ljudskim odborom, vse do vlade (načelo dvojne odgovornosti). Izvršilni odbor je izvrševal in opravljal naloge, ki so pripadale odborom po ustavi in zakonih. V: Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 53.
- 39 Oblastne funkcije na terenu so opravljali povsod, ne le na osvobojenem ozemlju, terenski odbori OF. Šele med pripravami na črnomaljsko zasedanje SNOO so bile v Sloveniji izvedene volitve v NOO, ki so že od konca leta 1941 nastajali na osvobojenih ozemljih v drugih delih Jugoslavije. NOO so tako predhodniki poznejših ljudskih odborov na različnih ravneh.
- 40 Dr. Pavel Lunaček je bil kot znan partizanski zdravnik in član komunistične partije izvoljen za predsednika Mestnega odbora OF 19. maja 1945. Med dvomesečnim predsedovanjem se je ukvarjal z razmejitvijo oblasti med mestno in vojaško oblastjo, saj je imela Komanda mesta Ljubljane v mesecih po koncu vojne tudi nekatere pristojnosti mesta, npr. stanovanjske zadeve, saj je lahko samostojno razporejala vojaške osebe ali enote v prazna stanovanja in zgradbe.

oblasti na lokalni ravni in je moral biti zato član komunistične partije. Formalno so bili člani ljudskega odbora odgovorni volivcem, ki so jih tudi lahko odpoklicali, dejansko pa nadrejenim ljudskim odborom v republiški in zvezni skupščini. Ljubljano je vodil triinšestdesetčlanski mestni plenum, v izvršni odbor pa je bilo izvoljenih šestnajst članov. Prvič so dobile aktivno in pasivno volilno pravico tudi ženske in v prvi mestni plenum je bilo izvoljenih devet odbornic, od teh sta bili dve v izvršnem odboru. Mestni odbor OF je bil politični organ, ki je opravljal tudi oblastne funkcije, dejansko vodenje pa je prevzel mestni komite komunistične partije kot kolektivni organ. Sočasno je deloval tudi magistratni osvobodilni odbor, ki je odločal le v manjših, splošno upravnih zadevah. Prvi NOO kot oblastni organ so v Ljubljani izvolili 27. julija 1945 in s tem je prenehal delovati tudi magistratni osvobodilni odbor.

Nova upravna razdelitev

Ob koncu vojne je bila Ljubljana teritorialno razdeljena na sedem rajonov (Center, Bežigrad, Moste, Poljane, Šiška, Trnovo in Vič), rajoni pa na petintrideset kvartov.⁴¹ Do volitev v lokalne organe oblasti 29. julija 1945 so jih vodili odbori OF, po

41 Rajon Center so sestavljali Napoleonov kvart, Ajdovščina, Kolodvor, Strogi center, Vrtača in Gradišče; v rajonu Bežigrad so bili štiri kvarti, označeni z rimskimi številkami od I do IV; v rajonu Šiška prav tako štiri, prvi trije označeni z rimskimi številkami od I do III in kvart Dravlje; rajon Vič je obsegal kvarte, in sicer Vič, Brdo, Glince in Rožno dolino; rajon Trnovo je bil sestavljen iz kvartov Galjevica, Kolezija, Trnovo, Prule in kvart (kraj) Rudnik; rajon Poljane kvart Poljane, Resljev kvart, Spodnji Šentpeter, Zgornji Šentpeter, Tabor, Zrinjski kvart in kvart Šentjakob; rajon Moste pa je obsegal kvarte Moste, Zeleno jamo, Novi Vodmat, Stari Vodmat in Kodeljevo.

volitvah pa NOO.⁴² Junija je bilo mesto razdeljeno z *Zakonom o upravni razdelitvi federalne Slovenije*⁴³ na nove upravnoteritorialne enote. Rajone in kvarte je zamenjalo deset mestnih četrti: Center, Bežigrad, Ježica, Moste, Poljane, Rakovnik, Šiška, Šentvid, Tabor in Vič. Mestu so bili priključeni nekateri okoliški kraji nekdanjih občin Ježica, Šentvid in Polje. Ljubljana je kot upravno in politično središče Slovenije pridobilo stopnjo okrožnega mesta.⁴⁴

*Volitve v Ljubljani
za mestni narodnoosvobodilni odbor*

Pred volitvami so bili na terenu sestanki, konference in zborovanja pod vodstvom OF in njenih organizacij, na katerih so poudarjali pomen teh volitev in njihovo »demokracičnost, pomen ideje bratstva in enotnosti ter privrženosti programu OF«,⁴⁵ ki ga je sprejela na prvem kongresu v Ljubljani sredi julija leta 1945. Največ vprašanj je bilo v zvezi z razdelitvijo mesta na četrti in glede prihodnje vloge NOO ter razjasnitve odnosa OF do NOO kot temeljev ljudske oblasti. Slovenski poročevalec je zapisal: »Do sedaj so v Ljubljani vse posle političnega in posle oblastnega značaja vršili odbori Osvobodilne fronte. Naloga odborov Osvobodilne fronte je predvsem politična vzgoja našega

42 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 82.

43 Uradni list SNOS in NVS, št. 33, 8. 9. 1945, str. 137, 138; in SI_ZAL_LJU/0465/00335, Zapisniki izvršnega odbora MNOO (MLO) Ljubljana, od 1. do 13. seje (1945), Odločba predsedstva NVS, oddelka za izgradnjo narodne oblasti, št. 191/1 z dne 20. 5. 1945, t. e. 16.

44 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, 1965, str. 14.

45 »V nedeljo bo Ljubljana volila«, *Slovenski poročevalec*, 24. 7. 1945; »Ljubljana, Maribor, Novo mesto in Ribnica na Dolenjskem danes volijo«, *Slovenski poročevalec*, 29. 7. 1945.

ljudstva, in to vzgoja posameznikov kakor ljudskih množic. Od volitev v mestne četrti naprej bodo odbori Osvobodilne fronte v Ljubljani vršili izključno to politično funkcijo.«⁴⁶ Na volitvah v nedeljo 29. julija 1945 so bili izvoljeni novi predstavniški organi Ljubljane – mestni NOO (opravljal je tudi funkcijo okrožne mestne skupščine) in NOO vseh mestnih četrti. Komanda mesta Ljubljane je na ta dan ukinila policijsko uro. Ljubljančani so volili člane NOO v vseh desetih mestnih četrtih in dvainpetdeset poslancev v okrožno mestno skupščino. Po poročilu okrožne volilne komisije⁴⁷ o volitvah je imelo v desetih mestnih četrtih volilno pravico 81.564 prebivalcev (od 114.900 živečih v Ljubljani). Volilo jih je 80.274 (98,41 %), medtem ko je bilo število oddanih glasov 72.190 (89,9 %).⁴⁸ »Tista leta takoj po vojni smo imeli vsak mesec kake volitve, saj je bilo treba začeti vse znova in vse drugače, vse staro je bilo napak in zanič. Izkoriščanje človeka po človeku smo brezkompromisno izkoreninjali z volitvami in skrajnje nevarno je bilo govoriti, da so izidi, ki so potem objavljani kot zmage naprednih sil nad zatohlim mračnjastvom buržoaznega družbenega reda, prirejani in da se ljudstvo v resnici ne pridružuje tako soglasno vsemu tistemu, o čemer je bil naš terenski Merhar tako globoko prepričan in za kar bi se dal brez pomišljanja pri priči ubiti. Pa se je vseeno šušljalo vse mogoče in pravili so, da so nekateri zaradi tega za dalj časa izginili ter da se kdaj pa kdaj tudi ni več vrnil,«⁴⁹ opisuje ljubljanska mladostna leta znani pisatelj Jože Hudeček.

46 Prav tam.

47 Volitve je vodila Okrožna volilna komisija za mesto Ljubljano s podrejenimi četrtnimi volilnimi komisijami, ki so pripravljale volilne sezname, sprejemale reklamacije in vodile volitve na terenu.

48 Drnovšek, »Graditev ljudske oblasti in obnova v Ljubljani v letih 1945–1947«, str. 53.

49 Jože Hudeček, *Ulice mojega predmestja*, Karantanija, Ljubljana 2000, str. 64.

Mestna oblast osredinjena v izvršilnem odboru

Štirinajstega avgusta so izvoljeni odposlanci ljubljanskih četrtinskih odborov izvolili izvršilni odbor (izvršno-upravni organ) mestnega narodnoosvobodilnega odbora za okrožno mesto Ljubljana, za svoje delo pa je bil odgovoren skupščini mestnega NOO.⁵⁰ Pri izvršilnem odboru so bili ustanovljeni oddelki, ki so izvrševali upravne naloge s svojega področja.⁵¹ Načelniki oddelkov so bili člani izvršilnega odbora.⁵² Izvršilni odbor je sestavljalo šestnajst članov, v mestni skupščini pa je sedelo štiriinšestdeset članov. Pri izvršilnem odboru so bile ustanovljene tudi nove komisije.⁵³

Ljubljana – glavno mesto Ljudske republike Slovenije

Z razglasom mestnega NOO z dne 20. avgusta 1945 je bila Ljubljana opredeljena tudi kot glavno mesto Ljubljana.⁵⁴ Po koncu druge svetovne vojne je Ljubljana doživljala precej-

50 Novoizvoljena mestna skupščina je Frana Albrehta na svojem prvem zasedanju 14. avgusta 1945 izvolila za predsednika izvršnega odbora mestnega NOO.

51 Oddelek za finance, preskrbo, kmetijstvo, gradnjo in obnovo, prosveto, socialno skrbstvo, zdravstvo in notranje zadeve.

52 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 15.

53 Komisija za ugotavljanje vojnega dobička, komisija za postavitev spomenikov padlim borcem, revizijska komisija za pregled poslovanja mestne hranilnice, gospodarska komisija, komisija za izenačenje cen starih zalog z novimi, okrožna volilna komisija. Leta 1946 so poleg obstoječih komisij ustanovili še dodatne: davčno, komisijo za prevoz padlih borcev, komisijo za razdeljevanje premičnin iz zaplenjenega premoženja in komisijo za vojno škodo.

54 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 82.

šnje spremembe v primerjavi s časom pred njo.⁵⁵ Postala je ne samo glavno mesto federalne Slovenije in tako pridobila poseben upravni status, temveč je v skladu s pridobitvami NOB doživljala revolucionarne spremembe upravne, politične in gospodarske narave. Prilagajanje oblik dela in organizacije novim političnim načelom in nalogam je v Ljubljani zaradi položaja imelo tudi svoj poseben položaj.⁵⁶ *Prva upravnoteritorialna razdelitev* Ljubljane je bila uzakonjena z *Zakonom o upravni razdelitvi federalne Slovenije* iz septembra 1945.⁵⁷ Ozemlje Slovenije je bilo razdeljeno na pet okrožij, Okrožno mesto Ljubljana pa je bilo razdeljeno na deset mestnih četrti, ki so bile določene že avgusta tega leta.⁵⁸

Ljudski odbor – temelj državne oblasti

Že med revolucionarnim narodnoosvobodilnim bojem je jugoslovansko vodstvo sprejelo sklep, da nova Jugoslavija postane federativna država, zato je bila država organizirana po republikah. Ustava FLRJ je določala, da državo sestavlja šest ljudskih republik, med njimi tudi Ljudska republika Slovenija (LRS), zato je Predsedstvo SNOS 14. februarja 1946 sprejelo zakon, ki je dotedanji naziv Federalna Slovenija spremenil v

55 Ugotovitev Sergeja Kraigherja v poročilu na 2. rednem zasedanju MLO Ljubljana 5. januarja 1946, SI_ZAL_LJU/0465/00392, Zapisnik 2. seje plenuma MLO Ljubljana, t. e. 18.

56 Jerca Vodušek Starič, »Oris družbenopolitičnega razvoja Ljubljane 1945–1955«, v: *Zgodovina Ljubljane: prispevki za monografijo. Posvetovanje o zgodovini Ljubljane 16. in 17. novembra 1983* (ur. Ferdo Gestrin). Kronika, Ljubljana 1984 (dalje Vodušek Starič, »Oris družbenopolitičnega razvoja Ljubljane 1945–1955«), str. 502.

57 Uradni list SNOS, št. 33/1945.

58 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 271.

Ljudska republika Slovenija (LRS).⁵⁹ Vsi izvoljeni NOO kot organi oblasti so se preimenovali⁶⁰ v krajevne, mestne in okrajne ljudske odbore.⁶¹

V LRS so nove upravnoteritorialne spremembe nastale že aprila 1946, ko je bil objavljen novi zakon o upravni razdelitvi. Okrožno mesto Ljubljana je bilo tudi po novem razdeljeno na deset dotedanjih mestnih četrti.⁶² Maja 1946 je bil sprejet prvi splošni zakon o ljudskih odborih, ki so bili zakonsko opredeljeni kot »organi državne oblasti, po katerih ljudstvo izvršuje ljudsko oblast v upravno-teritorialnih enotah. Ljudski odbori so v svojem območju najvišji organi državne oblasti v zadevah lokalnega značaja /.../ ljudski odbori so organi ljudske volje, zato se morajo pri izvrševanju svojih lokalnih in splošnih nalog opirati na pobudo in široko udeležbo ljudskih množic.«⁶³ Dne 29. junija

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

60 Sprememba imena sicer ni posledica vsebinske oziroma upravno-politične spremembe, temveč je nakazovala konec vojnega stanja (NOO so bili ustanovljeni med vojno) in postala organ državne oblasti. S tem novim nazivom je bila ločena tudi formalnopravno od politične organizacije (OF). Nova jugoslovanska država je bila sestavljena iz ljudskih odborov po sovjetskem vzoru. Težišče dela ljudskih odborov je bilo predvsem v zvezi z vodenjem in izgradnjo socialističnega gospodarstva na temeljih družbene lastnine in po metodah planskega gospodarstva. Ljudski odbori so predstavljali državo na nižjih stopnjah in so opravljali splošne državne naloge v okviru svoje teritorialne enote. Izvršilni odbor ljudskega odbora je bil izvršilni in upravni organ, člani izvršilnega odbora pa so bili hkrati predstojniki oddelkov in drugih organizacijskih enot ljudskega odbora. Izvršilni odbor so sestavljali predsednik, podpredsednik, tajnik in člani. V: Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 244.

61 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 83.

62 Prav tam.

63 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 16.

1946 je bilo redno zasedanje MLO Ljubljana, na katerem je bil sprejet sklep o reorganizaciji izvršilnega odbora MLO in njegovih oddelkov v skladu z novim zakonom. Oddelke so vodili člani izvršnega odbora kot poverjeniki, planski komisiji, ki je začela delovati oktobra 1946, pa je predsedoval predsednik. Reorganizacija je prinesla novo organizacijsko strukturo.⁶⁴

Okrožje Ljubljana mesto

Območje LRS je bilo po *Zakonu o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije (z dopolnitvami)*⁶⁵ upravno razdeljeno na kraje, okraje in okrožja. Eno od petih okrožij je bilo tudi Okrožje Ljubljana mesto,⁶⁶ na lokalni ravni pa je deloval okrožni ljudski odbor. Mesta z mestnimi ljudskimi odbori so bila izvzeta iz upravnega sestava okrožja, imela so status okrožja, njihovi ljudski odbori pa okrožnega ljudskega odbora.⁶⁷ Okrožje Ljubljana mesto je bilo izvzeto iz ljubljanskega okraja.⁶⁸

Druga upravna razdelitev Ljubljane

Prva ustava Ljudske republike Slovenije je bila sprejeta 16. januarja 1947.⁶⁹ Ustavno odpravo okrožij je povzel januarja

64 Oddelek za obče posle, finance, trgovino in preskrbo, kmetijstvo in gozdarstvo, industrijsko-obrtni oddelek, oddelek za gradnje, prosveto, socialno skrbstvo in ljudsko zdravstvo, komunalno gospodarstvo, delovne odnose, stanovanjske zadeve, notranje zadeve in planska komisija.

65 Uradni list LRS, št. 44/1946.

66 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 84.

67 Splošni zakon o ljudskih odborih, Uradni list FLRJ, št. 43-288/1946; Ustava Ljudske republike Slovenije, Uradni list LRS, št. 4. A-20/1947.

68 Okraj Ljubljana sestavljajo Grosuplje, Jesenice, Kamnik, Kranj, Ljubljana okolica, Rakek, Škofja Loka.

69 Ustava Ljudske Republike Slovenije, Uradni list LRS, št. 4. A-20/1947.

1947 sprejeti *Zakon o spremembah upravne razdelitve LRS*, ki je dotedanje okrožje Ljubljana mesto spremenil v upravnoteritorialno enoto glavno mesto Ljubljana.⁷⁰ Preostali dve obliki upravnoteritorialnih enot sta bili še kraj in okraj, ne pa tudi mesto.⁷¹ Po odpravi okrožij⁷² so bile uvedene oblasti, ki pa so bile že leta 1951 odpravljene, s čimer so bile odpravljene tudi tristopenjske upravne enote lokalne samouprave (kraj, okraj, okrožje).⁷³ Ker so bila okrožja odpravljena, se je Mestni ljudski odbor za okrožno mesto Ljubljana preimenoval v Mestni ljudski odbor glavnega mesta Ljubljana. Aprila leta 1947 je bila izvedena *druga upravno-teritorialna razdelitev* Ljubljane, ki pa jo je izvedel MLO. Odpravljene so bile četrti, namesto njih pa so bili vzpostavljeni štirje rajoni in trije kraji. Podpredsednik MLO Sergej Kraigher je ob tem pojasnil: *»Da se napravi popolna jasnost, smo pristopili k likvidaciji kvartnih odborov, ki so združevali politično vodstvo s funkcijo oblasti ter smo formirali terenske in ulične odbore OF, ki se ne le po kompetenci, ampak tudi po teritorialnem obsegu ne krijejo s prejšnjimi kvartnimi odbori.«*⁷⁴ V skladu s tem so nastali na podlagi združevanja bivših četrti in iz članov bivših četrtnih ljudskih odborov na najnižji ravni štirje rajonski in trije krajevni ljudski odbori. Razloge za spremembo lahko iščemo v finančni odvisnosti od MLO, saj četrti odbori niso imeli svojega proračuna. Mestne četrti so bile tudi premajhne teritorialne enote in *»pravzaprav podružnice mestnega ljudskega odbora, marsikatero nalogo*

70 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 84.

71 Uradni list LRS, št. 5-21/1947.

72 Zakon o spremembi zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Uradni list LRS, št. 5/47.

73 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 276.

74 SI_ZAL_LJU/0465/00435, MLO Ljubljana, izvršni odbor, zapisnik 52. seje, 10. 4. 1947, t. e. 21.

*oblastnega značaja pa so opravljali terenski odbori OF mimo njih, kar pa je bilo v nasprotju z načelom o ločitvi državnih oblastnih organov od političnih organov».*⁷⁵

Oblast je konstantno poudarjala pomen OF in njenih množičnih organizacij (AFŽ, ZMS, sindikatov in drugih) pri politični aktivizaciji ljudskih množic za tvorno delo v ČNOO, ki so bili temeljni organi ljudske oblasti in hkrati pomožni tj. izvršilni organi mestnega NOO, saj je četrt *»edina stopnja med volivci in mestnim kot okrožnim odborom in združuje krajevni in okrajni odbor, ne da bi imela vso njihovo oblast«.*⁷⁶ Ljudi je bilo treba prepričevati o novem značaju teh upravnih enot v primerjavi s predvojnim stanjem: *»Občin ni več. Najnižje nove edinice pa niso pravni naslednik bivših občin, temveč docela nove samoupravne edinice z na novo dodeljenim delokrogom.«*⁷⁷ Večkrat so se zastavljala tudi vprašanja o odnosu med četrtnim in mestnim odborom glede pristojnosti, pomena obeh in podobno. Ne glede na vrsto problemov v zvezi z delom četrtnih ljudskih odborov v obeh povojnih letih so bili pomembni zaradi organizacije preskrbe, socialnega skrbstva, statističnih popisov, volitev in z vseh drugih področij dela, ki so bila vezana neposredno na terensko delo. Novembra 1947 so bile volitve v rajonske in krajevne ljudske odbore, ki se jih je udeležilo 76.352 volivcev oziroma rekordnih 99,07 odstotka volilnih upravičencev. Izvoljenih je bilo 298 odbornikov, med katerimi je bilo petdeset žensk, sto enajst delavcev in štiriindvajset kmetov.⁷⁸

75 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, 1965, str. 17.

76 SI_ZAL_LJU/0465/00435, MLO Ljubljana, izvršni odbor, zapisnik 52. seje, 10. 4. 1947, t. e. 21.

77 SI_ZAL_LJU/0465/00264, Zakon o ljudskih odborih mest in mestnih občin, razlaga tajništva MLO, t. e. 3.

78 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, 1965, str. 18.

Štirje rajoni in trije kraji

Po novem *Zakonu o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije*, ki je bil sprejet februarja 1948,⁷⁹ je bila Slovenija razdeljena na glavno mesto Ljubljana, okraje in kraje. Zakon je potrdil upravnoteritorialno razdelitev glavnega mesta Ljubljana, ki je združevala štiri rajone (I. rajon Center, II. rajon Bežigrad - Šiška, III. rajon Moste in IV. rajon Vič - Rudnik) ter tri kraje (Ježica, Polje in Št. Vid). Mesto in mestni rajoni v zakonu niso navedeni kot upravnoteritorialne enote.⁸⁰ Številne upravne spremembe in množenje upravnih enot je namreč oviralo razvoj, kar je botrovalo njihovemu postopnemu združevanju proti koncu štiridesetih let.⁸¹

Združena politična in upravna funkcija

Marca 1948 so bile volitve v Mestni ljudski odbor Ljubljana, ki se je povečal na 120 ljudskih odbornikov (od tega dvanajst žensk). Ti so nato izvolili osemnajstčlanski izvršni odbor, članstvo pa je postala poklicna funkcija. Predsednik izvršnega odbora⁸² je bil istočasno tudi sekretar mestnega komiteja KPS v letih od 1948 do 1951, s tem pa sta bili tudi formalno združeni mestna upravna in politična oblast. S prevzemanjem gospodarstva v roke države (mesta), z večanjem upravnih nalog in administrativnim vodenjem gospodarstva se je večalo število članov izvršnega odbora. Namesto dotedanjih oddelkov pri

79 Uradni list LRS, št. 9/1948.

80 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 84.

81 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 139.

82 Na zasedanju MLO 9. aprila 1948 so izvolili Matijo Maležiča kot predsednika izvršnega odbora.

izvršilnem odboru so bila organizirana poverjeništva,⁸³ odbor pa se je maja preselil iz magistrata v kresijo.⁸⁴

Zmanjševanje razlik med mestom in vasjo

Marca 1949 je bila izvedena *tretja poveljna upravna razdelitev* Ljubljane z *Zakonom o spremembi in dopolnitvi o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije*. Glavno mesto Ljubljana je bilo razdeljeno na štiri rajone in kraj Polje.⁸⁵ Po tem zakonu so bili rajoni glavnega mesta Ljubljana označeni le z rimskimi številkami brez poimenovanja. Dotedanja kraja Ježica in Šentvid sta bila vključena v rajon II.⁸⁶ Nova upravna razdelitev naj bi postopoma zmanjševala razlike med mestom in vasjo oziroma med mestnim centrom in predmestjem, zato se je spremenil tudi obseg posameznih rajonov.⁸⁷ Maja 1949 so bile v Sloveniji ustanovljene oblasti kot upravne enote z oblastnimi ljudskimi odbori.⁸⁸ Drugi *Splošni zakon o ljudskih odborih*, ki

83 Planska komisija, poverjeništvo za personalne posle, industrijo in obrt, trgovino in preskrbo, komunalno gospodarjenje, finance, kmetijstvo in gozdarstvo, gostinstvo in turizem, gradnje, lokalni promet, delo, kulturo in umetnost, šolstvo, ljudsko zdravstvo in socialno oskrbo (decembra 1948 se razdeli na dve samostojni poverjeništvi, poverjeništvo za stanovanjske zadeve in poverjeništvo za državne nabave (ustanovljeno junija 1949)).

84 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, 1965, str. 18.

85 Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Uradni list LRS, št. 8/1949.

86 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 84.

87 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, 1965, str. 19.

88 Zakon o ustanovitvi oblasti v Ljudski republiki Sloveniji, Uradni list LRS, št. 16/1949.

ga je Ljudska skupščina FLRJ sprejela maja, je glavna mesta republik tudi formalno izločil iz oblasti, posamezna mesta pa je bilo mogoče z republiški zakoni izločiti iz okrajev, ki pa so dobila značaj okrajev.⁸⁹ Ljubljana kot glavno mesto Ljudske republike Slovenije je bila izločena iz oblasti kot posebna upravna enota. MLO Ljubljane je dobil stopnjo oblastnega ljudskega odbora, rajonski ljudski odbori pa so dobili mešano pristojnost okrajnih in krajevnih ljudskih odborov.⁹⁰ Hkrati je zakon glavno mesto Ljubljana namesto na dotedanje štiri razdelil na pet rajonov (odpravil je kraj Polje, ki je bil vključen v V. rajon),⁹¹ oktobra 1949 je bila z zakonom potrjena četrta upravna razdelitev mesta Ljubljane na pet rajonov,⁹² Prav tako pa se je spremenila notranja upravna organizacija izvršilnega odbora MLO.⁹³

Novi posvetovalni organi

Novi Zakon o ljudskih odborih, sprejet junija 1949, je »na podlagi osemletne prakse v graditvi lokalnih organov oblasti razvil in izpopolnil temeljna načela, organizacijo in delovanje ljudskih odborov, zlasti pa v tem, da je še bolj uveljavil načelo

89 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 85.

90 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 20.

91 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 85.

92 Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravni razdelitvi Ljudske republike Slovenije, Uradni list LRS, št. 33/1949.

93 Tajništvo, uprava za personalno službo, kontrolna komisija, planska komisija, komisija za fizkulturo in izvenarmijsko vzgojo, poverjeništvo za notranje zadeve, delo, finance, industrijo in obrt, kmetijstvo in gozdarstvo, gradnje, lokalni promet, gostinstvo in turizem, trgovino in preskrbo, državne nabave, živilsko proizvodnjo, šolstvo, kulturo in umetnost, ljudsko zdravstvo in socialno skrbstvo.

samoupravljanja ljudstva«.94 Pri tem je treba omeniti še drugo obliko politične participacije »*socialistične demokracije*«, to so bili zbori volivcev, ki so bili v prvih povojnih letih edina organizirana oblika neposrednega »*sodelovanja delovnih ljudi pri izvrševanju oblasti*«.95 V Ljubljani so nastali tako različni sveti, ki so pomagali mestnim in rajonskim ljudskim odborom, zato jih lahko obravnavamo kot pomemben organ na lokalni ravni pri poslovanju lokalne uprave. Ti sveti (npr. stanovanjski, potrošni, socialno-zdravstveni, šolski) so nadomestili nekatera poverjenišтва, ki pa jih ne smemo zamenjati z delavskimi sveti, ki so bili v Ljubljani predvsem posvetovalni organ.96 Prav tako je bila pomembna tako imenovana ljudska inšpekcija, ki je bila kot organ kontrolne komisije neposredno podrejena OF. Njene naloge so bile kontrola pri izvrševanju državnih predpisov, ljudski inšpektorji, ki so bili organizirani že spomladi 1949, bila je tudi pristojna za pregledovanje prodajaln, menz in skladišč.97

Ljubljana spet naraste

Januarja 1951 so bile volitve v mestni ljudski odbor in rajonske ljudske odbore. Mandat odbornikov je bil triletni. Različni sveti, ki so zamenjali nekatere poverjenike, so tako dejansko prevzeli neposredno izvrševanje poslov upravne panoge, ostalo pa je še deset poverjenikov.98 Aprila 1952 je bil sprejet *Zakon o razdelitvi Ljudske republike Slovenije na mesta, okraje in*

94 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 20.

95 Prav tam, str. 21.

96 26. januarja 1956 je bil sprejet *Zakon o upravi državnih podjetjih*.

97 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 28.

98 Prav tam, str. 23.

občine,⁹⁹ s čimer je bil »na novo uveden pojem institucije občine v sistem lokalnih teritorialnih enot«. ¹⁰⁰ Z zakonom je bila izvedena *peta upravna razdelitev* glavnega mesta Ljubljana, ki je bilo s tem razdeljeno na ožje mestno središče ter občini Polje in Šentvid.¹⁰¹ Meje Ljubljane so se povečale, rajonski ljudski odbori, ki so se jeseni 1951 začeli ukinjati, pa so bili istega meseca dokončno odpravljeni.¹⁰² Z opuščanjem administrativnega gospodarstva se je zmanjševalo število članov izvršilnega odbora, ki je od leta 1951 štel le še dvanajst članov, predsednik¹⁰³ pa ni bil več obenem sekretar mestnega komiteja KPS. S tem je bila formalno izvedena ločitev oblastne in politične funkcije v osebi predsednika MLO, ostalo pa je načelo, da mora biti predsednik ljudskega odbora član komunistične partije.¹⁰⁴

Splošni zakon o ljudskih odborih, ki ga je Ljudska skupščina LRS sprejela aprila, je ustanovil tri mesta (Ljubljano kot glavno mesto, Celje in Maribor) in 371 občin, med njimi dve v okviru glavnega mesta Ljubljana (Polje in Šentvid) in štiriinštiridesetih mestnih občin v sestavih okrajev.¹⁰⁵ Zakon je dopuščal, da se ožje mestno območje Ljubljane z mestnimi

99 Uradni list LRS, št. 11/1952.

100 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 285.

101 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 29.

102 Prav tam, str. 26.

103 Na tretjem rednem zasedanju skupščine mestnega ljudskega odbora Ljubljana 22. maja 1951 je bil za predsednika izvršnega odbora izvoljen Jaka Avšič. Splošni zakon o ljudskih odborih je leta 1952 dokončno odpravil izvršne odbore, zato so 7. maja 1952 Jaka Avšiča izvolili za predsednika MLO.

104 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, 1965, str. 26.

105 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 86.

statuti razdeli na občine v njihovem okviru.¹⁰⁶ Z novim republiškim *Zakonom o ljudskih odborih mest in mestnih občin* (julij 1952) se je reorganiziralo delovanje ljudskega odbora. Ljudski odbori so bili opredeljeni kot organi ljudske samouprave, temeljni organi oblasti delovnega ljudstva ter najvišji organi oblasti občin, mest in okrajev.¹⁰⁷ Pri tem je bilo določeno, da je MLO sestavljen iz mestnega zbora in zbora proizvajalcev,¹⁰⁸ izvršilni odbor MLO pa je bil odpravljen. Vso oblast je prevzel MLO (tudi delo rajonskih odborov),¹⁰⁹ ki je moral na svojih sejah odločati o vseh pomembnejših zadevah mesta. Število sej in obseg zapisnikov sta se izjemno povečala, vse upravne in druge funkcije pa je opravljal predsednik ljudskega odbora, in ne več izvršilnega sveta. Število odbornikov se je zvišalo na sto sedemintrideset članov. MLO, ki je bil razdeljen na mestni zbor in zbor proizvajalcev,¹¹⁰ sta imela seje vsak zase in nato še skupne: na vseh sejah pa so morali sprejeti odloke s popolnoma enakim besedilom.

Spremembe v organiziranju ljudskih odborov

Uveljavljanje delavskega upravljanja je vpeljalo spremembe ne samo v organiziranju gospodarstva kot »*temeljn/ega/ načel/a/ socialistične demokracije, naj proizvajalci sami odločajo o uporabi in razdelitvi ustvarjenega presežka vrednosti njihovega*

106 Prav tam, str. 87.

107 Prav tam, str. 86.

108 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 283.

109 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 26.

110 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 87.

dela«,¹¹¹ temveč je poseglo tudi v organizacijski sistem državne oblasti in uprave. Tako je bila z omembo delavskega razreda kot osrednjega subjekta socialistične ideologije poudarjena vodilna vloga in je postal z institucijo zbora proizvajalcev soodločujoči dejavnik tudi v organih ljudske oblasti, predvsem pri ekonomskih vprašanjih. Skladno z reorganizacijo zveznih in republiških državnih organov sta se spremenila organizacija in delo ljudskih odborov. Ljudski odbori so samostojno opravljali vse zadeve (razen tistih, ki so z ustavo določene za zvezne in republiške organe oblasti), ki so splošnega pomena za skupnost v gospodarskem, komunalnem, kulturnem in socialnem življenju in razvoju mesta.¹¹²

Mestni zbor in zbor proizvajalcev

Po *Zakonu o ljudskih odborih mest in mestnih občin* iz leta 1952 je bila Ljubljana opredeljena kot mesto.¹¹³ Decembra 1952 so bile volitve v mestni zbor in zbor proizvajalcev. MLO je sestavljalo sto sedemnajst članov (mestni zbor sedemdeset, zbor proizvajalcev sedeminštirideset). Po teh volitvah je bil mestni odbor Ljubljana na mestni in okrajni ravni dvodomen.¹¹⁴ Z ustavnim zakonom iz leta 1953 je oblast pripadala delovnemu ljudstvu, ljudski odbori¹¹⁵ so bili opredeljeni kot organi lokalne samouprave, najvišji organi oblasti v občinah, mestih in okrajih,

111 Prav tam.

112 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 293.

113 Uradni list LRS, št. 19/1952.

114 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 383.

115 Na seji 17. julija 1953 je bil izvoljen za predsednika MLO dr. Heli Modic. Njegovo enoletno predsednikovanje je bilo posvečeno predvsem izboljšanju poslovanja MLO.

ureditev pa je bila zasnovana na družbeni lastnini proizvodjalnih sredstev, samoupravi proizvajalcev in samoupravi v lokalnih skupnostih. Ustavni zakon govori o samoupravljanju v občini, mestu in okraju.¹¹⁶ Občine so bile opredeljene kot ozemeljske in gospodarske enote, sestavljene iz enega naselja ali več. Okraji so bili sestavljeni iz občin in mestnih občin.

Povzetek

Prispevek je posvečen prvemu desetletju po končani drugi svetovni vojni, ko je bila na območju mesta Ljubljane in nekaterih okoliški naselij vzpostavljena nova socialistična oblast ter s tem novo upravno urejanje lokalne oblasti vse do postopnega oblikovanja petih mestnih občin v petdesetih letih. Konec druge svetovne vojne je na lokalni ravni pomenil tudi konec dotedanjih upravnoteritorialnih enot (občin). Upravni razvoj Ljubljane v prvem desetletju po drugi svetovni vojni priča o nenehnem iskanju novih poti v zagotavljanju uspešnejšega delovanja uprave in upravljanja. Kljub nenehni zakonski iniciativi in iskanju novih poti znotraj novega politično-gospodarskega socialističnega sistema je to pripeljalo do pomanjkanja skupne upravljavske politike in drobitve enotnega mestnega območja. Nenehne upravnoteritorialne spremembe, ki jih je bilo med letoma 1945 in vse do vpeljave komunalnega sistema leta 1955 kar pet, govorijo o postopnem ukinjanju enotne mestne oblasti in decentralizaciji v procesu odločanja. Nova oblast je povzela upravnoteritorialno delitev Slovenije, ki se je razvijala med vojno. Na najnižji lokalni ravni so se uveljavili kraji. V njih so kot lokalni organi oblasti delovali krajevni, v nekoliko večjih krajih tudi mestni narodnoosvobodilni, od februarja 1946 ljud-

¹¹⁶ Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 383.

ski odbori, ki so bili po pristojnostih izenačeni. Spomladi leta 1952 so bili kraji odpravljeni, nadomestile so jih večje občine. Ukinitev predvojne mestne občine z mestnim svetom in s predsednikom (z županom) ter nastanek ljudskih odborov, ki so se razvili iz medvojnega obdobja na partizanski strani, priča o lastni socialistični poti tudi na področju urejanja lokalne samouprave oziroma graditve ljudske oblasti. Kot izrazito značilen je za to obdobje preplet dejanske politične in strankarske oblasti (komunistične partije) ter nosilcev mestnih funkcij v eni osebi. Prav tako so številne spremembe v upravni razdelitvi vplivale tudi na nadaljnji razvoj območja, tako v družbenem kot gospodarskem smislu. Nova oblast je prekinila predvojno ter se dejansko na novo vzpostavila prek Osvobodilne fronte in njenih terenskih (rajonskih) odborov. Postopno preoblikovanje novih mestnih organov in njihovih služb sledi državnopravnim zakonodajnim pobudam, upravnoteritorialne spremembe, ki so bile sprejete na najnižji lokalni ravni, pa so na podlagi zakonodajnega postopka potrjevali na najvišji republiški ravni. Prav iskanje najprimernejše in najosnovnejše upravopolitične celice in predstavniških teles, ki bi najbolje odstirali razvoj socialistične misli ter zbrisali meje med mestom in podeželjem, je dokaz za izredne upravnoteritorialne spremembe. Ta oblika upravnoteritorialne delitve je bila odpravljena sredi leta 1955, ko so bile ustanovljene velike občine, imenovane tudi komune. Z nekaterimi spremembami so se obdržale do upravnoteritorialne reforme konec leta 1994.

*Administrative and Legal Changes
of the Local Government of the
City of Ljubljana from the End
of the Second World War to the
Implementation of the Communal
System (1945–1955)*

Summary

The article is dedicated to the first decade after the end of the Second World War, when a new socialist authority was established in the city of Ljubljana and some surrounding settlements and with it a new administrative arrangement of the local authority until the gradual formation of five urban municipalities in the fifties. At the local level, the end of the Second World War was also the end of the previous administrative territorial units (municipalities). The administrative development of Ljubljana in the first decade after the Second World War witnessed the constant search for new paths in ensuring a more efficient functioning of the administration and management. Despite the constant legal initiative and the search for new paths within the new political and economic socialist system, this led to a lack of a common management policy and the fragmentation of the single urban area. The constant administrative territorial changes, of which there were five between 1945 and the introduction of the communal system in 1955, refer to the gradual abolition of the unified city authority and the decentralisation of the decision-making

process. The new authority summed up the administrative territorial division of Slovenia that developed during the war. At the lowest local level, localities have been established. From February 1946, local people's committees and, in somewhat larger localities, urban national liberation people's committees functioned as the local authorities in the localities and were equated according to their competences. In the spring of 1952, localities were abolished and replaced by larger municipalities. The abolition of the pre-war urban municipality with the city council and the president (the mayor) and the emergence of people's committees, which evolved from the interwar period on the Partisan side, have their own socialist path in the field of regulating local self-government or the establishment of the people's power. The characteristic feature of this period is the intertwining of the actual political and party authority (the Communist Party) and the holders of city functions in one person. Likewise, many changes in the administrative division also affected the further development of the area, both in social and economic terms. The new authority interrupted the pre-war authority and actually re-established itself through the Liberation Front and its field (urban district) committees. The gradual transformation of the new city authorities and its services follows state legislative initiatives, and the administrative territorial changes adopted at the lowest local level were confirmed through the legislative process at the highest level of the republic. It is particularly the search for the most suitable and most basic administrative political cell and representative bodies that would best reveal the development of socialist thought and blur the boundaries between city and countryside that is the evidence of exceptional administrative changes. This form of administrative territorial division was abolished in the middle of 1955, when large municipalities, also called communes, were established. With some changes, they were kept up to the administrative territorial reform at the end of 1994.