ISSN 2591-1201 LETNIK 4 • 2020 • ŠTEVILKA 1 IN 2

Dileme

Razprave o vprašanjih sodobne slovenske zgodovine

DILEME

Dileme

Razprave o vprašanjih sodobne slovenske zgodovine

Izdajatelj in založnik
Študijski center za narodno spravo

Naslov uredništva
Tivolska 42, 1000 Ljubljana

Glavni urednik
dr. Renato Podbersič (Slovenija)

Uredniški odbor
ddr. Igor Grdina (Slovenija), dr. Tamara Griesser Pečar (Avstrija), dr. Damjan Hančič (Slovenija), dr. Marica Karakaš Obradov (Hrvaška), dr. Tomaž Kladnik (Slovenija), dr. Jože Možina (Slovenija), dr. Jelka Piškurić (Slovenija), dr. Igor Salmič (Slovenija)

Spletni naslov
www.scnr.si

Leto izida: 2020

Redakcija te številke je bila zaključena 2. 11. 2020.

Lektoriranje in prevod povzetkov
Megamoment, d. o. o.

Oblikovanje in prelom
Inštitut Karantanija

Tisk
Nonparel, d. o. o.

Naklada
300 izvodov

Cena te številke
15 €

issn 2591-1201

D i l e m e

Razprave o vprašanjih sodobne slovenske zgodovine

LETNIK 4 • 2020 • ŠTEVILKI 1 IN 2

VSEBINA

Uvodnik

Tamara Griesser Pečar
Koroški plebiscit – ob stoletnici
7

Razprave

Aleš Šafarič
Telesnovzgojna organizacija Orel po 1. svetovni vojni
21

Marica Karakaš Obradov
Doseljavanje Slovenaca u NDH s posebnom osvrtom na područje Korduna i Banovine
67

Damjan Hančič
Revolucija v okupirani Ljubljani v letih 1941 in 1942: žrtvoslovni prikaz njenih posledic
91

Mirjam Dujo Jurjevčič
Biti partizan, vaški stražar ali domobranec
119

Jelka Piškurić
»Sistem socialistične demokracije in razvoja socialističnega gospodarstva stremi za tem, da se formirajo gospodarsko močne občine«
155

David Petelin
Od več ljubljanskih do enotne mestne občine
177

Aleš Maver
Rim 45 pr. Kr., Milan 395 po Kr., Metlika 1999 po Kr.: Neprijetnost in nujnost spomina na državljansko vojno
217

Predstavitev zgodovinskih virov

Ivo Jevnikar
Ob spominih Francija Heinriharja o bojih za severno mejo
241

In memoriam

Renato Podbersič ml.
Pavle Borštnik
267

Recenzije

Mateja Čoh Kladnik
Leon Štukelj in Tovarišija
277

Tomaž Kladnik
Slovenski razkol
281

Renato Podbersič st.
Z udarno pestjo
287

R a z p r a v e

Prejeto: 14. 10. 2020
1.01 izvirni znanstveni članek

David Petelin[1]

Od več ljubljanskih do enotne mestne občine: upravnopravni in teritorialni razvoj od komunalnega sistema do sodobne lokalne samouprave med letoma 1955 in 1994

Izvleček

Obdobje po drugi svetovni vojni je s socialističnim političnim in gospodarskim okvirjem poseglo v upravno organiziranje občin. Uvedba delavskega samoupravnega sistema je vplivala tudi na organiziranje državne in lokalne oblasti. Ljubljana je bila v štirih desetletjih deležna sedmih upravnih razdelitev. Uvedba komunalnega sistema junija 1955 je zabrisala meje med mestom in podeželjem, zato je bila Ljubljana sprva razbita na devet občin, od leta 1964 pa razdeljena na pet občin (Center, Bežigrad, Šiška, Moste - Polje, Vič - Rudnik), ki so se ohranile vse do uvedbe novega sistema lokalne samouprave v samostojni Sloveniji leta 1995. Za reševanje skupnih lokalnih zadev na mestni ravni je bil leta 1955 ustanovljen mestni svet (1964 Mestni svet Ljubljane, 1969 Skup-

1 Dr. David Petelin, doktor zgodovinskih znanosti, magister upravnih znanosti, podiplomski študent prava, david.petelin@gmail.com.

ščina mesta Ljubljane), na medobčinski ravni pa Svet ljubljanske regije. Komunalni sistem se je v štiridesetletnem obdobju izkazal za upravno pomanjkljivega, saj je bolj kot za potrebe lokalnega prebivalstva skrbel za naloge iz pristojnosti državne oblasti.

KLJUČNE BESEDE: *Ljubljana, upravni razvoj, komuna, občina, mesto, 1955–1994*

Abstract

The period after the Second World War interfered with the administrative organisation of municipalities with the socialist political and economic framework. The introduction of the workers' self-government system also influenced the organisation of state and local government. Ljubljana has received seven administrative divisions in four decades. The introduction of the communal system in June 1955 blurred the borders between the city and the countryside, so Ljubljana was initially divided into nine municipalities, and since 1964 it had been divided into five municipalities (Center, Bežigrad, Šiška, Moste - Polje, Vič - Rudnik) until the introduction of a new system of local self-government in independent Slovenia in 1995. The City Council (1964 City Council of Ljubljana, 1969 City Assembly of Ljubljana) was established in 1955 to resolve common local issues at the city level, and the Council of the Ljubljana Region was established at the inter-municipal level. In the forty-year period, the communal system had proven itself to be administratively deficient, as it performed tasks within the competence of state authorities more than it dealt with the needs of the local population.

KEY WORDS: *Ljubljana, administrative development, commune, municipality, city, 1955–1994*

Uvod

Ljubljana je v obdobju po drugi svetovni vojni doživljala številne upravne, politične in teritorialne spremembe, samo v prvem desetletju jih je bila deležna kar sedem. Takoj po vojni je imela Ljubljana položaj okrožja, ki je bilo razdeljeno na sedem rajonov in ti na 35 kvartov, že istega leta junija je bila razdeljena na deset mestnih četrti. Od februarja 1948 je bila razdeljena na štiri rajone in tri kraje, od marca 1949 na štiri rajone in en kraj ter oktobra istega leta na pet rajonov. Šele aprila 1952 je bilo mesto z novim zakonom o upravni razdelitvi takratne republike razdeljeno na Glavno mesto Ljubljana ter občini Polje in Šentvid.[2] Največ sprememb na upravnem področju pa je Ljubljana doživela v poznejših letih, v obdobju med letoma 1952 in 1964.[3]

Glavna mesta jugoslovanskih republik so po vojni postala politična, upravna, organizacijska, še posebno pa nacionalna središča socialistične graditve. Ljubljana je kot nova prestolnica Ljudske republike Slovenije[4] postala ne samo formalno središče

2 Glejte več v David Petelin, »Upravnopravne spremembe lokalne oblasti mesta Ljubljane od konca druge svetovne vojne do uvedbe komunalnega sistema (1945–1955)«, *Dileme*, št. 2/2019, str. 113–146.

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. 135.

4 Leta 1945 je dobila Slovenija na podlagi avnojskih sklepov, h katerim so bistveno prispevali prav slovenski komunisti, status republike v okviru jugoslovanske federacije ter s tem tudi prvič državne in upravne enote. S formalnega vidika je bil to v upravnopolitičnem smislu najbolj avtonomen položaj, kar jih je Slovenija v vseh večnacionalnih tvorbah imela, vendar se je ta v konkretnih okoliščinah, v različnih časovnih obdobjih in na različnih področjih v okviru povojne jugoslovanske države dejansko lahko precej spreminjal. Kljub temu so se možnosti za samostojno odločanje na mnogih področjih v primerjavi s predvojnimi razmerami

federalne enote Jugoslavije, temveč tudi »*žarišče socializma*«. Prav zgodovinska naloga Ljubljane kot prestolnice Slovencev naj bi tudi v novi politični ureditvi izkazovala pripadnost ideologiji, ki izkazuje novo usmeritev države, ki se je do leta 1963 imenovala Federativna ljudska republika Jugoslavija (FLRJ),[5] od leta 1963 dalje pa Socialistična federativna republika Jugoslavija (SFRJ). V tem obdobju sta se vloga in pomen Ljubljane radikalno spremenila, njen nadaljnji razvoj pa opozarja na izrazito večplastnost.[6] Ljubljana ni le še naprej ostala središče slovenstva v vseh pogledih, temveč se je v novih pogojih njena vloga precej okrepila, saj je postala glavno mesto slovenskega naroda, sedež ljudske skupščine in izvršilnih organov republike ter s tem njeno upravnopolitično, kulturno, znanstveno, prosvetno in gospodarsko središče.

Od delavskega samoupravljanja do politične participacije

Družbena ureditev SFRJ je sledila načelom »*znanstvenega socializma*«, vendar v smeri, ki se je razlikovala od drugih socialističnih držav. V njem je bilo od leta 1950 uveljavljeno kardeljevsko načelo delavskega in družbenega samoupravljanja,[7]

precej povečale. V povojnem času je imela republika Slovenija vseskozi zagotovo največjo avtonomijo na področju kulture, ki pomeni Slovencem enega od konstitutivnih kamnov narodne emancipacije.

5 Prvo ime t. i. druge Jugoslavije je bilo Demokratična federativna Jugoslavija (DFJ), ki je obstajala med 10. avgustom in 29. novembrom 1945.

6 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, str. 501–522.

7 Leta 1950 je bil sprejet *Zakon o upravljanju državnih in gospodarskih podjetij*, ki je podjetja razglasil za družbeno lastnino in jih prepustil

jugoslovanski socialistični fenomen, ki je bil bistveno drugačen od predhodnega sovjetskega stalinističnega modela, kjer je vse temeljilo na vsemogočnosti države in centraliziranem vodenju. Razloge za drugačen razvoj je treba iskati v lastni in samostojni poti Jugoslavije po informbirojevskem sporu leta 1948, po katerem sta sledila družbenopolitični in gospodarski preobrat ter odmik od opevanega zgleda sovjetske družbe. Titova Jugoslavija se je usmerila v gospodarsko decentralizacijo, podpirala socialno in kulturno liberalizacijo, v petdesetih in šestdesetih letih se je odpirala proti Zahodu, njene meje pa so postale z mednarodnimi sporazumi obmejnih držav tudi prepustnejše.

Delavsko samoupravljanje je bilo uvedeno predvsem zaradi političnih vzrokov kot nasprotje dotedanjim pogledom in praksi o vlogi in delovanju države in njene oblasti v socialističnem sistemu, kjer je bila država oziroma njena oblast s komunistično partijo na vrhu vsemogočna. Jugoslovanski partijski in državni voditelji so zato želeli najti drugačen način razmerja med državno oblastjo in državljani. Naslonili so se na marksistično teoretično misel o odmiranju države kot sredstvu prisile. To teoretično misel so snovalci jugoslovanske inačice socializma želeli uveljaviti najprej v odnosu med državo in delavci, med delodajalcem in delojemalcem. Delavsko samoupravljanje je dobilo pomen ob zavedanju, da se »*vse gospodarsko življenje pravzaprav suče okrog tega, kolikšen je presežek dela, od tega, kako se troši ta presežek dela in v kakšne*

delavcem (t. i. delavsko samoupravljanje). V skladu z novimi predpisi so nato po vsej državi začeli ustanavljati delavske svete, ki naj bi v imenu zaposlenih aktivno sodelovali pri vodenju podjetij in usmerjanju proizvodnje. Posledica upravnopolitičnih sprememb v naslednjih dveh letih je bilo postopno osvobajanje jugoslovanske gospodarske politike iz centraliziranega planskega primeža in uveljavljanje liberalnejših, bolj tržnih načel v gospodarskem življenju.

namene«.[8] Možnost vsaj formalno vplivati na delitev je bila tako »*sredstvo*« za pridobivanje zaposlenih v gospodarstvu, ki je bilo kljub uzakonitvi in uvajanju samoupravljanja še povsem v državnih rokah.[9] Poleg zunanjepolitičnega namena, pokazati Stalinu in tudi svetu, da je mogoč tudi drugačen socializem, kot je bil sovjetski, so bili razlogi uvedbe samoupravljanja tudi notranjepolitični. Zaradi gospodarskih težav, ki jih je povzročila v Jugoslaviji informbirojevska gospodarska blokada, je bil namen ideje o delavskem samoupravljanju močno politično »*mobilizacijski*«. Samoupravljanje je bilo bolj sredstvo kot namen.[10] Načelo samoupravljanja se je iz okvira delavskega soupravljanja državnih gospodarskih podjetij preneslo na celotno upravljanje države in družbe. Leta 1952 je bil uveden tudi t. i. nov gospodarski sistem, v katerem so bile delno upoštevane zakonitosti tržnega gospodarstva, sproščena sta bila notranja trgovina in devizno poslovanje, dinar je bil devalviran in uveden je bil nov način nagrajevanja.[11] Uveljavljanje delavskega upravljanja je vpeljalo spremembe ne samo v organiziranju gospodarstva kot »*temeljno načelo socialistične demokracije, naj proizvajalci sami odločajo o uporabi in razdelitvi ustvarjenega presežka vrednosti njihovega dela*«,[12] temveč je poseglo tudi v organizacijski sistem državne oblasti in uprave. Tako je bila z omembo delavskega razreda kot osrednjega subjekta sociali-

8 Boris Kidrič, *Zbrano delo*, knjiga IV, Cankarjeva založba, Ljubljana 1978, str. 272.

9 Zdenko Čepič, »Politika življenjske ravni v prvem desetletju socializma v Jugoslaviji«, *Prispevki za novejšo zgodovino*, št. 1/2006, str. 397.

10 Prav tam.

11 *Slovenska novejša zgodovina 2: Od programa Zedinjena Slovenija do mednarodnega priznanja Republike Slovenije 1848–1992* (ur. Jasna Fischer), Mladinska knjiga Založba in Inštitut za novejšo zgodovino, Ljubljana 2005, str. 963–964.

12 Prav tam.

stične ideologije poudarjena vodilna vloga in ta je postal z institucijo zbora proizvajalcev soodločajoči faktor 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 bile z ustavo določene za zvezne in republiške organe oblasti), katerih pomen za skupnost je splošen v gospodarskem, komunalnem, kulturnem in socialnem življenju in razvoju mesta.[13] Delavsko samoupravljanje pa je predstavljalo tudi svojevrsten uvod v komunalni sistem.

Družbenoekonomski, zgodovinski in filozofski razlogi za nastanek komun

Na začetku petdesetih let so se nakazovale korenite reforme tudi na upravnoteritorialnem področju. Splošna težnja je bila zmanjševanje števila krajev kot najnižjih lokalnih upravnoteritorialnih enot, saj so bili njihovi oblastni organi zaradi majhnosti območij in gospodarske nemoči neučinkoviti.[14] Tako je že od leta 1953 potekala razprava o uvedbi t. i. *komunalnega sistema*. Bodoča komuna (občina) naj ne bi bila samo temeljna politična teritorialna organizacija samoupravljanja prebivalcev, temveč tudi osnovna družbenoekonomska skupnost prebivalcev, saj naj bi »*zamisel samoupravne komune izvirala iz naravnih pravil*

13 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. 293).

14 Janez Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, *Arhivi*, št. 2/2007 (dalje Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«), str. 86.

komune, to se pravi iz njenega naravnega položaja kot najbližje in najožje skupnosti ljudi«.[15] Proti koncu prve polovice petdesetih let so intenzivno potekale priprave za uvedbo komunalne ureditve, v kateri naj bi bile občine kot skupnost proizvajalcev in porabnikov temelj političnega sistema. Bile naj bi zaokroženi in uravnovešeni gospodarski organizmi, zmožni samostojnega življenja. To pa so bile lahko le ekonomsko močne in večje občine, kar je zahtevalo njihovo združevanje.[16]

Temeljna zamisel in konceptualna ideja komune izvirata iz obdobja francosko-pruske vojne, ko so sredi vojne vihre marca 1871 pariški delavci ustanovili komuno, ki pa je bila le dva meseca pozneje krvavo zadušena. Delavski razred je »iztrgal oblast« iz rok meščanstva in oklical svojo socialno republiko. Sprejeli so vrsto političnih, socialnih in ekonomskih ukrepov ter uvedli ljudsko predstavništvo. Nekateri glavni teoretiki socializma (Marx, Engels in Lenin) so ideološko opredelili komuno kot politično ureditev družbe socialističnega tipa z diktaturo proletariata. Marx je pod komunalno ureditvijo razumel obliko lokalnih skupnosti, zaznamovanih s samoupravo proizvajalcev, v širšem smislu pa tudi politično obliko družbe prehodnega obdobja od kapitalizma k socializmu oz. od razredne k brezrazredni družbi. Lenin je utemeljeval idejo komune kot sestavni del socialistične revolucije in ureditve, saj naj bi bili po njegovem lokalni sovjeti najnižji organi oblasti na svojem ozemlju ter osnova sistema oblasti in upravljanja.[17]

Jugoslovanski teoretiki so komuno utemeljevali kot celico bodoče socialistične družbe in z njo označevali ekonom-

15 *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. 33).

16 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 88.

17 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 300.

sko in družbenopolitično skupnost, v kateri se vzpostavljajo »*novi socialistični družbeni odnosi na osnovi družbene lastnine sredstev za proizvodnjo kot sprememba medsebojnih političnih odnosov, ki je bila rezultat deetatizacije in demokracije procesa odločanja*«.[18] Komuna je bila torej družbenoekonomska in politična enota, ki je povezovala tako proizvajalce kot občane. Nov pojem občine je predstavljal organizirano skupnost ljudi, ki na določenem območju izvršuje oblast in druge družbene zadeve, večino nalog pa je opravljala za državo. Koncept oblastne, samoupravne oziroma osnovne družbenoekonomske skupnosti je posledično zahteval oblikovanje ekonomsko in finančno močnejših občin ter teritorialno večjih občin.[19] Po Edvardu Kardelju, takratnem vodilnem teoretiku samoupravnega socializma, naj bi občina bila ena od osrednjih institucij socializma.[20] »*Občina kot temeljna družbenopolitična skupnost delovnih ljudi in občanov je postala v našem sistemu oblika in sredstvo dejanske demokratizacije na področju družbenega in političnega odločanja. V procesu razvoja našega samoupravnega sistema je bila občina vedno ena izmed temeljnih oblik demokratične organiziranosti oblasti in neposrednega samoupravnega sodelovanja delovnih ljudi in občanov pri izvajanju oblasti in pri opravljanju drugih družbenih zadev. Vse funkcije oblasti in upravljanja družbenih zadev se pravzaprav uresničujejo v občini, saj sta tudi pri odločanju na ravni republike oziroma pokrajine ali federacije prek delegatskega sistema zagotovljena vpliv in udeležba delovnih ljudi, organiziranih v občini.*«[21]

18 Ciril Ribičič, »Kardeljeva zamisel občine kot komune«, v: *Zbornik znanstvenih razprav*, Pravna fakulteta, Ljubljana 1982, str. 199–231.

19 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 300.

20 Prav tam, str. 324.

21 Edvard Kardelj, *Smeri razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja*, Komunist, Ljubljana 1977, str. 148.

Komunalni sistem

Komunalni sistem v Jugoslaviji je uvedel *Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev*, ki ga je 16. junija 1955 sprejela Ljudska skupščina FLRJ.[22] Po zakonu je bila občina[23] opredeljena kot »*temeljna politično-teritorialna organizacija samouprave delovnega ljudstva in temeljna družbenoekonomska skupnost prebivalcev na njenem ozemlju*«. S pravnega vidika je bila »*vzpostavljena presumpcija za univerzalno pristojnost glede izvrševanja vseh zakonov in drugih predpisov ter opravljanja vseh drugih javnih zadev, razen tistih, ki so bile z ustavo ali zakonom določene za okraj, republiko ali federacijo*«.[24] Oblasti so v komuni videle tisto enoto, na podlagi katere bodo k neposrednemu sodelovanju in upravljanju pritegnile najširši krog ljudi.[25] Okraj pa je bil opredeljen kot političnoteritorialna organizacija samouprave delovnega ljudstva v zadevah, ki so skupnega pomena za občine, in drugih splošnih družbenih zadevah, ki jih je določal zakon.

V skladu z zveznim zakonom je tudi Ljudska skupščina Ljudske republike Slovenije (LRS) 28. junija 1955 sprejela novo upravnoteritorialno razdelitev Slovenije[26] na občine in okraje[27] s posebnim zakonom,[28] ki je tudi v slovenski republiki po-

22 Splošni zakon o ureditvi občin in okrajev, Uradni list FRJ, št. 26/1955.

23 V tem letu nastane v vsej Jugoslaviji iz 4113 le 1479 občin (to število pade v letu 1960 na 863 občin).

24 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 302.

25 Sergij Vilfan, ur., *Ljubljana*, 1945–70, Mestni arhiv, Ljubljana 1970 (dalje Vilfan, *Ljubljana*), str. 10, 11.

26 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 302.

27 Prav tam, str. 271.

28 Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji, Uradni list LRS, št. 24/55.

drobno uvedel komunalni sistem.[29] Sprejeti *Zakon o območjih okrajev in občin v LRS* je upošteval vse spremembe v upravni razdelitvi Slovenije, ki so nastale od leta 1952.[30] V enajstih okrajih je bilo po novem združenih 130 občin, katerih število se je v naslednjih letih še zmanjševalo.[31] Z zakonom je bil tako potrjen predlog iniciativnega odbora za formiranje komun o teritorialni razdelitvi Ljubljane,[32] s tem pa je bilo ljubljansko mestno območje razdeljeno na devet občin, in sicer: Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Črnuče, Ljubljana Moste, Ljubljana Polje, Ljubljana Rudnik, Ljubljana Šentvid, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič.[33]

Novim občinam so bili pridruženi tudi obsežni podeželski predeli kot posledica politične odločitve po odpravi socialnih in razrednih razlik ter razlik med mestnim in podeželskim prebivalstvom.[34] Od uvedbe komunalnega sistema lahko sledimo postopnemu združevanju Ljubljane s predmestnimi in podeželskimi predeli. Komunalni sistem je močno vplival na razvoj Ljubljane[35] in zabrisal meje med navadnimi in mestnimi občinami.[36] Že ob priključitvi podeželskih delov mestu se je

29 Janez Kopač, »Kraji in občine kot upravnoteritorialne enote: 1945–1955«, *Arhivi*, št. 2/2005 (dalje Kopač, »Kraji in občine kot upravnoteritorialne enote«), str. 211.

30 Kopač, »Kraji in občine kot upravnoteritorialne enote«, str. 212; Uradni list LRS, št. 24/1955.

31 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 88.

32 *Stenografski zapiski Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije* (tretji sklic), seje od 1. aprila do 30. novembra 1955, Ljudska skupščina LRS, Ljubljana 1955, str. 134.

33 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 88.

34 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 135.

35 Prav tam.

36 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 302.

pokazalo nesorazmerje v njunem razvoju, predvsem na gospodarskem in infrastrukturnem področju, ki se je nadaljevalo do konca socializma.[37]

Zakonsko podlago pristojnosti novih občin in novega okraja pa je določal zvezni zakon o pristojnosti občin in okrajev.[38] Ker je zakon kot območja, v katerih so ljudski odbori v okviru svojih pristojnosti izvrševali oblast, opredeljeval kot upravne enote le občine in okraje, je pomenilo, da so bila odpravljena mesta in obe obliki mestnih občin. V skladu z novo organizacijo so avgusta 1955 ukinili mestni ljudski odbor, njegove naloge pa so prevzeli Okrajni ljudski odbor Ljubljana[39] in ljudski odbori ljubljanskih občin.[40] Že jeseni leta 1955 se je 34 občin nekdanjega Okraja Ljubljana okolica upravno združilo z mestom Ljubljana v Okraj Ljubljana.[41] Tako so nove občine prevzele celo vrsto pristojnosti prejšnjega Mestnega ljudskega odbora Ljubljana in Okraja ljudskega odbora Ljubljana okolica,[42] ki ga je nadomestil novi Okrajni ljudski odbor Ljubljana kot najvišji organ oblasti novega okraja. Okrajni ljudski odbor Ljubljana je bil izvoljen po delegatskem načelu, ki ga je sestavljalo 119

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

38 Uradni list FLRJ, št. 26/1955.

39 Dr. Marijan Dermastja je bil izvoljen za predsednika mestnega ljudskega odbora 26. aprila 1954, z zakonodajno spremembo pa je postal predsednik mestnega sveta in Okrajnega ljudskega odbora Ljubljana.

40 Sonja Anžič, Damjan Hančič, Tatjana Šenk, *Ljubljanska mestna uprava od prvega župana dalje*, 1504–2004, Zgodovinski arhiv Ljubljana, Ljubljana 2004 (dalje Anžič, Hančič, Šenk, *Ljubljanska mestna uprava od prvega župana dalje*, str. 77).

41 Liljana Šuštar, »Nekaj drobcev o zadružništvu iz gradiva fonda Okrajni komite ZKS Ljubljana okolica«, *Arhivi*, št. 1/2002, str. 173.

42 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 34.

odbornikov (okrajni zbor 68, zbor proizvajalcev pa 51).[43] S prenehanjem delovanja Mestnega ljudskega odbora Ljubljana avgusta 1955 je v okviru Okrajnega ljudskega odbora Ljubljana začel delovati mestni svet, ki je vodil nekatere najpomembnejše skupne zadeve novonastalih ljubljanskih mestnih občin.[44] Mestni svet[45] je obravnaval delo občinskih ljudskih odborov na mestnem območju, ki je bilo skupnega pomena za občine (dajal je priporočila k družbenim planom občin, priporočila o ureditvi komunalnih vprašanj, razpravljal in dajal je priporočila o generalnem regulacijskem načrtu itd.). Predsednik mestnega sveta je predstavljal mestni svet, zastopal mesto kot pravno osebo ter podpisoval predpise in druge akte mestnega sveta. Skliceval in vodil je seje, skrbel za izvrševanje sklepov in

43 Prav tam.

44 Območje mesta Ljubljane je obsegalo katastrske občine Brinje, Dobrunje, Dravlje, Gradišče, Ježica, Kapucinsko predmestje, Karlovško predmestje, Kašelj, Krakovsko predmestje, Ljubljana mesto, Poljansko predmestje, Slape, Spodnja Šiška, Stožice, Svetega Petra predmestje, Šentvid nad Ljubljano, Šujica, Tacen, Trnovsko predmestje, Vič, Vižmarje, Udmat, Zadobrova in Zgornja Šiška.

45 Mestni svet je bil po 12. členu zakona o ureditvi občin in okrajev organ, ki izravnava delo občinskih ljudskih odborov na mestnem območju, v komunalnih in drugih zadevah, ki so skupnega pomena za občine, in ki izdaja v ta namen predpise: generalni urbanistični regulacijski načrt mesta, določi perspektivni načrt in letni program graditve komunalnih objektov, ustanavlja posamezne zavode v mestu in določa, kolikšen del sredstev morajo prispevati občine za izvrševanje takih zadev. Konkretne naloge posameznega mestnega sveta so bile določene v statutih okrajev. Na tej pravni osnovi so bile določene funkcije mestnih svetov v Ljubljani s pooblastili, ki naj bi zagotavljala skladen razvoj mesta kot celote in hkrati zagotavljala samoupravnost občinskih ljudskih odborov na mestnem območju, ki naj bi samostojno določale politiko razvoja in samostojno reševale vsa družbena vprašanja iz občinske pristojnosti na svojem območju.

usklajeval delo mestnih organov. Mestni svet je bil enodomen in je štel 65 članov.[46]

Kljub dejstvu, da sta tako zvezni kot tudi republiški zakon odpravila *de iure* mesta in mestne občine, se v republiškem zakonu o upravni razdelitvi Slovenije še vedno uporablja *de facto* izraz mesto. Vendar pa ne kot upravno območje, na katerem ljudski odbor izvaja oblast (kot nekdanja upravnoteritorialna enota ali po novem temeljna političnoteritorialna organizacija), ampak le kot geografsko območje, ki povezuje nekaj katastrskih občin v ožjem središču občine. Mesta geografskih območij ožjih središč občin so po novi upravnoteritorialni razdelitvi imeli obe odpravljeni mesti (Ljubljana in Maribor) in vseh 45 občin, ki so do sprejetja junijskega zakona imela značaj mestnih občin in mestnih občin s posebnimi pravicami v sestavi okraja.[47]

Osnovna samoupravna enota je postala občina oziroma komuna, ki naj bi geografsko in ekonomsko zaokroževala sklenjeno območje.[48] Občine so postale po letu 1955 izrazito velike (kot so bili prej okraji) in so se organizirale ter delovale bolj po načelih državne oblasti kot lokalne samouprave.[49] Razvoj lokalne samouprave srednjeevropskega tipa, ki je bila uveljavljena na Slovenskem že pred prvo svetovno vojno, med obema svetovnima vojnama in desetletje po drugi svetovni vojni, je bil prekinjen[50] prav z uvedbo komunalnega sistema, s katerim

46 SI_ZAL_LJU/0070 Skupščina mesta Ljubljane, 1947–1994, historiat.

47 Kopač, »Mesto kot upravnoteritorialna enota: 1945–1955«, str. 88.

48 Kopač, »Kraji in občine kot upravnoteritorialne enote«, str. 211.

49 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. 384).

50 Tudi pravna kontinuiteta se je s tem prekinila. Temu je sledila tudi sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije z dne 25. 3. 1998 v

občine dobijo položaj komun, v katerih naj bi se vzpostavljali novi socialistični družbeni odnosi.[51]

Zaradi zmanjševanja števila občin so znotraj njih lahko ustanavljali krajevne odbore, iz katerih so se pozneje postopoma razvile krajevne skupnosti,[52] ter v urbanih središčih stanovanjske skupnosti.[53] Najpomembnejši organ na lokalni ravni ostane ljudski odbor. Namesto prejšnjega izvršilnega odbora so se ustanavljali tudi sveti občinskih ljudskih odborov za različna področja (t. i. dekoncentracija izvršilne funkcije).[54] Najpogosteje so se sveti ustanavljali za področje splošne uprave in notranjih zadev, družbenega načrta in financ, gospodarstva, komunalnih zadev, stanovanjskih zadev, dela, šolstva, kulture in prosvete, zdravstva, socialnega skrbstva, varstva družine in socialnega varstva. Izkazalo se je, da so bili občinski ljudski

denacionalizacijskem postopku Mestne občine Ljubljana za vrnitev premoženja predvojne mestne občine ljubljanske: »*Pravno nasledstvo sedanjega Mesta Ljubljane po nekdanji Mestni občini ljubljanski ni izkazano, ker med njima ne obstoja pravna kontinuiteta. Nekdanja Mestna občina ljubljanska je izgubila svoj pravni status in dejansko tudi pravno prenehala na osnovi Splošnega zakona o ureditvi občin in okrajev. Sedanje Mesto Ljubljana pa je popolnoma nov, novoustanovljen pravni subjekt. Ker ne obstoja pravno nasledstvo tudi ni podana aktivna legitimacija mesta Ljubljane za uveljavljanje pravic iz naslova denacionalizacije.*« V: VS12796 Sodba U 1327/94.

51 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. 35.

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

53 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 303.

54 Prav tam.

odbori in njihovi sveti obremenjeni predvsem z izvrševanjem zveznih in republiških predpisov.[55]

Nastanek petih ljubljanskih občin

Prva sprememba *Zakona o območju okrajev in občin* iz leta 1960[56] je upravnoteritorialno razdelitev Ljubljane ohranjala enako, na devet občin. Do končnega oblikovanja petih ljubljanskih občin je prišlo v naslednjih letih, ko se je na območju Ljubljane in njenega podeželskega zaledja postopoma oblikovalo pet občin.[57] Že leta 1961 je zaradi povečevanja nekaterih predmestnih naselij prišlo do njihovega združevanja v občinah Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Polje, Ljubljana Rudnik, Ljubljana Šentvid in Ljubljana Vič.[58] V tem času se je Občini Ljubljana Vič priključila Občina Dobrova pri Ljubljani, večina Občine Ljubljana Črnuče se je priključila Občini Ljubljana Bežigrad, Občina Ljubljana Šentvid se je priključila Občini Ljubljana Šiška.[59] Tako sta prenehali obstajati občini Ljubljana Šentvid in Ljubljana Črnuče. Občini Ljubljana Vič in Ljubljana Rudnik sta se združili v Občino Ljubljana Vič - Rudnik, prav tako pa je iz ukinjenih občin Ljubljana Moste in Ljubljana Polje nastala Občina Ljubljana Moste - Polje.[60]

55 Glejte več v: Kopač, »Državna ureditev in upravno-teritorialni razvoj v Sloveniji (1963–1994)«, *Arhivi*, št. 1/2000 (dalje Kopač, »Državna ureditev in upravno-teritorialni razvoj v Sloveniji (1963–1994)«), str. 83–106.

56 Uradni list LRS, št. 37/1960.

57 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 135.

58 Odredba o združitvi nekaterih naselij na območju okraja Ljubljana, Uradni list LRS, št. 3/1961.

59 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 144.

60 Zakon o spremembah zakona o območjih okrajev in občin v LRS, Uradni list LRS, št. 3/61.

Dokončna ureditev pa je obveljala oktobra 1964, ko je bil sprejet noveliran *Zakon o območju okrajev in občin*,[61] ki je Ljubljano za tri desetletja razdelil na pet občin.[62] Upravna teritorialna razdelitev Ljubljane[63] na občine Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Moste - Polje, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič - Rudnik se je ohranila vse do leta 1994, ko je bila z *Zakonom o lokalni samoupravi* ustanovljena enovita Mestna občina Ljubljana. Občine niso obsegale zgolj mestnega območja, temveč so zajemale velik del mestnega zaledja s podeželjem in z vasmi. Ker je bila Ljubljana republiško središče z največ industrije in drugih dejavnosti, so njene občine, ki so bile tudi najgosteje poseljene v Sloveniji, privabljale številne priseljence s slovenskega in z jugoslovanskega podeželja. Čeprav je zakonodajalec mesto razbil na več osnovnih upravnih enot in s tem skušal približati mesto vasem (deagrarizacija in urbanizacija podeželja) z odpravljanjem socialnih in razrednih razlik, pa je podeželje bilo še vedno redkeje poseljeno, gospodarsko slabše razvito in infrastrukturno še desetletja podhranjeno.[64]

61 Zakon o območjih okrajev in občin v Socialistični republiki Sloveniji, Uradni list SRS, št. 35/1964.

62 Sedma povojna in hkrati tudi zadnja upravna razdelitev.

63 Ljubljana je bila v komunalnem sistemu teritorialno in upravno razdeljena na pet enakovrednih občin. Mestno območje je obsegalo 90.000 ha, od tega je bilo le 22.000 ha mestnega območja. Na slednjem je živelo 280.000 od skupno 330.000 prebivalcev, ki so jih štele vse občine skupaj. V: Stane Vlaj, *Lokalna samouprava*, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ljubljana, 2015 (dalje Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 203).

64 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 147.

Ustavne spremembe leta 1963

Do sprejetja nove jugoslovanske ustave leta 1963 so se zaradi procesa decentralizacije državne oblasti večale pristojnosti in finančne samostojnosti občin[65] tudi kot posledica zmanjševanje njihovega števila in povečanega obsega.[66] *Zakon o območjih okrajev in občin v Ljudski republiki Sloveniji* je bil od leta 1955 tako kar nekajkrat spremenjen, leta 1960 pa je izšlo prečiščeno besedilo zakona.[67] Prav tako se je tudi število okrajev neprestano zmanjševalo. Leta 1964 so bili na slovenskem ozemlju le še štirje okraji: Ljubljana, Maribor, Celje in Koper, ki so bili sestavljeni iz skupno 62 občin.[68] Od leta 1965 so v Socialistični republiki Sloveniji obstajale kot družbenopolitične skupnosti le še občine in republika, saj sta bila tega leta sprejeta zakona,[69] ki sta dokončno odpravila okraje.

Dvodomne občinske skupščine iz občinskega zbora in zbora delovnih ljudi

Ustavna določila iz leta 1963 so določala, da se lahko v večjih mestih ustanovi tudi več občin. Po drugi strani sta federacija in republika vse bolj obremenjevali občino z izvrševanjem

65 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 309.

66 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 143.

67 Prav tam.

68 Zakon o območjih okrajev in občin v Socialistični republiki Sloveniji (prečiščeno besedilo), Uradni list SRS, št. 35/1964.

69 Ustavni zakon o odpravi okrajev v SR Sloveniji in Zakon za izvedbo odprave okrajev v SR Sloveniji, Uradni list SRS, št. 10/1965.

zveznih in republiških predpisov.[70] K omejevanju poseganja države v občinske pristojnosti pa naj bi prispevalo tudi zasedanje delegatov občin. Zvezni predpisi so v nasprotju z načelom samoorganizacije občine še naprej določali organiziranost občin.[71] Čeprav so zvezni predpisi dopuščali ustanavljanje več zborov delovnih skupnosti za večje oziroma razvitejše občine, so bile v Sloveniji občinske skupščine dvodomne (občinski zbor in zbor delovnih ljudi) in so štele najmanj 36 in največ 100 odbornikov.[72]

Predstavniško telo občine je postala namesto občinskega ljudskega odbora od leta 1963 občinska skupščina, ki sta jo sestavljala občinski zbor (delegati občanov) in zbor delovnih ljudi (delovni ljudje v delovnih skupnostih). Zbora sta delovala in odločala večinoma skupno, seje pa je vodil predsednik, ki ga je skupščina izvolila izmed sebe. Mandat odbornikov je trajal štiri leta kot častna družbena funkcija, vsako drugo leto pa je bila voljena polovica članov vsakega zbora, zaporedno izvolitev za člana istega zbora skupščine pa je ustava onemogočala. Za potrebe občine so bili ustanovljeni posebni organi – sveti. Bili so političnoizvršilni organi občinske skupščine in organi družbenega samoupravljanja na področjih, za katera so bili ustanovljeni (npr. finance, promet, urbanizem, kultura, zdravstvo itd.).[73]

Vse pomembnejšo vlogo so v občinah dobivali predsedniki občinskih skupščin, ki so se uveljavili ne le kot funkcionarji skupščin, ampak tudi kot vodje in usmerjevalci občinske uprave. Marsikje so se zanje udomačili izrazi »*predsednik*

70 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 58.

71 Prav tam, str. 59.

72 Prav tam.

73 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 319.

občine« ali »*župan*«.[74] Pomembne odločitve so sprejemali na neformalnih kolegijih, na katere so pogosto vabili tudi vodilne funkcionarje političnih organizacij in direktorje najpomembnejših delovnih organizacij. Tako se je demokratična zamisel dekoncentrirane izvršne funkcije v praksi marsikje spreminjala v svoje nasprotje, v koncentracijo oblasti.[75] Tudi po letu 1963 občine nimajo enotnega izvršilnega organa, temveč številne svete za posamezna področja, v povprečju nekaj nad deset. V svetih je bilo le nekaj nad četrtino odbornikov, skoraj polovici svetov pa so predsedovali člani, ki istočasno niso bili odborniki občinske skupščine.[76] Skupščina je poleg tega kot svoja vključevala še delovna telesa stalne ali začasne komisije. Upravni organ – občinska uprava –, ki jo je ustanavljala ali odpravljala občinska skupščina, je bila zadolžena za neposredno izvrševanje zakonov in drugih predpisov (odlokov, odredb in navodil) v okviru svojega področja, in sicer po smernicah občinske skupščine in njenih svetov.[77]

Mestni svet Ljubljana

Zaradi razbitja mesta na več občin je bil leta 1964 sprejet *Zakon o mestih*,[78] ki je opredelil razdeljeno mesto[79] na občine

74 Tak je bil, recimo, arhitekt dr. Marjan Tepina, ki je postal predsednik mestnega sveta 22. junija 1961 z namenom vodenja nove urbanizacije Ljubljane.

75 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 59.

76 Prav tam.

77 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 320.

78 Uradni list SRS, št. 36/1964.

79 Z *Zakonom o spremembi zakona o območjih okrajev in občin v SR Sloveniji* (Uradni list SRS, št. 11/1964) so tudi natančno določili območje mesta Ljubljane, ki je obsegalo katastrske občine Bizovik, Brinje, Črnuče,

kot posebno družbeno skupnost, ki je bila pravna oseba z lastnim statutom, s katerim so bile določene zadeve, ki so skupnega pomena za mesto.[80] Čeprav je že leta 1955 v okviru Okrajnega ljudskega odbora Ljubljana začel delovati mestni svet, je bil po predvideni odpravi Okraja Ljubljana[81] ter zaradi lažjega dela in reševanja nekaterih skupnih vprašanj vseh petih občin ustanovljen Mestni svet Ljubljana, ki je bil pristojen[82] za urbanizem, stanovanjsko gradnjo, komunalo in infrastrukturo, socialno-ekonomska vprašanja ter nekatere pristojnosti s področja notranjih zadev, prometa in zdravstva.[83] Mestni svet Ljubljana so sprva sestavljali odborniki oziroma člani občinske skupščine[84] oziroma obeh zborov na območju mesta (68 članov), njegova vloga pa je bila predvsem posvetovalna.[85]

Dobrova – del, Dobrunje, Dravlje, Glince – del, Gradišče (mesto), Ježica, Kapucinsko predmestje, Karlovško predmestje, Kašelj, Krakovsko predmestje, Ljubljana – mesto, Moste, Podsmreka – del, Poljansko predmestje, Rudnik, Slape, Sostro – del, Spodnja Šiška, Stanežiče, Stožice, Sv. Petra predmestje – I. in II. del, Šentvid nad Ljubljano, Šmartno ob Savi, Štepanja vas, Šujica – del, Tomišelj – del, Trnovsko predmestje, Udmat, Vič, Vižmarje, Zadobrova in Zgornja Šiška. V: Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 146.

80 Prav tam.

81 Za mesto Ljubljana, ki je bilo razdeljeno na več občin, je bilo v ustavi določeno, da »*opravlja zadeve, ki so skupnega pomena za mesto, mestni svet kot organ samoupravljanja mesta*«. Skupne zadeve za območje mesta so morale biti po določilu 115. člena ustave predpisane z zakonom in s statutom mesta. Dana je bila tudi možnost, da se z zakonom mestu poverijo nekatere naloge iz okrajnih pristojnosti. Člani mestnega sveta so bili predstavniki občinskih skupščin. V: Kopač, »Državna ureditev in upravno-teritorialni razvoj v Sloveniji (1963–1994)«, str. 84.

82 *Zakon o mestih, ki so razdeljena na občine*, Uradni list SRS, št. 11/1964.

83 Vilfan, *Ljubljana*, str. 14.

84 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 318.

85 »*Izkazalo se je, da mestni sveti, kakor so bili postavljeni v zakonu in v*

Mestni svet je sicer izjemoma lahko izdajal odloke in druge predpise, ki so jih izvrševali bodisi občinski organi bodisi organi mestnega sveta, večinoma pa je dajal le priporočila občinskim skupščinam. Vse to je pripeljalo do »*dosledne, a ne ravno upravičene decentralizacije*«.[86] V skladu z zakonom je Mestni svet Ljubljana na podlagi sporazuma med skupščinami ljubljanskih občin istega leta sprejel *Statut mesta Ljubljane*. Zakon in statut mesta sta določala zadeve skupnega pomena za mesto, ki jih je opravljal mestni svet kot organ samoupravljanja mesta.[87] Mestni svet je imel 65 članov z mandatom štirih let. Izmed sebe so izvolili predsednika in enega ali dva podpredsednika, ki so jih izvolili člani med sabo. Predsednik mestnega sveta je predstavljal mestni svet in zastopal mesto, skliceval in vodil seje, skrbel za izvrševanje sklepov in urejal druge zadeve, ki so mu bile poverjene. Za potrebe sveta pa so bili lahko ustanovljeni komisije, odbori in druga delovna telesa za obravnavanje zadev iz svoje pristojnosti. Kljub vzpostavitvi

statutih okrajev, niso imeli na voljo dovolj učinkovitih sredstev in pooblastil, s katerimi bi dejansko lahko zagotavljali enoten in skladen razvoj mesta oziroma dejavnosti, ki so skupnega pomena za mesto kot celoto /.../ Koncept mestnega sveta kot koordinatorja dela občinskih ljudskih odborov v zadevah, ki so skupnega pomena za mesto, ni dajal temu organu dovolj čvrstih pooblastil za uveljavitev določenih stališč oziroma za reševanje skupnih mestnih problemov.« Ugotovitve sekretarja sekretariata za zakonodajo in organizacijo dr. Branka Premroua na 6. seji republiškega zbora 31. januarja 1964. V: *Sejni zapiski Skupščine Socialistične republike Slovenije* (peti sklic), Seje od 1. I. do 6. II. 1964, Skupščina Socialistične republike Slovenije, Ljubljana 1964, str. 54.

86 *Gradivo o razvoju Ljubljane v prvem desetletju po osvoboditvi 1945–1955*, str. 35.

87 Statut je predvideval skupno prizadevanje vseh mestnih občin za urbanistični razvoj mesta. Določal je programe stanovanjske gradnje in programe razvoja komunalnega gospodarstva, skrb za osnovno preskrbo in dviganje življenjske ravni mestnega prebivalstva.

skupnega mestnega organa s pravicami na področju razvoja mesta kot celote pa je bil razvoj Ljubljane zaradi razdelitve ne več občin decentraliziran.[88] Z možnostjo razdelitve velikih mest na občine je ustava sicer negirala načela za ustanavljanje občin komun, a hkrati legalizirala tedanje stanje v Ljubljani.[89]

Pot do ustave leta 1974

Že ustava iz leta 1963 je določala poleg novih občinskih teritorialnih sprememb in povečanja njenih pristojnosti, da naj bi bila v občino povezana predvsem območja s skupnimi interesi, kjer so pogoji za gospodarski in družbeni razvoj.[90] Toda praksa je pokazala, da je za občane le malo možnosti odločanja, na kar so konec šestdesetih let opozarjali tudi strokovnjaki.[91] V drugi polovici šestdesetih let je prihajalo do kritike in premišljevanja o najugodnejši upravni rešitvi. Zaradi potreb po skladnem in hitrejšem urejanju in razvoju skupnih ljubljanskih mestnih zadev in prepletanja raznih problemov ter skupnih interesov mesta kot celote se je razmišljajo o tem, kakšna komunalna in upravna razdelitev mesta naj bi ustvarila najboljše pogoje za hitrejšo organsko rast Ljubljane kot nacionalnega, kulturnega, gospodarskega in političnega središča.[92] V občo razpravo je

88 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 135.

89 Janez Šmidovnik, *Koncepcija jugoslovanske občine*, Uradni list SRS, Ljubljana 1970, str. 159.

90 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 148.

91 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 322, 323.

92 Pavle Šegula, »Kakšna naj bi bila komunalna ureditev Ljubljane«, Javna tribuna, št. 59/1967 (dalje Šegula, »Kakšna naj bi bila komunalna ureditev Ljubljane«), str. 1.

bilo predlaganih pet variantnih ureditev.[93] Že takrat se je izkazalo, da je Ljubljana kot središče Slovenije organska celota zlasti v zadevah skupnega pomena in »*da je popolnoma nelogično in v praksi nemogoče, da bi tako organsko celoto samostojno in medsebojno neodvisno usmerjalo in razvijalo le pet popolnoma samostojnih ljubljanskih občinskih skupščin. Že v dosedanji takšni upravni in komunalni ureditvi Ljubljane so se pojavljale vedno močnejše potrebe po koordiniranju raznih oblastvenih predpisov in sklepov, ki so jih sprejemale posamezne ljubljanske občinske skupščine. Nehote in ´nevede´ sta se tako sama od sebe (spontano) krepila vloga in pomen skupnega mestnega sveta kot koordinatorja za vse mesto. In prav tu, ob tej problematiki, so se začele porajati ideje o enotni ljubljanski mestni občini*.«[94]

Kljub različnim upravnim rešitvam je Ljubljana po novih ustavnih amandmajih, ki so mestom z več občinami omogočili organizacijo v posebno družbenopolitično skupnost, dobila aprila 1969 namesto mestnega sveta novo mestno skupščino[95] (z denominacijo je bil uveden tudi skupščinski sistem). Skupščina je imela dva zbora: mestni zbor in zbor delovnih skupnosti, ki sta skupaj štela sto odbornikov. *Statut Skupščine mesta Ljubljane* je podrobno določil pravice mesta v zadevah iz pristojnosti občin, ki so bile skupnega pomena: urbanistični plan, komunalno in stanovanjsko gospodarstvo, skrb za srednje šolstvo in domove itd. Mestna skupščina je sprejemala mestni

93 Prva varianta – dosedanja ureditev s petimi občinskimi skupščinami in z mestnim svetom; druga varianta – ena mestna občina s celotnim območjem dosedanjih petih občin; tretja varianta – ena mestna občina z mestnim območjem brez širše okolice; četrta varianta – mestna skupščina in pet občinskih skupščin.

94 Šegula, »Kakšna naj bi bila komunalna ureditev Ljubljane«, str. 1.

95 Vilfan, *Ljubljana*, str. 14–16.

proračun, za posebne naloge pa je lahko ustanavljala sklade ali razpisala samoprispevke.[96]

Pogled in položaj občin se je z novo ustavo leta 1974[97] le malo spremenil. Kot temeljne družbenopolitične skupnosti so posnemale organiziranost in delovanje republike in federacije. Oblikovanje občinske skupščine oziroma njenih zborov je temeljilo na delegatskem sistemu. Število članov in sestava delegacij ter način izvolitve so bili v skladu z zakonom določeni v statutih samoupravnih organizacij in skupnosti.[98] Spremembe so doletele sestavo občinske skupščine,[99] ki je bila po novem sestavljena iz treh zborov: zbora združenega dela z 80 delegati, zbora občin s 40 delegati in družbenopolitičnega zbora s 30 delegati, kar je upočasnilo usklajevanje in sprejemanje ter zapletlo delo, zlasti zaradi pristojnosti in skupnih investicij. Zapletenost delegatskega sistema je vodila v čedalje vidnejšo neučinkovitost.[100] Skupščina interesnih skupnosti pa je občasno delovala kot četrti zbor občinske skupščine.[101]

Občinska skupščina je imela svojega predsednika, ki je bil izvoljen izmed delegatov v zborih skupščine, njene naloge pa so bile določene s statutom občine.[102] Pred sprejemom ustave so bili statuti pretežno organizacijski akti, ki so v največji meri določali organiziranost, pristojnosti in medsebojne odnose občinskih organov. Občinski statuti, sprejeti po letu 1974, pa spominjajo na majhne ustave, ki so določale vse, od samoupra-

96 Statut Skupščine mesta Ljubljane, Uradni list SRS, št. 15/69.

97 Uradni list SRS, št. 6/1974.

98 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 329.

99 Tridomne skupščine in izvršne svete na nivoju mesta in občin.

100 Anžič, Hančič, Šenk, *Ljubljanska mestna uprava od prvega župana dalje*, str. 78.

101 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 63.

102 Statut mesta Ljubljane, Uradni list SRS, št. 13/74.

vljanja v združenem delu, krajevnih in interesnih skupnostih do samoupravnega sporazumevanja. Tudi v tem obdobju so občine izvrševale predvsem zvezne in republiške predpise. Nova ustava je predvidevala tudi izvršni organ skupščine – izvršni svet. Z novo ustavo je bila koncentrirana izvršilna funkcija v enem organu, izvršnem svetu.[103] Poglavitni razlogi naj bi bili premajhna usklajenost in učinkovitost izvrševanja politike ter prevelika moč predsednikov občinskih skupščin. Položaj izvršnega sveta je podoben položaju republiškega. Občinski statuti so marsikje zapisali tudi generalno pooblastilo izvršnemu svetu za izdajanje izvršilnih predpisov in povzeli še druge značilnosti ureditve na republiški ravni.[104] Petnajstčlanski izvršni svet, katerega člane je imenovala skupščina za obdobje štirih let, je bil odgovoren za izvajanje politike in izvrševanje predpisov in drugih splošnih aktov skupščine ter za usmerjanje in usklajevanje dela upravnih organov. Kot posebna vrsta organov so obstajali družbeni sveti, katerih funkcija pa je bila zgolj posvetovalna.[105] Občinski upravni organi so za svoje delo odgovarjali skupščini in izvršnemu svetu. Izvrševali so tudi zvezne in republiške, in ne le občinskih predpisov, obenem pa so bili zato podrejeni tudi neposredno višjim upravnim organom, zlasti na področju obrambe in notranjih zadev.[106] Skupščina mesta Ljubljane je delovala od leta 1969 do 1994, ko je bila ukinjena z *Zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij*.[107]

Občine so se lahko tudi združevale (sodelovale) v skupnosti za zadeve skupnega pomena in za zadovoljevanje skupnih potreb. Tako so lahko ustanovile skupni medobčinski organ

103 Sveti občinskih skupščin so delovali od leta 1952 do 1974.

104 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 63.

105 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 330.

106 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 64.

107 Uradni list RS, št. 60/94.

samoupravljanja – medobčinski svet. Obvezno združevanje v skupnosti je bilo v ustavi predpisano za občine v mestu (poleg Ljubljane tudi za Maribor).[108] Tako je bil ustanovljen svet ljubljanske regije, ki je bil po statutu medobčinski organ samoupravljanja, ki ureja zadeve skupnega pomena za območje ljubljanske regije. Ta je združeval poleg petih ljubljanskih in mestne skupščine še občine Kamnik, Domžale, Litija, Grosuplje, Ribnica, Kočevje, Logatec in Vrhnika. Zadeve skupnega pomena, ki jih je obravnaval medobčinski svet, so bile predvsem družbenoekonomski in samoupravni razvoj ljubljanske regije, regionalno-prostorsko načrtovanje, notranje zadeve in narodna obramba, socialno varstvo, zdravstvo ter zaposlovanje, kultura in izobraževanje ter davčna politika. Svet je štel 42 članov in so ga tvorili po trije člani delegacije, ki so jih delegirala mestna in občinske skupščine ljubljanske regije. Svet je izmed svojih članov izvolil predsednika[109] in podpredsednika, medtem ko je tajnika imenoval, in sicer za dobo štirih let.[110]

Naša krajevna skupnost

Samoupravne občine so bile s preoblikovanjem v komune odpravljene, lokalne skupnosti s svojimi problemi pa so ostale in se poskušale celo uveljavljati. Uvedba komunalnega sistema je bila v naslednjih desetletjih deležna številnih kritik, predvsem na najnižji lokalni ravni, saj se je občina »*vse bolj oddaljevala od občanov, ki niso imeli možnosti vplivanja na odločanje v občini*«.

108 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 331.

109 Za prvega predsednika sveta je bil izvoljen inž. Slavko Korbar, predsednik občinske skupščine Vič - Rudnik, za tajnika pa je bil imenovan Marjan Moškrič, dotedanji sekretar občinske konference SZDL Moste - Polje.

110 »Statut Ljubljanske regije«, *Naša skupnost*, št. 7/8/1973, str. 1.

Kljub teritorialnim reorganizacijam ni bilo mogoče spregledati problematike ljudi v lokalnih skupnostih. Praznino so sprva zapolnili v lokalnih skupnostih najprej krajevni odbori, pozneje pa krajevne skupnosti, ki so dobile potrditev v ustavi iz leta 1963,[111] še bolj pa z ustavo iz leta 1974 (115. člen).[112] Krajevne skupnosti seveda niso mogle biti nadomestek za klasično občino.[113] Zato je ustava iz leta 1974 še bolj poudarila samoupravno vlogo občine.[114] Tako je dozorela misel o ustanavljanju še nižjih skupnosti od občine, s čimer je bila leta 1974 uzakonjena krajevna skupnost, v kateri bi občani v manjši teritorialni enoti razreševali svoje vsakdanje interese.[115] »*Delovni ljudje in občani*« so imeli v naselju, delu naselja ali v več povezanih naseljih pravico in dolžnost, da so se za uresničevanje določenih skupnih interesov in potreb[116] ter opravljanje nalog samou-

111 Krajevna skupnost je bila kot samoupravna skupnost občanov definirana že v ustavi iz leta 1963, vendar kot neobvezna enota.

112 Delovni ljudje in občani v krajevni skupnosti sprejmejo statut krajevne skupnosti, ki določa pravice in dolžnosti krajevne skupnosti, njeno organizacijo, njene organe in razmerja z organizacijami združenega dela ter drugimi samoupravnimi organizacijami in skupnostmi, ureja pa tudi druga vprašanja, ki so pomembna za delo krajevne skupnosti in življenje delovnih ljudi in občanov v njej. Krajevna skupnost je pravna oseba.

113 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 20.

114 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 148.

115 Vlaj, »Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija«, str. 33.

116 Po *Zakonu o komunalnih dejavnostih posebnega družbenega pomena* iz leta 1975 (Uradni list SRS, št. 24/75) so bile kot dejavnosti posebnega družbenega pomena določene naslednje komunalne dejavnosti: oskrba naselij z vodo; odprava odpadnih in atmosferskih voda (kanalizacija); javna razsvetljava v naseljih; oskrba naselij s plinom; oskrba naselij s toplotno energijo; opravljanje javnega mestnega prometa; vzdrževanje čistoče javnih površin v naseljih, odstranjevanje smeti iz zgradb ter javne sanitarije (javna snaga); urejanje ulic, trgov in cest v naseljih;

pravno organizirali v krajevno skupnost (komunalne, socialne, vzgojne, kulturne, zdravstvene, društvene in druge dejavnosti). V petih ljubljanskih občinah je bilo tako 129 krajevnih skupnosti.[117] Po novi zakonodaji je bil zbor krajevnih skupnosti poleg zbora združenega dela in družbenopolitičnega zbora sestavni del skupščine kot najvišjega organa občine.[118] Čeprav je vsaka krajevna skupnost delegirala delegate v skupščino občine,[119] pa se ni uresničila ideja, da bi delegati krajevnih skupnosti zastopali interese prebivalcev, ampak so se ti običajno povezovali samo z vodstvi družbenopolitičnih organizacij oziroma organi krajevne skupnosti.[120]

Kritike komunalnega sistema

Obsežna upravnoteritorialna razdelitev se je pri občinah z nekaterimi spremembami obdržala vse do konca leta 1994, ko je bila v Republiki Sloveniji izvedena popolnoma nova

urejanje naselij z zelenimi površinami; upravljanje in urejanje stavbnega zemljišča; opremljanje naselij z javnimi otroškimi igrišči; vzdrževanje varstvenih pasov in rezervatov; opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti; opravljanje dimnikarske službe; opremljanje naselij z javnimi tržnicami; dejavnost komunalnih storitvenih klavnic; opremljanje naselij z javnimi sejmišči; opremljanje naselij z javnimi parkirišči; uničevanje in predelava mrhovin (kafilerije); gospodarjenje z lukami, s pomoli in z zgrajenimi obalami, namenjenimi za javni promet, kadar s temi objekti ne gospodarijo posebne luške in druge organizacije združenega dela. V: Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 15.

117 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 336.

118 Prav tam, str. 327.

119 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 148.

120 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 340.

upravnoteritorialna delitev. To je bilo mogoče zato, ker se koncept občine – komune vseh štirideset let ni bistveno spreminjal,[121] kajti »*ne glede na pozitivni pomen takšne rešitve, ki je pomenila decentralistični odstop od modelov birokratskega centralizma v vzhodnoevropskih deželah državnega socializma, je zamisel komune temeljito zavrgla tudi dolgotrajna izročila lokalne samouprave. V začetku se je zamisel komunalnega sistema kazala tudi kot poskus oblikovanja nekakšne federacije občin in je bila torej tudi izraz podcenjevanja nacionalnega vprašanja in v funkciji zoževanja pomena in vloge republik in pokrajin.*«[122]

V komunalnem sistemu[123] je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, večino nalog je opravljala za državo. Po ustavni presumpciji je bila občina (komuna) pristojna za urejanje vseh javnih zadev na svojem območju, in sicer ne glede na to, ali so lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so bile izrecno z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti. Tako je funkcionirala občina kot integralni del države, kot njena prva stopnja. Lokalne naloge pa so občine rade prelagale na krajevne skupnosti.[124] Ker je bilo v socializmu ob zanemarjanju trga planiranje temeljni način

121 Glejte več v Kopač, »Državna ureditev in upravno-teritorialni razvoj v Sloveniji(1963–1994)«, str. 83–106; Kopač, »Kraji in občine kot upravnoteritorialne enote«, 2005, str. 205–212; Kopač, *Lokalna oblast na Slovenskem v letih 1945–1955*.

122 Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, str. 384.

123 Komunalni sistem je bil po mnenju dr. Janeza Šmidovnika neke vrste kompromis med evropskim pojmovanjem lokalne samouprave in med sovjetskim pojmovanjem monolitne partijske države. Komuna naj bi bila znotraj komunalnega sistema – po kardeljevski filozofiji – temeljni kamen države socialističnega samoupravljanja. Po tej filozofiji naj bi komunalni sistem ne bil omejen zgolj na okvire lokalne samouprave, pač pa naj bi s svojo idejo samoupravljanja prekvasil celotni mehanizem države. V: Janez Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995 (dalje Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 9, 10).

124 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 21.

uravnavanja socioekonomskega razvoja, je občina prevzela skrb za upravljanje celotnega gospodarstva in družbenih služb. Postala je transmisija državne uprave. Z odpravo socialističnega sistema ter uvajanjem trga in zasebnega podjetništva pa je začela občina – komuna postopoma izgubljati dotedanjo vlogo in številne naloge, ki so ji bili dodeljene.[125]

Koncepcija občine v komunalnem sistemu[126] je temeljila na idealizirani samoupravni poziciji delovnih ljudi in občanov, delegatskem sistemu, prevladujoči družbeni lastnini in koncepciji združenega dela, vlogi subjektivnih sil na čelu z ZK, na izkušnjah pariške komune in sistema sovjetov.[127] Izgrajevanje komunalnega sistema v SRS je bil tudi eden izmed ideoloških temeljev socialistične družbe, saj »*je ena temeljnih nalog vseh organiziranih socialističnih sil, ki izhaja iz ustave, resolucij VIII. kongresa ZKS in XI. kongresa ZKJ ter študije Edvarda Kardelja o smereh razvoja političnega sistema socialističnega samoupravljanja, razvijanje in dograjevanje občine predvsem kot samoupravne skupnosti*«.[128] V občinah so si vzporedni centri odločanja (razni koordinacijski odbori, štabi, komiteji, politični aktivi in podobna telesa) v veliki meri prilastili samoupravne pravice in odločanje v njih. Občinam je bila omogočena mnogo premajhna samostojnost pri urejanju odnosov v njej. Skoraj v celoti so iz okvira občinskih nalog izpadle lokalne zadeve, ki so avtohtone naloge klasične občine.[129] Občine kot komune so bile tudi prevelike za vlogo prave klasične občine in premajhne za vlogo prvostopne državne uprave ali vlogo regionalne skupnosti. Zaradi pomanjkanja pravih organov za

125 Prav tam.

126 Primerjaj Stane Vlaj, »Za novo koncepcijo občine in krajevne skupnosti«, *Kakšna reforma političnega sistema*, Komunist, Ljubljana 1989, str. 52 in s. s.

127 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 22.

128 »Graditev komunalnega sistema v SRS«, *Dogovori*, št. 19/1978, str. 1.

129 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 22.

uresničevanje lokalnega interesa so se znotraj občin oblikovale ožje samoupravne enote, ki jih že od leta 1963 poznamo kot krajevne skupnosti, kjer se je tako oblikovala kot uresničevala klasična lokalna samouprava.[130] Občina je bolj spominjala na obliko državne decentralizacije kot na organ za opravljanje lokalnih zadev in zadovoljevanje lokalnih potreb prebivalstva.

Kljub temu pa so imele občine na splošnih in tajnih volitvah izvoljene predstavnike in izvršilno oblast z upravnimi službami, ki so bile samostojne in le delno povezane s centralnimi državnimi organi. »*Čeprav je šlo pri komuni za pretežno državne naloge, pa so organi komune te naloge opravljali zelo samostojno; lahko bi rekli: močno pod vplivom lokalnih interesov /…/ Komunalni sistem je bil torej – s praktičnega vidika gledano – nekaj, kar je bilo vmes med državno upravo in lokalno samoupravo; zadeve državne uprave in zadeve lokalne samouprave so se opravljale po istem režimu in so bile med seboj neločljivo pomešane.*«[131]

Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji

Povojna upravna in komunalna razdelitev oblastvenih pristojnosti na območju Ljubljane na pet občin oziroma občinskih skupščin je nedvomno zavirala skladnejši in učinkovitejši razvoj mesta kot celote. Že v šestdesetih letih se je z ustavnim in zakonodajnim reformiranjem razmišljalo o razvoju dotedanje komunalne ureditve, v tem sklopu pa tudi o združevanju ljubljanskih občin v enotno. Do tega pa ni prišlo, saj bi samo ena mestna občina »*nedvomno pogojevala in krepila birokratsko etatistične odnose in hkrati oddaljevala občane od njihovega samoupravnega razpravljanja in odločanja o skupnih mestnih*

130 Prav tam, str. 10.

131 Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 154.

zadevah. Enostavna združitev dosedanjih petih ljubljanskih občin v enotno mestno občino ni samo v nasprotju z nadaljnjim razvojem našega ustavno določenega samoupravnega sistema, temveč je tudi v nasprotju s tradicionalnim bojem delovnih množic (v bivših državnih ureditvah) za njihovo čim večjo samoupravno samostojnost v lastnih občinah.«[132]

V osemdesetih letih so bili narejeni že prvi veliki koraki, ki so potihoma napovedovali večje poznejše spremembe. Novembra 1988 so bili sprejeti amandmaji k ustavi SFRJ in k ustavi SRS (septembra 1989), ki so posegli v položaj in pristojnosti občin ter posebnih družbenopolitičnih skupnosti. Uvedli so lastninski pluralizem, politični pluralizem strankarskega tipa, odpravili ideološko vsebino temeljnih načel ter izenačili položaj vseh političnih in drugih organizacij, ki delujejo v skladu z ustavo (9. člen).[133] Največja sprememba pa se je nakazovala v procesu demokratizacije in osamosvajanja slovenske federalne enote. Skupščina Republike Slovenije je 12. oktobra 1990 pripravila osnutek ustave[134] Republike Slovenije, ki je bil dan v javno razpravo (do 30. novembra 1990) skupaj z razlago,[135] ki pa je že zagotavljal lokalno samoupravo v novi republiki v 4. členu.[136]

132 Šegula, »Kakšna naj bi bila komunalna ureditev Ljubljane«, str. 1.

133 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 19.

134 Sprejeta *Ustava Republike Slovenije* v splošnih določbah zagotavlja lokalno samoupravo v Sloveniji (9. člen) in določa, da je glavno mesto Slovenije Ljubljana (10. člen). V posebnem poglavju v sedmih členih govori o uresničevanju lokalne samouprave, občini, delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnostih, mestni občini, dohodkih občine, širših samoupravnih lokalnih skupnostih in nadzoru državnih organov (členi 138–144). Prebivalci Slovenije po novi slovenski ustavi uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen).

135 *Poročevalec Skupščine Republike Slovenije*, št. 17/1990.

136 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 46.

Po novi ustavni ureditvi je bila občina opredeljena kot temeljna oblika lokalne samouprave, poleg nje pa lahko obstajajo tudi ožje (krajevne, vaške skupnosti in četrtne skupnosti kot deli občine) ter širše samoupravne lokalne skupnosti (pokrajine). Občina je torej najpomembnejši tip lokalne samouprave, oblikovana v okviru naravne skupnosti in ima položaj samoupravnosti.[137] Osamosvojitev in razglasitev samostojne in neodvisne Republike Slovenije leta 1991 še nista spreminjali teritorialnega obsega občin, ki je še nekaj let ostal nespremenjen, vendar je *Ustava Republike Slovenije* omejila pristojnosti občin na lokalne zadeve.[138] Eden izmed poglavitnih razlogov za uvedbo lokalne samouprave so bile ustavne določbe nove države, ki je prebivalcem Slovenije zagotovila pravico[139] do lokalne samouprave.[140] Z novo samostojno državo Republiko Slovenijo leta 1991 je prišla na plan širša politična razprava o novi lokalni samoupravi in odpravi dotedanje organiziranosti občin. Politika si je prizadevala spremeniti in poenostaviti zapletene postopke odločanja v treh različnih mestnih zborih in prevzemati zadeve, ki so jih prej samostojno vodile ljubljanske občine. V primerjavi z nekdanjimi občinami (komunami) naj bi bila nova občina osredinjena predvsem na urejanje lokalnih zadev javnega pomena, ki so bile določene s splošnim aktom

137 Šmidovnik, *Lokalna samouprava*, str. 63.

138 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 150.

139 Ta pravica, ki je individualna in kolektivna hkrati, pravica posameznika in pravica lokalne skupnosti do avtonomije, je tudi v skladu z *Evropsko listino lokalne samouprave*, ki jo je RS podpisala 11. oktobra 1994 v Strasbourgu, ratificirala 1. avgusta 1996, za našo državo pa je začela veljati 1. marca 1997. Pravica državljanov sodelovati pri urejanju javnih zadev je po tej listini eno od glavnih demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Ta pravica pa se lahko najneposredneje uresničuje prav na lokalni ravni.

140 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 9.

občine ali pa z zakonom. Občina je po ustavi pristojna za lokalne zadeve, ki jih lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine (torej ni več urejanja zadev državnega pomena, to funkcijo prevzamejo upravne enote).[141] Reforma komunalnega sistema je bila del celotne družbene reforme. Nova lokalna samouprava je bila tako posledica demokratičnih sprememb[142] v družbi.[143] Poleg navadne občine je skupina za lokalno samoupravo komisije Skupščine RS za ustavna vprašanja predlagala tudi mestno občino[144] in posebni pravni status mesta Ljubljane, njen položaj znotraj občin pa bi v skladu z ustavno določbo opredelil še poseben zakon,[145] saj bi Ljubljana

141 Vlaj, »Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija«, str. 6.

142 Z odpravo družbene lastnine kot prevladujoče oblike lastnine, samoupravljanja s koncepcijo združenega dela, delegatskega sistema in vodilne vloge zveze komunistov, ki jih nadomestijo pluralizem lastnine, tržno gospodarstvo in politični pluralizem večstrankarskega tipa, so nastale razmere za odpravo komunalnega sistema.

143 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 10.

144 Mestne občine so po *Zakonu o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij* občine Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Ptuj, Slovenj Gradec in Velenje.

145 Državni zbor je na seji februarja ob obravnavi predloga *Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalnih volitvah* sprejel sklep, naj vlada za sejo državnega zbora v marcu 1994 predloži predlog zakona o mestu Ljubljani kot glavnem mestu Republike Slovenije. Predlog zakona je bil pripravljen, vendar je končal v predalu. Zakon naj bi uredil vprašanja, ki jih je treba posebej urediti z zakonom glede na status Ljubljane kot glavnega mesta države. Predlog zakona je določal, da ima Ljubljana status mestne občine. Območje Mestne občine Ljubljana naj bi obsegalo območje mesta in primestna naselja, ki so z njim povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. V primestnih naseljih naj bi se oblikovale krajevne skupnosti kot deli mestnih četrti. Zakon je zavezoval statut mestne občine, da določi oblike, s katerimi se zagotavlja neposreden vpliv prebivalcev mestnih četrti in krajevnih skupnosti zlasti na tiste odločitve mestnega sveta, ki zadevajo urejanje

kot državna prestolnica oziroma glavno mesto poleg lokalnih javnih zadev urejala še zadeve iz republiške pristojnosti.[146]

Ljubljana kot glavno mesto ali zgolj mestna občina?

Prvi korak k lokalni samoupravi je bil narejen decembra 1993, ko je Državni zbor RS sprejel *Zakon o lokalni samoupravi*. Po dolgi razpravi o številu in pristojnosti novih občin so bili 29. maja 1994 izvedeni referendumi[147] za ustanovitev novih občin. Državni zbor je nato sprejel *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij*, ki je 3. oktobra 1994 ukinil stare in ustanovil nove občine.[148] Zakon je s tem ustanovil enotno Mestno občina Ljubljana. Iz nekdanjih petih ljubljanskih občin (Ljubljana Bežigrad, Ljubljana Center, Ljubljana Moste - Polje, Ljubljana Šiška in Ljubljana Vič - Rudnik) so nastale (oziroma so bile priključene devetim novim občinam) Občina Litija, Občina Dol pri Ljubljani, Občina Medvode, Občina Vodice, Občina Brezovica, Občina Ig, Občina Škofljica, Občina Velike Lašče, Občina Dobrova - Horjul - Polhov Gradec in Mestna občina Ljubljana.[149] Čeprav so nove občine dobile pristojnosti samo v lokalnih zadevah, je Ljubljana, tako kot druge mestne občine, ohranila

prostora in komunalne infrastrukture v posameznih mestnih četrtih in primestnih naseljih. Mestna občina naj bi sodelovala s primestnimi občinami pri vrsti nalog skupnega pomena zanje. Mestni občini Ljubljana kot glavnemu mestu RS naj bi država zagotavljala finančna sredstva, ki jih potrebuje za opravljanje nalog glavnega mesta. To naj bi storila s finančno zakonodajo in posebnimi dogovori. V: Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 203.

146 Vlaj, *Lokalna samouprava*, str. 48.

147 *Zakon o referendumu za ustanovitev občin*, Uradni list RS, št. 5/94.

148 Uradni list RS, št. 60/1994, in spremembe št. 69/94.

149 Grafenauer, *Lokalna samouprava na Slovenskem – teritorialno-organizacijske strukture*, str. 360.

nekatere večje pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest ter na zadeve javnega pomena za življenje in delo prebivalcev.[150] Z ukinitvijo starih občin pa je del njihovih prejšnjih pristojnosti prešel na posebej oblikovane upravne enote, ki so se deloma tudi ozemeljsko prekrivale z nekdanjimi občinami.[151] Prve neposredne volitve župana so potekale decembra 1994. Mesto se je januarja 1995 združilo v Mestno občino Ljubljana, ki ji je spet načeloval župan, saj se je neformalni naziv župan za predsednika ohranjal vsa povojna leta. Mestni svet, ki ga vodi župan, šteje 45 članov.[152] Pozneje je bilo znotraj mestne občine ustanovljenih še sedemnajst četrtnih skupnosti: Bežigrad, Center, Črnuče, Dravlje, Golovec, Jarše, Moste, Polje, Posavje, Rožnik, Rudnik, Sostro, Šentvid, Šiška, Šmarna gora, Trnovo in Vič.

Povzetek

Obdobje po drugi svetovni vojni je s socialističnim političnim in gospodarskim okvirjem poseglo v upravno organiziranje občin. Uvedba delavskega samoupravnega sistema je vplivala na organiziranje državne in lokalne oblasti. Številne upravnoteritorialne in politične spremembe so bile posledica iskanja lastnega jugoslovanskega upravnega modela. Na začetku petdesetih let so se nakazovale korenite reforme tudi na upravnoteritorialnem področju. Bodoča komuna (občina) naj ne bi bila samo temeljna politična teritorialna organizacija samoupravljanja prebivalcev, temveč tudi osnovna družbenoekonomska skupnost prebivalcev. Novi pojem občine je predstavljal organizirano skupnost ljudi, ki

150 Anžič, Hančič, Šenk, *Ljubljanska mestna uprava od prvega župana dalje*, str. 85.

151 Piškurić, »Upravna ureditev Ljubljane in njenih občin v času socializma«, str. 150.

152 Statut Mestne občine Ljubljana (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 24/16.

na določenem območju izvršuje oblast in ureja druge družbene zadeve, večino nalog pa je opravljala za državo. Uvedba komunalnega sistema junija 1955 je zabrisala meje med mestom in podeželjem, zato je bila Ljubljana sprva razbita na devet občin, od leta 1964 pa razdeljena na pet občin (Center, Bežigrad, Šiška, Moste - Polje in Vič - Rudnik). Pridruženi obsežni podeželski predeli so bili posledica politične odločitve po odpravi socialnih in razrednih razlik ter razlik med mestnim in podeželskim prebivalstvom. Za reševanje skupnih lokalnih zadev na mestni ravni je bil leta 1955 ustanovljen mestni svet (1964 Mestni svet Ljubljane, 1969 Skupščina mesta Ljubljane), na medobčinski ravni pa Svet ljubljanske regije. Komunalni sistem se je v štiridesetletnem obdobju izkazal za upravno pomanjkljivega. Zaradi izrazite povezanosti lokalne in državne politike v občinah – komunah se je zabrisovala meja med zgolj državnimi zadevami (prenesenimi) in (lastnimi) potrebami lokalne skupnosti ter reševanju njenih zadev. Razvoj predvojne lokalne samouprave srednjeevropskega tipa je bil prekinjen z uvedbo komunalnega sistema, s katerim so občine dobile položaj komun, v katerih naj bi se vzpostavljali novi socialistični družbeni odnosi. Uvedba komunalnega sistema je bila v naslednjih desetletjih deležna številnih kritik. Praznino so sprva zapolnili v lokalnih skupnostih najprej krajevni odbori, pozneje pa krajevne skupnosti. Z osamosvojitvijo Slovenije, se je upravnopolitični razvoj mesta »vrnil« v jasnejše in naravnejše okvirje. Po novi ustavni ureditvi je bila občina opredeljena kot temeljna oblika lokalne samouprave, poleg nje pa lahko obstajajo tudi ožje in širše samoupravne lokalne skupnosti. Državni zbor RS je 3. oktobra 1994 ukinil stare in ustanovil nove občine. Iz nekdanjih petih ljubljanskih občin so nastale Občina Litija, Občina Dol pri Ljubljani, Občina Medvode, Občina Vodice, Občina Brezovica, Občina Ig, Občina Škofljica, Občina Velike Lašče, Občina Dobrova - Horjul - Polhov Gradec in Mestna občina Ljubljana.

From Several Ljubljana Municipalities to a Unified City Municipality: Administrative and Territorial Development from the Communal System to Modern Local Self-Government between 1955 and 1994

Summary

The period after the Second World War interfered with the administrative organisation of municipalities with the socialist political and economic framework. The introduction of the workers' self-government system influenced the organisation of state and local government. Numerous administrative-territorial and political changes were the result of the search for Yugoslavia's own administrative model. In the early 1950s, radical reforms were also indicated in the administrative-territorial area. The future commune (municipality) was supposed to be not only the basic political territorial organisation of the self-government of the population, but also the basic socio-economic community of the population. The new concept of the municipality represented an organised community of people who exercised power and managed other social affairs in a certain area and performed most of the tasks for the state. The introduction of the communal system in June 1955 blurred the borders between the city and the countryside, so Ljubljana was initially divided into nine municipalities,

and since 1964 it was divided into five municipalities (Center, Bežigrad, Šiška, Moste - Polje, Vič - Rudnik). The associated large rural areas were the result of a political decision to eliminate social and class disparities and disparities between urban and rural populations. The City Council (1964 City Council of Ljubljana, 1969 City Assembly of Ljubljana) was established in 1955 to resolve common local issues at the city level, and the Council of the Ljubljana Region was established at the inter-municipal level. The communal system had proven itself to be administratively deficient over a period of forty years. Due to the pronounced connection between local and state policy in municipalities – communes, the boundary between strictly state affairs (transferred affairs) and the local community's (own) needs and the solution of its affairs was blurred. The development of pre-war local self-government of the Central European type was interrupted by the introduction of the communal system, which gave municipalities the status of communes in which new socialist social relations were to be established. The introduction of the communal system was widely criticised in the following decades. The gap in local communities was filled first by local committees and later by local communities. With the independence of Slovenia, the administrative and political development of the city »returned« to a clearer and more natural framework. According to the new constitutional system, the municipality was defined as the fundamental form of local self-government with the additional possibility of narrower and wider self-governing local communities. On 3 October 1994, the National Assembly of the Republic of Slovenia abolished the old municipalities and established new ones. From the former five Ljubljana municipalities, the following municipalities were formed: the Municipality of Litija, the Municipality of Dol pri Ljubljani, the Municipality of Medvode, the Municipality of Vodice, the Municipality of Brezovica, the Municipality of Ig, the Municipality of Škofljica, the Municipality of Velike Lašče, the Municipality of Dobrova - Horjul - Polhov Gradec, and the City of Ljubljana.