

**Ana Tuk**

Državni arhiv u Varaždinu

Trstenjakova 7

Varaždin

## **PRIKAZ TERITORIJALNIH REORGANIZACIJA MJESNIH NARODNIH ODBORA NA PRIMJERU KOTARA VARAŽDIN (1945-1952)**

UDK 930.253:353(497.5Varaždin)“1945/1952“

Izvorni znanstveni rad

*Tijekom sedam godina postojanja mjesni narodni odbori prošli su nekoliko većih teritorijalnih reorganizacija. Iako su u razdoblju 1945-1952. donesena tri zakona o administrativno-teritorijalnim podjelama, oni nisu dostatan i pouzdan izvor informacija o svim provedenim teritorijalnim preustrojima. Uvidom u arhivsko gradivo fondova republičkih i područnih organa uprave nadležnih za osnivanja, spajanja i ukidanja mjesnih narodnih odbora, utvrđeno je nekoliko osnovnih etapa u procesu teritorijalnih reorganizacija. Sve provedene reforme karakterizira postupak okrupnjavanja teritorija i reduciranja broja lokalnih jedinica. U članku su prikazana obilježja, razlozi i kriteriji provedenih reorganizacija i rezultati statističke analize procesa amalgamiranja teritorija mjesnih narodnih odbora.*

**Ključne riječi:** *administrativno-teritorijalni ustroj, teritorijalna reorganizacija, okrupnjivanje teritorija, mjesni narodni odbori, lokalna uprava, kotar Varaždin, decentralizacija*

### **Uvod**

Pri razdiobi, obradi i opisu fondova lokalne uprave iz razdoblja 1945-1952. kao glavni izvor informacija koriste se osnovni zakoni o narodnim odborima i zakoni o administrativno-teritorijalnoj podjeli. Uvidom u arhivsko gradivo pojedinih mjesnih narodnih odbora (dalje: MNO) uočavaju se nepodudarnosti između podataka dobivenih analizom gradiva i objava u Narodnim novinama. Odstupanja se uglavnom odnose na vremensko razdoblje djelovanja stvaratelja i njegovu administrativno-teritorijalnu nadležnost. S obzirom da učestale promjene javne uprave poslijeratnog perioda nisu sustavno objavljivane u službenim glasilima, do pouzdanih podataka o teritorijalnim preustrojima lokalnih jedinica<sup>1</sup> moguće je doći jedino detaljnim uvidom u gradivo fondova svih organa uprave u vertikalnoj strukturi od MNO-a do Sabora Narodne Republike Hrvatske (dalje: NRH). Objavljena literatura o teritorijalnoj organi-

---

<sup>1</sup> Termin *lokalna jedinica* koristi se u prikazu isključivo za označavanje mjesnih narodnih odbora, iako sukladno definiciji lokalne uprave isti termin označava i gradske i općinske narodne odbore.

zaciji organa uprave razvoj poslijeratnog administrativno-teritorijalnog ustroja uglavnom dijeli u nekoliko etapa od kojih svaka započinje donošenjem sljedećeg zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli ili osnovnog zakona o narodnim odborima. S obzirom da su pojedine reorganizacije područne nadležnosti MNO-a provedene neovisno o navedenim zakonima, ovim povijesnim pregledom kronološki su iz godine u godinu razrađene faze, uzroci i kriteriji njihovih teritorijalnih preustroja. Istraživanje je iznjedrilo i mnogo detaljnih, do sad nepoznatih podataka o teritorijalnim preustrojima pojedinih MNO-a, koji su poslužili za izradu shematizma organa uprave kotara Varaždin. U prilogu se nalazi kronološki pregled djelovanja svih MNO-a u kojem se kroz tablični grafički prikaz dodatno ilustrira dinamika i učestalost promjena teritorijalnog ustroja kotara Varaždin u periodu 1945-1952.

### **Dokumenti i zakoni koji definiraju teritorijalnu nadležnost narodnih odbora s naglaskom na mjesnim narodnim odborima**

Već u prvoj godini rata Komunistička partija Jugoslavije (dalje: KPI) počela je stvarati i teorijski koncipirati nove oblike vlasti koji se u početku označavaju različitim terminima: odbori narodnog oslobodilačkog fronta, odbori narodnooslobodilačkog fonda, oslobodilački komiteti, revolucionarna vijeća, komande općina, narodnooslobodilački odbori, itd.<sup>2</sup> Na savjetovanju predstavnika pokrajinskih rukovodstava 26. rujna 1941. u Stolicama, donesena je odluka o uporabi jedinstvenog termina - narodnooslobodilački odbori<sup>3</sup> (dalje: NOO). Odbori su u početku djelovali u suradnji s komunističkom partijom na pružanju materijalne i političke pomoći narodnooslobodilačkoj vojsci, da bi se postupno razvili do nosioca vlasti. Osnovani su legalno na teritoriju koji je kontrolirala partizanska vojska i komunistička partija ili ilegalno na području ratnih sukoba. Promjenljivost u konstelaciji borbenih snaga utjecala je na veličinu teritorijalnih jedinica, vijek trajanja i oblike rada NOO-a. U ilegalnim uvjetima najpodesniji oblici organiziranja bili su mjesni narodnooslobodilački odbori (dalje: MNOO) koji su svojim djelovanjem pokrivali teritorij jednog sela. Od tih najnižih jedinica vlasti razvijala su se viša upravno-teritorijalna tijela: općinski, kotarski, okružni i oblasni narodnooslobodilački odbori.

Nekoliko je dokumenata usmjerilo razvoj narodnih odbora na putu od pomoćnih organa partizanske vojske, preko privremenih do stalnih organa vlasti i definiralo sustav nove administrativno-teritorijalne podjele sukladan osnovnim postulatima narodnooslobodilačke borbe. Centralni komitet Komunističke partije Hrvatske (dalje: CK KPH) u Okružnici br. 4<sup>4</sup> od 6. prosinca 1941. o karakteru, funkcijama i zadacima NOO-a, naznačio je njihovu teritorijalnu organizaciju samo jednom rečenicom: „Narodno-oslobodilački odbori imaju se osnivati po selima, općinama, kotarevima i krajevima kako na oslobođenom, tako i na neoslobođenom području“. *Fočanski propisi* iz veljače 1942. distinkciju seoskih (kmetijskih), općinskih i sreskih odbora dodatno su razradili delegatskim sistemom izbora sukladno kojem se hijerarhijski viša tijela biraju između izaslanika niže jedinice. Jedino se seoski NOO, u skladu s demokratskim principima bira među svim mještanima na zboru sela, a već općinski na skupštini delegata. Navedeno je

<sup>2</sup> *Dokumenti o razvoju narodne vlasti*. Geršković, L. (ur.). Sv.1. Zagreb, Čakovec: Pravni fakultet Zagreb, 1983., str. X.

<sup>3</sup> Božić, D., Jogan, S. *Samoupravljanje u komuni*. Zagreb: Globus, 1974., str. 26.

<sup>4</sup> *Dokumenti o razvoju narodne vlasti*. Geršković, L. (ur.). Sv.1. Zagreb, Čakovec: Pravni fakultet Zagreb, 1983., str. 107-110.

da jedan MNOO pokriva područje jednog sela, izuzev u slučajevima malenog sela ili zaselka u kojem umjesto odbora može biti biran jedan povjerenik. MNOO-i, najniža upravno-teritorijalna jedinica na kojoj se gradi cijela organizacija vlasti, nametnuli su se kao logičan rezultat komunističke ideologije, prema kojoj narod direktno sudjeluje u vlasti i donošenju odluka. Što je jedinica manja, jednostavnije je organizirati zborove seljaka i angažirati mještane upoznate s lokalnim prilikama, da direktno ili posredno sudjeluju u vlasti s ciljem razvoja vlastite sredine. U rujnu 1942. Vrhovni štab donio je Naredbu o izborima NOO-a i Naredbu o obrazovanju pozadinskih vojnih vlasti, popularno nazvane *Krajinski propisi*<sup>5</sup>. Naredba o izborima pored seoskih, općinskih i kotarskih narodnih odbora uvodi i okružne koji se formiraju na području jednog partizanskog odreda te gradske na području grada. Za razliku od *Fočanskih propisa*, koji su narodne odbore tretirali kao privremene organe, u *Krajinskima* su oni predstavljeni kao stalni organi vlasti. Nakon osnivanja Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (dalje: ZAVNOH) u lipnju 1943., sve njegove odluke iz 1944. postale su temelj novog društveno-političkog uređenja i relevantne za područje NRH sve do donošenja Ustava<sup>6</sup> 1946. godine. Temeljni dokument ZAVNOH-a o narodnim odborima koji je bio na snazi do donošenja Općeg zakona o narodnim odborima 1946.<sup>7</sup> Odluka je o ustrojstvu i poslovanju narodnooslobodilačkih odbora i skupština u Federalnoj Državi Hrvatskoj<sup>8</sup> donesena 9. svibnja 1944. u Topuskom. U prvom članu Odluke stoji da „sva vlast pripada narodu preko njegovih izabраниh zastupnika u narodnooslobodilačkim odborima, i to od seoskog, općinskog i gradskog narodno-oslobodilačkog odbora, pa preko kotarskih, okružnih, oblasnih i pokrajinskih skupština do zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske kao vrhovnog organa državne vlasti u Hrvatskoj“. S obzirom na način izbora razlikuju se dvije vrste NOO-a: seoski, općinski i gradski birani neposredno i kotarski, okružni, oblasni i pokrajinski birani po delegatskom principu. Završetkom rata u pojedinim krajevima ukidaju se općinski NOO, dok jedan dio nastavlja funkcionirati sve do Općeg zakona o narodnim odborima iz 1946. U skladu sa Zakonom o promjeni naziva Narodnooslobodilačkih odbora<sup>9</sup> od 25. srpnja 1945. svi NOO-i mijenjaju naziv u narodni odbori.

Ključni dokumenti za funkcioniranje narodnih odbora u periodu 1945-1952. opći su zakoni o narodnim odborima iz 1946.<sup>10</sup> i 1949.<sup>11</sup> U skladu sa Zakonom iz 1946. narodni odbori osnivaju se na području mjesta (sela ili manjih gradova), gradova, kotara, okruga i eventualno oblasti. Mjesni narodni odbor može se osnovati za područje jednog sela, manjega grada ili dva ili više manjih sela koja po broju stanovnika i ekonomskoj snazi nisu u stanju sama upravljati svojim poslovima, a da se pritom ne nanosi šteta ekonomskom i kulturnom životu manjeg naselja. Zakon iz 1949. po pitanju područja MNO-a ne donosi promjene te i dalje predviđa osnivanje MNO-a u jednom mjestu, a iznimno za dva ili više manjih naselja. Za razliku od saveznih općih zakona o narodnim odborima koji uglavnom definiraju vrste i djelokrug rada lokalnih i područnih jedinica, republički zakoni o administrativno-teritorijalnoj podjeli određuju teritorijalni ustroj

---

<sup>5</sup> Isto, str. XV

<sup>6</sup> SL FNRJ 10(1946).

<sup>7</sup> SL FNRJ 43(1946).

<sup>8</sup> NN NRH 2(1945).

<sup>9</sup> NN NRH 3(1945).

<sup>10</sup> SL FNRJ 43(1946).

<sup>11</sup> SL FNRJ 49(1949).

republika. Tri zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH iz razdoblja 1945-1950. razrađeni su do razine lokalne jedinice odnosno MNO-a, dok istoimeni zakoni od 1952. i dalje preciznije definiraju prostorno uređenje spuštajući se do razine naselja. Prvim Zakonom iz 1947.<sup>12</sup> ukinuti su okruzi, dok ostale jedinice ostaju na razini Općeg zakona o narodnim odborima iz 1946. Sljedećim Zakonom iz 1949.<sup>13</sup> formirane su oblasti za područje cijele NRH, a trećim iz 1950.<sup>14</sup> uvedena je distinkcija između gradova u sastavu i izvan sastava kotara. Naredne godine donesen je Zakon o ukidanju narodnih odbora oblasti u NRH<sup>15</sup>, ali to nije utjecalo na promjenu strukture nižih upravno-teritorijalnih jedinica. Dapače, niti jedna teritorijalna reorganizacija iz razdoblja 1945-1950. kojom su ukidane ili formirane više jedinice, nije direktno utjecala na postojanje i djelokrug rada MNO-a. Oni su jedina vrsta upravno-teritorijalne jedinice koja pored KNO-a neprekidno djeluje od 1941. do 1952. godine.<sup>16</sup> Zakoni o administrativno-teritorijalnoj podjeli redefinirali su jedino područje nadležnost MNO-a stalnim smanjivanjem njihovog broja na račun povećanja njihovog teritorija. Iako već 1947. MNO-i uglavnom obuhvaćaju teritorij nekoliko naselja, zakonski nije preformulirana osnovna prostorna koncepcija svodenja lokalne jedinice na razinu jednog mjesta, već je samo indirektno naznačena svakim novim zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli. Promjene teritorijalne nadležnosti, osim navedenim zakonima potvrđivane su i ukazima o administrativno-teritorijalnoj podjeli koji se odnose na pojedine kotare, a ne na cjelokupni teritorij NRH. Pored tri zakona od 1947. do 1952. odnosno do uvođenja Zakona o podjeli NRH na kotare, gradove i općine<sup>17</sup>, doneseno je četrnaest ukaza. Od toga se jedan odnosi na područje kotara i grada Varaždina.<sup>18</sup> Tri zakona, nekoliko dopuna ili izmjena zakona i četrnaest ukaza ne otkrivaju ni približno svu dinamiku osnivanja i ukidanja lokalnih jedinica na području kotara Varaždin, a vjerojatno ni u ostalim kotarima NRH u razdoblju 1945-1952.

### Tijela nadležna za osnivanje mjesnih narodnih odbora

Za vrijeme Drugog svjetskog rata osnivanje MNOO-a uglavnom su inicirali i realizirali angažirani pojedinci određenog mjesta. Uostalom, formiranje narodnih odbora započelo je na razini lokalnih jedinica i postupno se širilo na veće teritorijalne cjeline, tako da u početku nisu ni postojali viši organi nadležni za osnivanje MNOO-a. Objavljivanjem dokumenata o razvoju narodne vlasti, postupno su razrađeni i uvjeti konstituiranja narodnih odbora. Tako su u rujnu 1942. *Krajinski propisi* detaljnije razradili izborni postupak NOO-a pri čemu je definirano da sreska izborna komisija određuje koja sela biraju povjerenike, a koja odbore.

Do osnivanja ZAVNOH-a 1. ožujka 1943. rad NOO-a u Hrvatskoj koordinirao je CK KPH.<sup>19</sup> Odlukom o ustrojstvu i poslovanju narodnooslobodilačkih odbora i skupština u Federalnoj Državi Hrvatskoj, ZAVNOH postaje nadležno tijelo za upravnu

<sup>12</sup> NN NRH 60 (1947).

<sup>13</sup> NN NRH 29(1949).

<sup>14</sup> NN NRH 27(1950).

<sup>15</sup> NN NRH 71(1951).

<sup>16</sup> Kotari su kao upravno-teritorijalna jedinica postojali do 1967. s time da je 1963. umjesto kotarskog narodnog odbora kao predstavničko tijelo uvedena kotarska skupština.

<sup>17</sup> NN NRH 16 (1952).

<sup>18</sup> NN NRH 115 (1947).

<sup>19</sup> *Dokumenti o razvoju narodne vlasti*. Geršković, L. (ur.). Sv. 1. Zagreb, Čakovec: Pravni fakultet Zagreb, 1983., str. 97.

podjelu NRH. U razdoblju od 1945. do 1952. Predsjedništvo odnosno Prezidijum Sabora donosio je zakone o administrativno-teritorijalnoj podjeli, ali i odlučivao o svakom pojedinačnom zahtjevu za osnivanjem, spajanjem ili ukidanjem mjesnog narodnog odbora. Odstupanje od pravila nalazimo u Uputstvu za provođenje izbora za narodnu vlast u okrugu Varaždin<sup>20</sup> od 26. kolovoza 1945. U kojem je naznačeno da spajanje u jedan MNO može provesti KNO. I nakon donošenja Općeg zakona o narodnim odborima 1946. KNO-i su povremeno samoinicijativno, u suprotnosti sa Zakonom, provodili manje reorganizacije administrativno-teritorijalnog ustroja što se vidi iz dopisa<sup>21</sup> od 21. svibnja 1947. kojim Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH upozorava da o svim promjenama izvršenim bez njihove suglasnosti treba obavijestiti Predsjedništvo Vlade. Iako je Prezidijum Sabora donosio konačnu odluku, svaki prijedlog o osnivanju, spajanju ili ukidanju MNO-a trebao je proći provjeru na svim razinama javne uprave od najniže do najviše instance. Svaku teritorijalnu promjenu najprije su razmatrali zborovi birača svakog naselja pojedinog MNO-a, a potom Izvršni odbor MNO-a. U skladu s vertikalnom hijerarhijom Izvršni odbor MNO-a upućivao je prijedlog KNO-u, a njegov Izvršni odbor okružnom (u razdoblju 1945-1947) ili oblasnom narodnom odboru (u razdoblju 1949-1951). Tijekom razdoblja u kojem međutijela između KNO-a i Vlade NRH nije bilo, prijedlog je kotarski odbor upućivao direktno Vladi odnosno njezinom nadležnom tijelu ili upravnom organu za pitanja organizacije vlasti: u poslijeratnim godinama Odjelu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, u razdoblju 1949-1950. Komitetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti, a u razdoblju 1950-1952. Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH. Konačno je Vlada prijedlog prosljedila Saboru NRH koji ga je na osnovi izvještaja svog Zakonodavnog odbora prihvatio i zatim dostavio Prezidijumu Sabora. Ukoliko je Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli bio rezultat novih društveno-političkih stremljenja, kao npr. Zakon iz 1952, onda bi Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti izradio prijedlog i prosljedio ga nižim tijelima na provjeru, a ukoliko je samo trebao utvrditi postojeće stanje prijedlog teritorijalne organizacije lokalnih jedinica izradio bi kotarski, okružni odnosno oblasni narodni odbor. Zahtjevi za osnivanjem ili ukidanjem pojedinih MNO-a s nižih su struktura vlasti upućivani Komitetu ili Savjetu za zakonodavstvo, na osnovi čijih je izvještaja Vlada slala prijedlog Prezidijumu Sabora s molbom da izvrši promjenu. Svaki prihvaćeni prijedlog konačno je trebalo objaviti u Narodnim novinama, kao ukaz o osnivanju, ukidanju, izdvajanju ili spajanju MNO-a, što često puta nije učinjeno.

### **Mjesni narodnooslobodilački odbori na području kotara Varaždin tijekom Drugog svjetskog rata**

S obzirom na blizinu Zagreba i dobru prometnu povezanost s Mađarskom i Austrijom, sjeverozapadna je Hrvatska kao važno operativno-strategijsko područje tijekom Drugog svjetskog rata bila gusto zaposjednuta Oružanim snagama Nezavisne Države Hrvatske<sup>22</sup>, što je usporavalo osnivanje i otežavalo rad NOO-a. Prvi oblici narodne vlasti

<sup>20</sup> HR-DAVŽ-651. ONO Varaždin. 2.1.2. Opći spisi. Uputstva za provođenje izbora za narodnu vlast u okrugu Varaždin (14841/1. rujna 1945).

<sup>21</sup> HR-DAVŽ-651. ONO Varaždin. 2.1.2. Opći spisi. Dopis Odjela za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH o formiranju administrativno-teritorijalnih jedinica (21203/23. svibnja 1947).

<sup>22</sup> Trgo, F. *Neka obilježja oslobodilačkog rata u sjeverozapadnoj Hrvatskoj 1941-1945*. U: *Sjeverozapadna Hrvatska u narodnooslobodilačkoj borbi i socijalističkoj revoluciji*. Boban, Lj., Čepo. Z., Jelić. I., Radanović. N., Trgo. F. (ur.). Varaždin, 1976., str. 77

u tom kraju sporadično se formiraju tijekom 1941. i 1942, da bi krajem 1942. njihovo osnivanje dodatno potaknula Okružnica br. 4 CK KPH. Na varaždinskom području u to vrijeme osnovani su ilegalni MNOO-i Bartolovec, Petrijanec i Jalžabet.<sup>23</sup> Sljedeće godine broj ilegalnih NOO-a naglo raste da bi u jesen 1943. novoosnovani Kotarski narodno-slobodilački odbor Varaždin činilo 6 općinskih i 44 mjesna narodna odbora.<sup>24</sup> Promjenljive ratne okolnosti utjecale su na vijek djelovanja NOO-a, njihova ukidanja i ponovnog formiranja. Tijekom 1944. većina NOO-a prestala je s radom uslijed vojnih akcija ustaško-domobranske vojske, a jedina dva NOO-a koja još djeluju sredinom godine su Zbelava i Poljana.<sup>25</sup> Kako se rat primicao kraju, partizanske snage zauzimale su iz dana u dan sve više teritorija i sukladno uputstvima KPJ i ZAVNOH-a svoje najniže organe vlasti formirale u većini sela. S obzirom na fragmentarno sačuvano gradivo nije moguće utvrditi ukupan broj, teritorijalnu nadležnost i vrijeme osnutka MNOO-a koji su tijekom rata birani na području kotara Varaždin. Dokument koji pruža okvirnu sliku o stanju seoskih organa vlasti zaključak je Općinske skupštine Varaždin od 18. prosinca 1963.<sup>26</sup> kojim je potvrđeno da su na tadašnjem području općine Varaždin tijekom NOB-a djelovali sljedeći MNOO-i: 1. Babinec, 2. Bartolovec, 3. Beretinec, 4. Budislavec, 5. Cargovec, 6. Cestica, 7. Črnc, 8. Doljan, 9. Donje Vratno, 10. Donji Knežinec, 11. Donji Kućan, 12. Gornji Knežinec, 13. Gornji Kućan, 14. Ilija, 15. Imbriovec Jalžabetski, 16. Jakopovec, 17. Jalžabet, 18. Kaštelanec, 19. Kelemen, 20. Kućan Marof, 21. Nedeljanec, 22. Novakovec, 23. Nova Ves, 24. Petrijanec, 25. Pihovec, 26. Seketin, 27. Sračinec, 28. Strmec, 29. Šemovec, 30. Štefanec Bartolovečki, 31. Tužno, 32. Varaždin, 33. Varaždin-Breg, 34. Vidovec, 35. Vinica, 36. Vinica-breg, 37. Zamlača, 38. Zamlaka, 39. Zbelava i 40. Žabnik<sup>27</sup>. Od 40 navedenih MNOO-a 6 ih nakon rata nije djelovalo kao MNO: pet ih je uklopljeno u sastav drugih upravno-teritorijalnih jedinica<sup>28</sup>, a Varaždin je proglašen gradskim narodnim odborom. Dakle, pojedini odbori osnovani za vrijeme rata nisu nastavili djelovati samostalno nakon svibnja 1945, već su ušli u sastav dotadašnjih ili novoosnovanih MNOO-a.

## **Teritorijalne reorganizacije mjesnih narodnih odbora na području kotara Varaždin u razdoblju 1945-1952.**

### **Godina 1945.**

Teza formulirana tijekom rata da svako selo treba ustrojiti svoj mjesni odbor ostala je aktualna i u drugoj polovici 1945. kada se na svim razinama pristupilo organizaciji vlasti. Od navedenog pravila moglo se odstupiti u slučaju manjih nerazvijenih

<sup>23</sup> Trgo, F., nav. dj., str. 632.

<sup>24</sup> Androić, M. *Prilog proučavanju rada i uvjeta narodne vlasti na području ONOO-a Varaždin u periodu 1944-1945. U: Sjeverozapadna Hrvatska u narodnooslobodilačkoj borbi i socijalističkoj revoluciji.* Boban, Lj., Čepo, Z., Jelić, I., Radanović, N., Trgo, F. (ur.). Varaždin, 1976., str. 679.

<sup>25</sup> Isto, str. 686.

<sup>26</sup> HR-DAVŽ-47. Skupština općine Varaždin. Zapisnici sjednica SO Varaždin (18. prosinca 1963).

<sup>27</sup> Područje općine Varaždin iz 1963. ne poklapa se u cijelosti s područjem kotara Varaždin iz 1945. Teritorijalna nadležnost kotara prelazila je okvire buduće općine. Protezala se na dio buduće općine Ivanec uključujući mjesta Gačice, Ladanje Donje, Lovrečan, Lukavec, Margečan, Osečka, Pece, Radovan, Seljanec, Stražnjevc, Škriljevec i Željeznica i na dio područja buduće općine Novi Marof s mjestima Završje, Bela i Filipiči. S obzirom da Općinska skupština Varaždin nije nabrojena mjesta ni razmatrala kao moguća sjedišta MNOO-a, njen zaključak nije relevantan za analizu administrativno-teritorijalnog ustroja cjelokupnog kotara Varaždin, ali je indikativan za veći dio njegovog teritorija.

<sup>28</sup> Doljan je ušao u sastav MNO-a Sveti Ilija, Pihovec MNO-a Leštakovec, Seketin MNO-a Lužan, Žabnik MNO-a Bartolovec i Varaždin Breg GNO-a Varaždin.

sela, imajući pri tome u vidu prometne, gospodarske, društvene i kulturne veze. U svakom slučaju lokalne su jedinice u skladu s postulatima narodnooslobodilačke borbe trebale biti relativno male kako bi omogućile aktivno sudjelovanje naroda u obnašanju vlasti, neposredno odlučivanje na zborovima birača i dobrovoljno uključivanje u rad komisija i aktiva građana na rješavanju pitanja od zajedničkog interesa. Novi sustav samostalnog odlučivanja o razvitku vlastitog naselja objeručke je prihvaćen u selima koja su u prošlosti zavisila od interesa susjednog jačeg i većeg mjesta - sjedišta općine. Tako je demokratska metoda formiranja vlasti u pojedinim slučajevima shvaćena kao dobrodošlo sredstvo za razrješavanje dugogodišnjih susjedskih antagonizama i kao prilika određenom broju pojedinaca da realiziraju svoje političke ambicije. Iako je praksa uskoro pokazala da su se mnoga prava MNO-a konstituirana tijekom rata i u prvim mjesecima poslije oslobođenja postupno sužavala na račun jakog centralističkog modela državne vlasti<sup>29</sup>, većina je mjesnih odbora i dalje željela zadržati svoju novostečenu prividnu samostalnost. Pojedini mali MNO-i od samo 100 do 300 stanovnika, formirani u ratnim uvjetima, nastavili su i u mirnodopsko vrijeme djelovati samostalno.

Tijek formiranja lokalnih jedinica kotara Varaždin nakon Drugog svjetskog rata ne može se pouzdano rekonstruirati sve do rujna 1945. Može se eventualno utvrditi njihov ukupan broj: u svibnju je na području kotara djelovalo 53<sup>30</sup>, u kolovozu 54<sup>31</sup>, a početkom rujna 55 MNO-a<sup>32</sup>. U drugoj polovici rujna formirana su još dva, tako da je na izborima 30. rujna 1945. birano ukupno 57 MNO-a. Nakon provedenih izbora po prvi put se sa sigurnošću mogu konstatirati broj, naziv i sastav MNO-a. U skladu s napucima o veličini administrativno-teritorijalnih jedinica u kotaru Varaždin 36 od 57 MNO-a formirano je od jednog naselja, dok je ostalih 21 u svom sastavu imalo jedno veće naselje s dva do tri zaseoka koji mu prostorno gravitiraju. Maksimalan broj u sastavu jednog odbora činilo je četiri sela odnosno zaseoka<sup>33</sup>. Kao što je zabilježeno na prostoru čitave Jugoslavije i ovdje su samostalno djelovale pojedine vrlo male lokalne jedinice, vjerojatno formirane još za vrijeme rata, koje se nisu željele priključiti susjednim naseljima. Prema broju stanovnika najmanji je bio MNO Kućan Marof sa svega 243 stanovnika, iza kojeg slijedi nekoliko MNO-a s tristotinjak stanovnika. Najbrojniji su bili MNO-i Trnovec s 2529 i Sračinec s 2120 mještana. Prosjek stanovnika u MNO-ima kotara Varaždin nakon provedenih izbora 30. rujna 1945. iznosio je 932. Novonastali teritorijalni ustroj vrlo brzo je promijenjen: još iste godine oformljena su i ukinuta po dva MNO-a, te je kotar Varaždin u 1946. ušao s 57 MNO-a od kojih je jedan u svom sastavu imao šest naselja.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Bilandžić, R. *Borba za samoupravni socijalizam u Jugoslaviji 1945-1969*. Zagreb: Institut za historiju radničkog pokreta, 1969., str. 26.

<sup>30</sup> HR-DAVŽ-651. ONO Varaždin. 1.5. Mjesečni izvještaji o radu KNO-a i GNO-a. Izvještaj o radu KNO-a Varaždin (1644 /5. lipnja 1945).

<sup>31</sup> HR-DAVŽ-651. ONO Varaždin. 2.1.2. Opći spisi. Izvještaj ONO Varaždin upućen Odjelu za izgradnju narodne vlasti Predsjedništva Vlade NRH (11894/10. kolovoza 1945).

<sup>32</sup> Iz mjeseca rujna sačuvana su tri nacrtu administrativno-teritorijalne podjele kotara Varaždin. Iako je sve nacрте izradio ONO Varaždin u razmaku od svega nekoliko dana, ukupan broj MNO-a varira od 54 do 56, a čak se 12 odbora ne pojavljuje na sva tri popisa. Stvarno stanje od 55 MNO-a detektirano je iščitavanjem spisa iz listopada 1945.

<sup>33</sup> Pet MNO-a u svom je sastavu imalo četiri naselja: MNO-i Cestica, Dubrava, Margečan, Vidovec i Završje.

<sup>34</sup> Područje MNO-a Virje priključeno je MNO-u Cestica koji se od tada prostire na području šest sela: Cestica, Križovljan, Radovec, Polje, Virje i Virje Otok.

### Godina 1946.

Zakonom o narodnim odborima od 28. svibnja 1946. potvrđen je dotadašnji teritorijalni princip prema kojem se MNO-i formiraju na području jednog većeg ili nekoliko manjih naselja. Navedeni princip dobivao je već početkom godine sve više protivnika među odbornicima KNO-a Varaždin. Naime, uočeno je da MNO-i nisu u stanju izvršavati svoje obveze, da su zatrpami okružnicama viših tijela, da sve poslove trebaju dobrovoljno izvršavati predsjednik i tajnik bez pomoći plaćenog osoblja. Stoga su sve glasnjiji zahtjevi za ujedinjenjem pojedinih odbora u veće upravno-teritorijalne cjeline koje bi zaposlile plaćeno administrativno osoblje. U prvoj polovici godine organi vlasti još nisu spremni odstupiti od zacrtanih ideoloških smjernica, jer bi se stvaranjem većih jedinica „ponovno dovelo na vlast sabotere i špekulante“, a za pošljavanjem službeničkog aparata „MNO-i bi postali poput starih općina leglo činovničke samovolje.“<sup>35</sup> I dalje se putem manjih lokalnih jedinica ustrajalo na neposrednom uključivanju narodnih masa u odlučivanje, čak i u rad narodnih odbora. Ali sredinom godine uočeno je i od strane republičkih organa da velika rascjepkanost teritorija otežava efikasno provođenje privrednih zadaća, pa je Odjel za izgradnju narodne vlasti Vlade NRH zatražio od okružnih i kotarskih narodnih odbora da izrade novi prijedlog administrativno-teritorijalne podjele po principu spajanja manjih lokalnih jedinica u veće koje će moći voditi vlastite financije i učinkovitije izvršavati zadatke koje pred njih stavljaju viša tijela. Okružni narodni odbor Varaždin još je u kolovozu 1946. izradio novi prijedlog prema kojem je u kotaru Varaždin predviđeno 40 MNO-a.<sup>36</sup> Ali na terenu nije bilo jednostavno provesti fuzioniranje: mnogi MNO-i nisu bili spremni ući u zajednicu sa susjednim, a ukoliko i jesu, teško je postizan dogovor u kojem će se mjestu nalaziti sjedište novoosnovanog odbora. Tijekom druge polovice 1946. Skupština i Izvršni odbor KNO-a Varaždin na svojim su sjednicama redovno raspravljali o problemima ukidanja i spajanja pojedinih lokalnih tijela. Odbornici KNO-a odlazili su na teren i na zborovima birača objašnjavali potrebu restrukturiranja teritorijalnog ustroja. Nakon četiri mjeseca dogovaranja i uvjeravanja, KNO Varaždin donio je 28. studenoga 1946. zaključak o formiranju 41 MNO-a.<sup>37</sup> Njih 36 nastalo je spajanjem dotadašnjih 57 MNO-a s područja kotara Varaždin, a pet ih je pripojeno iz GNO-a Varaždin, KNO-a Ivanec i Novi Marof.<sup>38</sup> Iz nadležnosti kotara Ivanec i Novi Marof prešla su pod nadležnost kotara Varaždin naselja s graničnih područja koja se zbog udaljenosti i loše prometne povezanosti sa sjedištem dotadašnjeg kotara nisu mogla adekvatno razvijati. Od 41 odbora samo ih je šest formirano na teritoriju jednog naselja i to u onim slučajevima gdje je broj stanovnika prelazio 1000 i u tri slučaja gdje je bilo nemoguće postići dogovor u pogledu fuzioniranja. Najviše odbora ustrojeno je od dva naselja (ukupno 16), dok je prosjek broja sela po MNO-u s dva porastao na tri. Prosjek broja stanovnika po jednom odboru porastao je za 56,65% u odnosu na prethodnu godinu te je sada iznosio 1460. Najmanji MNO Stažnjevec imao je 527 stanovnika, a najveći Petrijanec 2685.

<sup>35</sup> HR-DAVŽ-35. NOK Varaždin. 1.1.1. Zapisnici sjednica Skupštine KNO-a Varaždin (17. veljače 1946).

<sup>36</sup> HR-HDA-279. Predsjedništvo vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti (9087/21. kolovoza 1946).

<sup>37</sup> HR-HDA-279. Predsjedništvo vlade NRH. Odjel za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti (siječanj 1947).

<sup>38</sup> MNO-i Grada, Maruševac i Ladanje Donje izdvojeni su iz sastava kotara Ivanec, Jakopovec iz Kotara Novi Marof, a Varaždin Breg iz GNO-a Varaždin



### Godina 1947.

Iako je KNO Varaždin donio odluku o broju i sastavu MNO-a u studenom 1946. i nadalje se na sjednicama raspravlja o provođenju reorganizacije teritorijalnog ustroja. Čini se da su sukobi između MNO-a prisutni i tijekom ukidanja upravno-teritorijalnih jedinica i tijekom same primopredaje vlasti. Pojedini odbori opirali su se fuzijama još u siječnju 1947. iako su nove administrativno-teritorijalne jedinice trebale početi s radom 1. siječnja 1947. Uvođenje naknade za obavljanje uredskih poslova pri MNO-ima, dugogodišnje rivalstvo između susjednih naselja ili naprosto osobne ambicije najčešći su razlozi inzistiranja na samostalnosti lokalnih jedinica.

Nakon što su formirani svi predviđeni narodni odbori, administrativno-teritorijalni ustroj ostaje i nadalje jedna od točaka dnevnog reda na sjednicama KNO-a Varaždin. Vjerojatno je slično stanje vladalo i u drugim kotarima, jer je Odjel za izgradnju narodne vlasti 21. svibnja 1947. uputio dopis Okružnom narodnom odboru Varaždin u kojem stoji da se formiranje administrativno-teritorijalnih jedinica trebalo završiti najkasnije do 15. ožujka i da o svim promjenama koje su izvršene bez njihove suglasnosti treba izvjestiti Predsjedništvo Vlade s obzirom da je u izradi projekt Zakona o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH. Uostalom, teritorijalni ustroj kotara Varaždin od 41 MNO-a potvrđen je i izborima održanim 18. svibnja 1947. godine. Odjelu za izgradnju narodne vlasti poslan je izvještaj o trenutnoj administrativno-teritorijalnoj organizaciji uz prijedlog za spajanjem dva MNO-a u jedan<sup>39</sup> čime se njihov broj smanjio na 40. Navedeni prijedlog zakonski je i potvrđen s obzirom da se Zakonom od 28. travnja 1947. samo željelo fiksirati trenutno stanje nakon svih promjena koje je prošao administrativno-teritorijalni ustroj. „U interesu narodnooslobodilačke borbe bilo je da svako selo, čak i svaki zaselak ima narodni odbor, jer je to produbljivalo narodnu vlast... Međutim, razvitak organa narodne vlasti prošao je izvjesne promjene. Sve više je jačala centralna vlast i velika razdrobljenost mjesnih lokalnih organa“<sup>40</sup> bila je prepreka ažurnom provođenju državnih i republičkih planova. Iako se Zakonom nije mijenjao ustroj lokalnih jedinica, do promjene u teritorijalnom sastavu kotara Varaždin ipak je došlo, jer je pod njegovo područje potpalo trinaest MNO-a ukinutog kotara Novi Marof. Naime, ukidanjem okruga kotari su trebali preuzeti njihovu ulogu i prerasti u veće i ekonomski snažnije cjeline pridruživanjem područja manjih i slabije razvijenih kotara. Uostalom, manji broj kotara omogućuje centraliziranoj vlast da lakše provodi kontrolu i pruža pomoć nižim tijelima, pa je broj kotara u NR Hrvatskoj sa 116 smanjen na 81.<sup>41</sup> Provedenom reorganizacijom kotar Varaždin koji je do tada brojio 40, proširen je na 52 MNO-a jer je pored trinaest pridruženih jedan dotadašnji MNO s njegovog teritorija prebačen u nadležnost kotara Ludbreg.<sup>42</sup> U skladu s novom reorganizacijom kotar Varaždin bio je na trećem mjestu u NR Hrvatskoj po broju lokalnih jedinica.<sup>43</sup>

Dakle, Zakonom iz 1947. provedeno je okrupnjavanje područja kotara, a potvrđeno ranije provedeno spajanje lokalnih jedinica. Na području NRH djelovalo je 2278 MNO-a što je skoro upola manje nego godinu ranije kada ih je bilo 4399.

Administrativno-teritorijalni ustroj potvrđen zakonom održao se na snazi do narednog Zakona donesenog 1949. Doduše, KNO Varaždin je već nakon petnaest dana

<sup>39</sup> MNO-i Kućan Gornji i Kućan Donji željeli su se spojiti u jedan odbor sa sjedištem u Kućanu Donjem.

<sup>40</sup> Stenografski zapisnici Sabora NRH. Serija III, knj. 2. Zagreb, 1950., str. 158.

<sup>41</sup> Isto, str. 159.

<sup>42</sup> MNO Poljana Gornja usprkos nezadovoljstvu mještana prebačena je pod nadležnost KNO-a Ludbreg

<sup>43</sup> Kotar Split imao je u sastavu 75, a Slavenska Požega 57 MNO-a.

od njegovog donošenja pokrenuo pitanje daljnjeg fuzioniranja MNO-a, ali ono nije provedeno. Iznimku čini jedino ukidanje MNO-a Stažnjevec čije je područje priključeno MNO-u Gačice<sup>44</sup>, čime se broj lokalnih jedinica kotara Varaždin smanjio na 51.

### **Godina 1948.**

S obzirom da tijekom godine nije provedena niti jedna reorganizacija političko-teritorijalnog ustroja kotara Varaždin, navedeni kotar nije ni naznačen u Ukazu o ukidanju i osnivanju mjesnih narodnih odbora u NRH<sup>45</sup>, kojim je Prezidijum Sabora potvrdio upravno-teritorijalne promjene unutar petnaest kotara u Republici Hrvatskoj.

### **Godina 1949.**

Niti ova godina nije unijela promjene u teritorijalnu organizaciju kotara Varaždin. Doduše, pojavili su se sporadični zahtjevi za teritorijalnim preustrojem lokalnih jedinica, ali su ih KNO Varaždin i Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti odbacili kao neosnovane.

Dana 7. travnja 1949. Sabor je donio drugi Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli uglavnom s ciljem reguliranja područja oblasti, bez zadiranja u strukturu nižih tijela. U Zakon su unijete i izmjene nastale pripajanjem Istre NR Hrvatskoj, kao i pojedina osnivanja odnosno spajanja i ukidanja MNO-a koja je Prezidijum Sabora odobrio u razdoblju od donošenja prošlog Zakona. S obzirom da na području kotara Varaždin nije osnovana odnosno ukinuta niti jedna teritorijalna jedinica, Zakonom je potvrđeno djelovanje 51 mjesnog narodnog odbora.

U prosincu je Kotarski komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH odaslao Uputstvo za organizaciju mjesnih narodnih odbora.<sup>46</sup> Uputstvom je između ostalog određen broj plaćenih članova Izvršnog odbora i administrativnog osoblja ovisno o veličini MNO-a. Definirane su četiri grupe MNO-a: 1. do 600 stanovnika, 2. do 1200 stanovnika, 3. do 2000 stanovnika i 4. preko 2000 stanovnika. Većina MNO-a kotara Varaždin, kao i s cijelog područja NRH spadala je u 2. ili 3. skupinu. Nekoliko dana nakon prvog Uputstva Komitet je u nadopuni<sup>47</sup> izmijenio grupiranje MNO-a i to na odbore do 700, do 4000 i od 4000 stanovnika. Drastično povećanje broja stanovnika MNO-a najavilo je novu reorganizaciju teritorijalnog ustroja temeljenu na spajanju lokalnih jedinica.

### **Godina 1950.**

Okrupnjavanje teritorija lokalnih zajednica sustavno provedeno 1950. godine posljedica je novih idejno-teorijskih koncepcija koje je rukovodstvo KPJ naznačilo još 1949. i zatim tijekom narednih godina teoretski i praktično razvijalo. „Na osnovi pogleda o nužnosti odumiranja države u toku 1949, 1950. i idućih godina poduzete su praktične mjere na svim područjima društvenog života označene kao demokratizacija, decentralizacija i debirokratizacija.“<sup>48</sup> Prvi pokazatelj ideoloških promjena, Zakon o na-

---

<sup>44</sup> Iako nema pouzdanog pokazatelja, može se pretpostaviti da je MNO Stažnjevec ukinut najkasnije 31. prosinca 1947. jer se u siječnju 1948. ne nalazi na popisu MNO-a kotara Varaždin.

<sup>45</sup> NN NRH 84 (1948).

<sup>46</sup> HR-HDA-371 NOOZ. Komisija za organizaciju i sistematizaciju (15. prosinca 1949).

<sup>47</sup> HR-HDA-371 NOOZ. Komisija za organizaciju i sistematizaciju (14. prosinca 1949).

<sup>48</sup> Bilandžić, R. *Historija Socijalističke federativne republike Jugoslavije*. Zagreb: Školska knjiga, 1978., str. 175.

rodnim odborima iz 1949, definirao je narodne odbore kao jedine i najviše organe vlasti na svom području i barem teoretski raskinuo s birokratsko-centralističkim tendencijama koje su narodne odbore nastojale pretvoriti isključivo u administratore i izvršitelje odluka republičkih organa vlasti. Sljedeće je godine Osnovnim zakonom o upravljanju državnim privrednim poduzećima<sup>49</sup> uvedeno radničko samoupravljanje u privredne organizacije, što je dodatno potaknulo razvoj već naznačenih političkih promjena. Samoupravna prava koja su narodni odbori stekli za vrijeme NOB-a, a koja su u poslijeratnim godinama ugušena etatičkim pristupom, sada su ponovno stavljena u žižu interesa. Naime, Marxova teorija komune kao osnovne samoupravne društvene zajednice postala je temelj novog vala društveno-političkih promišljanja koja su obilježila pedesete godine 20. stoljeća i dovela do formiranja komunalnog sustava u rujnu 1955. Iako su samoupravna prava lokalnih organa vlasti uglavnom teoretski profilirana, a u praksi prijenosom malog broja stvarnih ovlasti na narodne odbore skromno naznačena, nova samoupravna koncepcija komune rezultirala je 1950. godine reorganizacijom administrativno-teritorijalnog ustroja. Kako bi u doglednoj budućnosti zaživjela općina koja nije samo političko-teritorijalna, već i društveno-ekonomska formacija, trebalo je započeti s procesom okrupnjavanja teritorija lokalnih jedinica nauštrb malih i nerazvijenih MNO-a. Dakle, novim administrativno-teritorijalnim preustrojem težilo se formirati veće i ekonomski jače lokalne zajednice koje su sposobne izvršavati sve složenije općedržavne zadatke, postizati bolje rezultate na području komunalne djelatnosti i lokalne privrede, a svojem stanovništvu osigurati sve sadržaje za zadovoljenje društvenih potreba. Ujedno se ukidanjem određenog broja MNO-a trebao smanjiti broj zaposlenog osoblja, a time i troškovi administrativno-upravnog aparata. Pri fuzioniranju korišteni su geografski, prometni, gospodarski, trgovinski, prosvjetni i zdravstveni kriteriji, a uzimane su u obzir i tradicionalne veze između pojedinih naselja. Ukidani su odbori s malim brojem stanovnika i pridruživani većem susjednom odboru maksimalno udaljenom 3-4 kilometara. Za sjedište MNO-a birano je naselje s većim brojem privrednih poduzeća, školom, zdravstvenom stanicom, trgovinom i drugim sadržajima za zadovoljenje osnovnih društvenih i kulturnih potreba. Doduše, s obzirom da se radi o pretežno ruralnim naseljima razlike između ukinutih MNO-a i onih koji su nastavili djelovati u proširenom sastavu uglavnom nisu bile tako velike, osim u nekoliko izdvojenih slučajeva. Zato su pored osnovnih geografskih i prometnih, uglavnom razmatrani privredni faktori kao npr. broj posjeda stanovnika jednog mjesta na području susjednog naselja ili eventualno značaj privrednog poduzeća u zapošljavanju stanovnika određenog kraja. Tijekom planiranja reorganizacije pokušalo se formirati jedan MNO na razini jednog matičnog područja, ali taj faktor ipak nije do kraja zadovoljen. Tijekom mjeseca travnja održani su zborovi birača i sjednice MNO-a kotara Varaždin s ciljem spajanja područja dva ili eventualno tri susjedna odbora u jedan. Na osnovi zaključaka MNO-a, KNO-a Varaždin te Oblasnog narodnog odbora Zagreb, Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti izradio je prijedlog koji je Vlada NRH dostavila Saboru. Novi Zakon o administrativno-teritorijalnoj podjeli NRH potvrđen je 17. svibnja 1950. Od dotadašnjih 2311 MNO-a ukinuto ih je 388 čime je broj MNO-a u Hrvatskoj smanjen na 1923.<sup>50</sup> Uglavnom su ukidani mali i privredno nerazvijeni MNO-i s manje od 800 stanovnika. Paralelno sa Zakonom doneseno je Uputstvo o pripajanju područja ukinutih mjesnih narodnih odbora drugim administrativno-teritorijalnim jedinicama<sup>51</sup> iz kojeg se vidi da

<sup>49</sup> SL SFRJ 43 (1950).

<sup>50</sup> Stenografski zapisnici Sabora NRH. Serija III, knj. 10. Zagreb 1950., str. 12.

<sup>51</sup> NN NRH 27 (1950).

je na području kotara Varaždin ukinuto 20 MNO-a. Od 31 novoformiranog MNO-a najmanji je imao 1170, a najveći 5281 stanovnika<sup>52</sup>, što je prosjek po jednoj teritorijalnoj jedinici kotara Varaždin podiglo na 2444 stanovnika odnosno 67,40% više u odnosu na prosjek iz 1947. ili 162,23% više u odnosu na prosjek iz 1945. Mjesni narodni odbori obuhvaćali su od jednog do čak šesnaest naselja, iako ih je najviše (ukupno devet) imalo u sastavu tri mjesta. Kao ustupak ukinutim MNO-ima KNO Varaždin u svom je prijedlogu nazive novoosnovanih MNO-a formirao od naziva oba sjedinjena odbora, kao npr. *Mjesni narodni odbor Sračinec – Svibovec u Sračincu*, ali su Zakonom ipak skraćeni i formirani samo od imena sjedišta MNO-a. Nakon objave Zakona, Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti izdao je uputstva za njegovu provedbu na osnovi koje su tijekom mjeseca srpnja konstituirani novi MNO-i.

### Godina 1951.

Zakonom iz 1950. željelo se administrativno-teritorijalni ustroj stabilizirati za relativno duže razdoblje i prekinuti česte promjene donošene bez opravdanih razloga i ozbiljne analize. Nasumične izmjene izazivale su teškoće funkcioniranju državnog aparata posebno na području statistike i evidencije.<sup>53</sup> Ipak, proces ukidanja i spajanja MNO-a nastavio se i narednih godinu i pol, sve do formiranja općina kao novih administrativno-teritorijalnih jedinica. Prezidijumu Sabora stalno su stizali prijedlozi za spajanje MNO-a u jače privredne cjeline.<sup>54</sup> Čak je i Predsjedništvo Vlade u travnju 1951. odaslalo oblasnim i kotarskim narodnim odborima uputstvo u kojem između ostalog sugerira stvaranje većih i sposobnijih MNO-a.<sup>55</sup> Stoga je Oblasni narodni odbor Zagreb sljedećeg mjeseca uputio Savjetu za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH prijedlog administrativno-teritorijalnih promjena po kotarima u svom sastavu, na osnovi kojeg su od 1. lipnja 1951. u kotaru Varaždin djelovala tri mjesna narodna odbora manje. U drugoj polovici godine KNO Varaždin predložio je još četiri spajanja koja su realizirana s danom 31. prosinca 1951. Kao razlozi svih promjena navedeni su gospodarski interesi i stvaranje većih i ekonomski razvijenijih teritorijalnih jedinica.

### Godina 1952.

U 1952. godinu kotar Varaždin ušao je s 24 MNO-a. Iako su minimalni i maksimalni broj stanovnika po jedinici ostali približno isti kao i po Zakonu o administrativno-teritorijalnoj podjeli iz 1950., sada je veći broj MNO-a prelazio brojku od 4000 i 5000 stanovnika. U odnosu na 1950. prosjek broja stanovnika porastao je za 30,52%. Povećan je i broj odbora koji su u svom sastavu imali više od 8 naselja, dok je najveći ostao MNO Varaždinske Toplice sa 16 sela i zaselaka.

Tijekom naredna četiri mjeseca nije bilo novih pokušaja inkorporiranja odbora s obzirom da su bile u tijeku pripreme za formiranje novih administrativno-teritorijalnih jedinica. Naime, već 1951. određen je naziv, broj i sastav lokalnih jedinica koje su potvrđene novim Zakonom o podjeli NRH na kotare, gradove i općine<sup>56</sup> od 15.

<sup>52</sup> Najmanji mjesni narodni odbor bio je MNO Jarki, a najveći Novi Marof.

<sup>53</sup> Stenografski zapisnici Sabora NRH. Serija III, knj. 10. Zagreb 1950., str. 68.

<sup>54</sup> Perko-Šeparović, I., Hrženjak, J. *Organizacija teritorija i samoupravljanje*. Zagreb: Informator, 1982., str. 75.

<sup>55</sup> HR-HDA-371 NOOZ. Komisija za organizaciju i sistematizaciju. Izvještaj KNO-a Varaždin o radu MNO-a za drugo tromjesečje 1951. Godine, kut. 36 (4. srpnja 1951).

<sup>56</sup> NN NRH 16 (1952).

travnja 1952. Kako bi zaživio koncept decentralizacije državne uprave, umjesto dotadašnjih MNO-a konstituirani su narodni odbori općina, ekonomski jače društvene zajednice koje su u stanju zadovoljiti sve složenije privredne i kulturne potrebe svojih građana<sup>57</sup>. Godinu dana prije donošenja Zakona, Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH izradio je prednacrt nove prostorne organizacije koji su kotarski i mjesni narodni odbori proučili i o njemu iznijeli svoje primjedbe i prijedloge. Uzevši u obzir njihove podneske Savjet je u studenom 1951. izradio drugi prijedlog<sup>58</sup> koji je KNO Varaždin, bez obzira na pritužbe MNO-a, uz manje izmjene prihvatio. S prijedlogom su uglavnom bili suglasni MNO-i koji su trebali postati sjedišta budućih općina, dok je većina ostalih imala manje ili veće pritužbe na predloženi preustroj. Pojedini MNO-i pružali su snažan otpor uvođenju općina<sup>59</sup> te su svoje podneske slali KNO-u Varaždin, Savjetu za zakonodavstvo Vlade NRH i Saboru NRH tijekom 1952., čak i nakon što su općine konstituirane. Osim nezadovoljstva izazvanog teritorijalnim preustrojem, veliki dio lokalnih jedinica negativno je reagirao na samo uvođenje termina *općina*. Naime, još u ratnom periodu rukovodstvo KPJ odbacilo je stare oblike vlasti i pojam *općine* zadobio je izrazito pejorativne konotacije. E. Kardelj je u članku iz 1941. „NOO-i moraju postati istinski privremeni nosioci narodne vlasti“<sup>60</sup> konstatirao da su „stari organi vlasti mreža preko koje je okupator pljačkao i ugnjetavao narod. Oni su, bez obzira što je u njima bilo i pojedinih poštenih ljudi, baza neprijatelja i leglo petokolonaša i neprijatelja naroda sviju vrsta... Čak i kad bi bile sastavljene od najboljih ljudi, te ustanove nisu u stanju da u sebi usredotoče sve funkcije narodne vlasti“.

Prilikom izrade prijedloga Zakona čak se konzultirala upravno-teritorijalna podjela iz 1940., te su se teritoriji novoformiranih općina uvelike podudarali s područjem predratnih upravnih općina. Bez obzira na podneske, na području kotara Varaždin formirano je tijekom svibnja 1952. 11 narodnih odbora općina. Najveća općina imala je 17.314, a najmanja samo 2553 stanovnika. Prosjek po jednoj općini iznosio je 8403 stanovnika ili 163,42% više u odnosu na prosjek stanovnika MNO-a prije ukidanja 1952.

## Zaključak

Uvid u dinamiku administrativno-teritorijalnih promjena u razdoblju 1945-1952. postaje evidentan samim uvidom u broj zakona koji su definirali vrste i sastav upravno-prostornih jedinica. U vrijeme djelovanja MNO-a donesena su dva opća zakona o narodnim odborima i tri zakona o administrativno-teritorijalnom ustroju. Ali, za rekonstrukciju broja i prostorne nadležnosti MNO-a navedeni zakoni nedostatan su izvor informacija i samo uz detaljan uvid u gradivo javne uprave poslijeratnog razdoblja moguće je doći do manje-više pouzdanih podataka. Iako je taj period od sedam godina obilježen učestalim preustrojima ili bar pokušajima preustroja prostorne nadležnosti najnižih jedinica vlasti, analiza je pokazala da se može izdvojiti nekoliko većih teritorijalnih zahvata na razini MNO-a, a koji se samo djelomično poklapaju sa zakonima o administrativno-teritorijalnom ustroju.

<sup>57</sup> Stenografski zapisnici Sabora NRH. Serija IV, knj. 6. Zagreb 1952., str. 13.

<sup>58</sup> HR-DAVŽ-35. NOK Varaždin. 2.1.4. Opći spisi (17473/15. studenoga 1951).

<sup>59</sup> MNO Kelemen, a posebno sela Kaštelanec i Jakopovec nisu pristajala na pripojenje općini Jalžebet, već općini Varaždinske Toplice, a MNO Radovan nije prihvaćao spajanje s općinom Vidovec i inzistirao je da ostane samostalna općina.

<sup>60</sup> *Dokumenti o razvoju narodne vlasti*. Geršković, L. (ur.). Sv. 1. Zagreb, Čakovec: Pravni fakultet Zagreb, 1983., str. 8.

Nakon nekoliko poslijeratnih mjeseci samovoljnog i neplanskog formiranja organa vlasti, broj i sastav MNO-a donekle se ustalio nakon prvih održanih izbora 30. rujna 1945. Ali, s obzirom da je do kraja godine uslijedilo još nekoliko manjih reorganizacija, siječanj 1946. može se uzeti za početak jednogodišnjeg razdoblja stabilizacije.<sup>61</sup> Prva cjelovita i sustavna prostorna reforma lokalnih organa vlasti provedena je u siječnju 1947. godine. Zakoni o administrativno-teritorijalnom ustroju iz 1947. i 1949. samo su fiksirali naziv, broj i prostornu nadležnost MNO-a koji su već djelovali na području kotara Varaždin ili na području kotara Ivanec i Novi Marof, a koji su teritorijalnom reorganizacijom kotara potpali pod kotar Varaždin. Samo je Zakonom iz 1950. izvršen odlučniji zahvat u teritorijalnoj strukturi najmanjih jedinica vlasti. Novi MNO-i konstituirani su u srpnju 1950. Tijekom 1951. u nekoliko je navrata reducirana broj MNO-a, da bi se konačno ustalio u siječnju 1952.

Na osnovi četiri veća preustroja (od rujna 1946, siječnja 1947, srpnja 1950. i siječnja 1952), izrađena je statistička analiza sustavnog okrupnjavanja teritorija MNO-a u razdoblju 1945-1952. godina (*Tablica II. i III.*). Za proces spajanja lokalnih jedinica referentna su tri kriterija: veličina teritorija, broj stanovnika i broj naselja u sastavu jednog MNO-a. S obzirom da podaci o veličini teritorija nisu sustavno evidentirani, pri analizi su korištena ostala dva pokazatelja. Godine 1945. 36 od ukupno 57 MNO-a formirano je na nivou jednog naselja, da bi 1950. samo MNO Trnovec ostao na razini jednog naselja. S obzirom da je riječ o mjestu s preko 2000 stanovnika u čijoj blizini nema manjih naselja, ono je nastavilo djelovati samostalno sve do uvođenja narodnih odbora općina. Ostali MNO-i u nekoliko su navrata povećavali svoj teritorij tako da je početno stanje od maksimalno 4 naselja po MNO-u do 1950. prošireno na maksimalnih 16. Prosječni broj od 2 naselja iz 1945. podigao se do 1952. na prosječno 7 naselja u sastavu jedne lokalne jedinice. Broj stanovnika porastao je pak od 1945. do 1952. za 242,27%. Paralelno s okrupnjavanjem teritorija može se pratiti reduciranje broja MNO-a (*Tablica I.*). Ne smije zavarati činjenica da je tijekom 1947. broj MNO-a s 41 porastao na 52. Zapravo su Zakonom iz 1947. revidirane granice i prostorna nadležnost MNO-a, pa je i kotar Varaždin djelomično proširen na područje kotara Ivanec i ukinutog kotara Novi Marof. Shodno povećanju njegovog teritorija povećao se i broj MNO-a u njegovom sastavu, iako je zapravo na razini dotadašnje nadležnosti kotara Varaždin broj MNO-a smanjen. Od početnih 57 MNO-a kotara Varaždin iz 1945. nakon sedam godina djelovalo ih je samo 17, odnosno 18 ukoliko se pribroji jedan odbor koji je u međuvremenu priključen kotaru Ludbreg.

Faktori koji su uvjetovali učestalu teritorijalnu reorganizaciju lokalnih jedinica uglavnom su ideološko-političke prirode. Godine 1945. kada su MNO-i trebali na osnovi demokratskih postulata narodnooslobodilačke borbe osigurati neposrednu participaciju stanovništva u upravljanju javnim poslovima, veličina lokalnih jedinica ograničena je na jedno, isključivo dva ili tri manja naselja. Takva teritorijalna organizacija s druge je strane pogodovala i centralističkom sustavu upravljanja: populacijski i prostorno manje i ekonomski slabije jedinice ovisnije su o centralnoj vlasti. „Ako se želi osigurati jači državni utjecaj na lokalnu samoupravu, teritorijalna podjela treba se zasnivati na malim lokalnim zajednicama.“<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Iako se tijekom godine dana nije promijenio broj i teritorijalni sastav MNO-a, pitanje reorganizacije cijelo je vrijeme i dalje aktualno.

<sup>62</sup> Ivanišević, S. Teritorijalna osnova lokalne samouprave. Hrvatska javna uprava (Zagreb). 7, 1 (2007.), str. 61-116.

Ipak, kroz relativno kratko razdoblje sve više je do izražaja dolazila nestručnost MNO-a u vođenju administrativnih i upravnih poslova. Obavljanje javnih službi na dobrovoljnoj bazi, bez plaćenog administrativnog osoblja, rezultiralo je krajnjom neefikasnošću i neekonomičnošću i u izvršavanju zadataka od državnog interesa i u zadovoljenju potreba domicilnog stanovništva. S obzirom da bi uvođenje naknade za obavljanje upravnih poslova pri velikom broju lokalnih jedinica nagomilalo financijske izdatke, a i edukacija obimnog službeničkog aparata zahtijevala mnogo vremena i veliki angažman, država je inicirala ukidanje i spajanje izuzetno malih i neprosperitetnih MNO-a, kako bi na razini većih administrativno-teritorijalnih jedinica podigla kvalitetu stručnih službi koje su spremne odgovoriti izazovima nove planske privrede.

Godine 1949. i 1950. obilježene su pojavom novih društveno-političkih koncepcija o nužnosti demokratizacije, decentralizacije i deetatizacije. Kako bi se pospješio proces decentralizacije i smanjio stupanj zavisnosti nižih o republičkim organima vlasti, male lokalne jedinice trebalo je spojiti i stvoriti ekonomski razvijenije cjeline koje bi zahvaljujući vlastitim sredstvima i većoj mogućnosti odlučivanja samostalno radile na razvoju svoje zajednice. Okrupnjavanje inicirano Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli iz 1950. tek je naznaka novih ideoloških tendencija koje će se sustavnije i efikasnije realizirati tijekom narednog desetljeća.

Na podjelu iz 1950. nadovezuje se teritorijalni preustroj MNO-a proveden sljedeće godine. Uočeno je da su novostvorene jedinice još uvijek nedovoljno velike, a gospodarski slabe, pa je u duhu započetih decentralizacijskih promišljanja, proces spajanja i dalje nastavljen, nauštrb manjih i nedovoljno razvijenih MNO-a.

Velike prostorne reorganizacije lokalnih tijela inicirala je država i službena politika, a samo redefiniranje granica između MNO-a i prijedloge koje odbore ukinuti i u koje zajednice ih inkorporirati donosile su same lokalne jedinice i nadležni KNO-i (uz konačno odobrenje Prezidijuma Sabora). U procesu restrukturiranja teritorija lokalna tijela vodila su se standardnim, općeprihvaćenim kriterijama. U prvom valu okrupnjavanja uglavnom su grupirane susjedne jedinice s dobrim prometnim vezama i istovjetnim privrednim okolnostima. U drugom valu, 1950. godine uključeno je više kriterija u analizu prostornog restrukturiranja: osim prometne povezanosti i ekonomske razvijenosti, zahtjevi za pripajanjem obrazlagani su postojanjem odgovarajućih uredskih prostorija, pripadnošću istom matičnom području, prosvjetnim vezama (zajednička područna škola), boljom zdravstvenom skrbi (postojanje zdravstvene stanice), mogućnošću zapošljavanja, pa čak i višim društvenim i kulturnim standardima. Za predstavnike lokalnih jedinica jedan od glavnih faktora bila je tradicionalna povezanost ili pak rivalstvo između zajednica. Taj je kriterij mogao potisnuti sve ostale pozitivne razloge u drugi plan i uglavnom je predstavljao točku prijepora s predstavnicima KNO-a pri pokušaju spajanja. Ukoliko se dogovor nije mogao postići metodama uvjeravanja, protivnici predložene teritorijalne reforme bivali bi na kraju ušutkani demagoškim metodama i predbacivanjem političke nepodobnosti. Uglavnom su pri velikim pregrupiranjima odbornici KNO-a izradili plan ukidanja i pripajanja, a zatim su na zborovima birača i na sjednicama MNO-a iznijeli argumente. Samo su u nekoliko slučajeva pojedini MNO-i uspjeli odgoditi ili izmijeniti predloženi plan.<sup>63</sup> U sva-

---

<sup>63</sup> MNO-i Jakopovec i Kaštelanec iz kotara Novi Marof rješenjem br. 30491/45 Okružnog narodnog odbora Varaždin pripojeni su kotaru Varaždin. MNO-i nisu pristajali na odcjepljenje od kotara Novi Marof, jer bi izgubili pravo na drva iz Kaptolskih šuma i pravo na besplatno kupanje u Varaždinskim Toplicama. U njihovim težnjama podržao ih je i KNO Novi Marof, te pripajanje nije realizirano u siječnju 1946. usprkos inzistiranju viših tijela. Krajem godine u prvoj većoj etapi okrupnjavanja, ipak su pripojeni kotaru Varaždin.

kom slučaju, republički organi vlasti imali su prvu i posljednju riječ pri restrukturiranjima prostorne nadležnosti MNO-a.

Teorijska razrada i statistička analiza teritorijalnih preustroja MNO-a u razdoblju od 1945. do 1952. izrađena je na primjeru kotara Varaždin. Iako pojedini hrvatski krajevi imaju specifične geografske, prostorne i povijesne zadatosti koje determiniraju teritorijalnu organizaciju lokalnih jedinica, provedena analiza može biti relevantna za bolje razumijevanje okolnosti koje su uvjetovale prostorna restrukturiranja mjesnih narodnih odbora u većini kotara na području Narodne Republike Hrvatske.

	svibanj 1945.	kolovoz 1945.	1. rujna 1945.	30. rujna 1945.	siječanj 1947.	srpanj 1947.	siječanj 1948.	srpanj 1950.	lipanj 1951.	siječanj 1952.
Ukupan broj MNO-a	53	54	55	57	41	52	51	31	28	24
Broj MNO-a koji su u sastavu kotara Varaždin od 1945.	53	54	55	57	36	34	33	23	20	17

*Tablica I.* Pregled ukupnog broja mjesnih narodnih odbora na području kotara Varaždin u periodu 1945-1952.

	rujan 1945.	siječanj 1947.	srpanj 1950.	siječanj 1952.
Broj MNO-a na razini jednog naselja	36	8	1	1
Najveći broj naselja po MNO-u	4	8	16	16
Prosječan broj naselja po MNO-u	2	3	5	7

*Tablica II.* Analiza okrupnjavanja teritorija mjesnih narodnih odbora kotara Varaždin u periodu 1945-1952. prema broju naselja u sastavu MNO-a

	rujan 1945.	siječanj 1947.	srpanj 1950.	siječanj 1952.
Najmanji broj stanovnika po MNO-u	243	527	1170	1161
Najveći broj stanovnika po MNO-u	2529	2685	5281	5676
Prosječan broj stanovnika po MNO-a	932	1460	2444	3190

*Tablica III.* Analiza okrupnjavanja teritorija mjesnih narodnih odbora kotara Varaždin u periodu 1945-1952. prema broju stanovnika MNO-a





1.9.1945.	30.9.1945.	siječanj 1946.	siječanj 1947.	srpanj 1947.	siječanj 1948.	srpanj 1950.	srpanj 1951.	siječanj 1952.
Nova Ves	Nova Ves	Nova Ves	Nova Ves	Nova Ves	Nova Ves	Nova Ves	Nova Ves	
Novakovec	Novakovec	Novakovec		Novi Marof	Novi Marof	Novi Marof	Novi Marof	Novi Marof
		Osečka						
Petrijanec	Petrijanec	Petrijanec	Petrijanec	Petrijanec	Petrijanec	Petrijanec	Petrijanec	Petrijanec
				Podevčevo	Podevčevo			
				Podrute	Podrute	Podrute	Podrute	Podrute
Poljana Jalkovečka	Poljana Jalkovečka	Poljana Jalkovečka						
Poljana Gornja	Poljana Gornja	Poljana Gornja	Poljana Gornja					
				Presečno	Presečno			
Radovan	Radovan	Radovan	Radovan	Radovan	Radovan	Radovan	Radovan	Radovan
				Remetinec	Remetinec	Remetinec	Remetinec	Remetinec
		Seketin						
Sračinec	Sračinec	Sračinec	Sračinec	Sračinec	Sračinec	Sračinec	Sračinec	Sračinec
Stožnjavec	Stožnjavec	Stožnjavec	Stožnjavec	Stožnjavec				
Strmec	Strmec	Strmec	Strmec	Strmec	Strmec			
Sveti Ilija	Sveti Ilija	Sveti Ilija	Sveti Ilija	Sveti Ilija	Sveti Ilija	Sveti Ilija	Sveti Ilija	Sveti Ilija
Svibovec	Svibovec	Svibovec	Svibovec	Svibovec	Svibovec			
Šemovec	Šemovec	Šemovec	Šemovec	Šemovec	Šemovec			
Škriljevec	Škriljevec	Škriljevec						
Štefanec	Štefanec	Štefanec						
Tomaševac	Tomaševac							
				Toplički Petkovec	Toplički Petkovec			
Trnovec	Trnovec	Trnovec	Trnovec	Trnovec	Trnovec	Trnovec	Trnovec	Trnovec
				Tuhovec	Tuhovec			
Tužno	Tužno	Tužno	Tužno	Tužno	Tužno	Tužno	Tužno	Tužno
			Varaždin Breg	Varaždin Breg	Varaždin Breg			
				Varaždin. Toplice	Varaždin. Toplice	Varaždin. Toplice	Varaždin. Toplice	Varaždin. Toplice
Vidovec	Vidovec	Vidovec	Vidovec	Vidovec	Vidovec	Vidovec	Vidovec	Vidovec
Vinica	Vinica	Vinica	Vinica	Vinica	Vinica	Vinica	Vinica	Vinica
Vinica Breg	Vinica Breg	Vinica Breg	Vinica Breg	Vinica Breg	Vinica Breg	Vinica Breg	Vinica Breg	Vinica Breg
Virje	Virje							
Vratno	Vratno	Vratno	Vratno Gornje	Vratno Gornje	Vratno Gornje			
Zamlaka	Zamlaka	Zamlaka						
Završje	Završje	Završje	Završje	Završje	Završje	Završje		
Zbelava	Zbelava	Zbelava						
<b>55</b>	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>41</b>	<b>52</b>	<b>51</b>	<b>31</b>	<b>28</b>	<b>24</b>

### Izvori

HR-HDA-278. Prezidijum Sabora NRH 1946-1953.

HR-HDA-279. Predsjedništvo vlade NRH 1945-1953.

HR-HDA-317. Komitet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti pri Vladi NRH 1949-1950.

HR-HDA-1643. Savjet za zakonodavstvo i izgradnju narodne vlasti Vlade NRH 1950-1953.

HR-HDA-371. Narodni odbor oblasti Zagreb 1949-1951.

- HR-DAVŽ-35. Narodni odbor kotara Varaždin 1945-1963.  
HR-DAVŽ-651. Okružni narodni odbor Varaždin 1945-1947.  
HR-DAVŽ-47. Skupština općine Varaždin 1963-1967.  
HR-DAVŽ- 934. Mjesni narodni odbor Jarki 1947-1952.  
HR-DAVŽ- 940. Mjesni narodni odbor Ljubešćica 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 694. Mjesni narodni odbor Mađarevo 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 165. Mjesni narodni odbor Maruševac 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 941. Mjesni narodni odbor Novi Marof 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 175. Mjesni narodni odbor Petrijanec 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 945. Mjesni narodni odbor Podevčevo 1945-1950.  
HR-DAVŽ- 946. Mjesni narodni odbor Podrute 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 950. Mjesni narodni odbor Remetinec 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 705. Mjesni narodni odbor Sv. Ilija 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 709. Mjesni narodni odbor Varaždinske Toplice 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 210. Mjesni narodni odbor Vinica 1945-1952.  
HR-DAVŽ- 700. Mjesni narodni odbori s područja kotara Varaždin 1945-1952.  
*Narodne novine (NN)*: 2(1945), 3(1945), 60(1947), 115(1947), 84(1948),  
29(1949), 27(1950), 43(1950), 71(1951), 16(1952)  
*Službeni list FNRJ (SL)*: 10(1946), 43(1946), 49(1949)

### Literatura

- Androić, M. *Prilog proučavanju rada i uvjeta narodne vlasti na području ONOO-a Varaždin u periodu 1944-1945*. U: *Sjeverozapadna Hrvatska u narodnooslobodilačkoj borbi i socijalističkoj revoluciji*. Boban, Lj., Čepo. Z., Jelić. I., Radanović. N., Trgo. F. (ur.). Varaždin 1976.
- Administrativno-teritorijalna podjela i imenik naseljenih mjesta NRH*. Zagreb: Statistički ured NRH, 1951.
- Bilandžić, R. *Borba za samoupravni socijalizam u Jugoslaviji 1945-1969*. Zagreb: Institut za historiju radničkog pokreta, 1969.
- Bilandžić, R. *Historija Socijalističke federativne republike Jugoslavije*. Zagreb: Školska knjiga, 1978.
- Božić, D., Jogan, S. *Samoupravljanje u komuni*. Zagreb: Globus, 1974.
- Dokumenti o razvoju narodne vlasti*. Geršković, L. (ur.). Sv. 1. Zagreb, Čakovec: Pravni fakultet Zagreb, 1983.
- Ivanišević, S. *Teritorijalna osnova lokalne samouprave*. Hrvatska javna uprava (Zagreb). 7, 1 (2007)
- Leško, I. *Stabilizacija političko-teritorijalne podjele i organizacije u SFR Jugoslaviji*. Geografski glasnik (Zagreb). 36/37 (1974/75)
- Pavić, Ž. *Veličina lokalnih jedinica – europske tendencije i hrvatske nedoumice*. Hrvatska javna uprava (Zagreb). 10, 1 (2010)
- Pusić, E. *Teritorijalna konfiguracija lokalnog samoupravljanja u okviru ustavne koncepcije komune*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, 1968.
- Stenografski zapisnici Sabora NRH. Serija III, knj. 2. Zagreb 1950.  
Stenografski zapisnici Sabora NRH. Serija III, knj. 7. Zagreb 1950.  
Stenografski zapisnici Sabora NRH. Serija III, knj. 10. Zagreb 1950.  
Stenografski zapisnici Sabora NRH. Serija IV, knj. 6. Zagreb 1952.

Perko-Šeparović, I., Hrženjak, J. *Organizacija teritorija i samoupravljanje*. Zagreb: Informator, 1982.

Trgo, F. *Neka obilježja oslobodilačkog rata u sjeverozapadnoj Hrvatskoj 1941-1945*. U: *Sjeverozapadna Hrvatska u narodnooslobodilačkoj borbi i socijalističkoj revoluciji*. Boban, Lj., Čepo, Z., Jelić, I., Radanović, N., Trgo, F. (ur.). Varaždin, 1976.

## Summary

### THE DYNAMICS OF TERRITORIAL REORGANIZATION OF LOCAL PEOPLE'S COMMITTEES ON THE EXAMPLE OF VARAŽDIN DISTRICT

During seven years of their existence local people's committees underwent several major territorial reorganizations.

After several postwar months of arbitrary and unplanned formation of government bodies, the number and structure of local people's committees somewhat stabilized after the first election held on 30th September 1945. Given the democratic postulates of the national liberation struggle, local government bodies should have ensured the immediate participation of the population in the management of public affairs, so they were territorially limited to one village or two to three small villages.

The first systematic territorial reform of local authorities was carried out in January 1947. Namely, it was more and more evident that the local people's committees were incompetent in managing administrative affairs, so the state initiated the elimination of small and unefficient local people's committees, in order to raise the quality of professional services on the level of larger administrative units.

In 1950 the process of decentralization began. In order to reduce the degree of dependence of lower administrative units on the republican government, the Law on administrative-territorial division was passed that merged small local administrative units and created economically developed areas.

The next year it was observed that the newly created administrative units were still small and economically weak, so the process of amalgamation of the local people's committees still continued to be finally stabilized in January 1952.

All the implemented reforms are characterized by consolidation of territory. The average number of 2 settlements in 1945. was raised to an average of 7 settlements in one local administrative unit up to 1952. On the other hand, the population increased by 242.27%. Along with the merger of the territory one can trace a reduction in the number of local people's committees. Of the initial 57 after seven years only 17 local people's committees lasted.

Although the analysis of territorial reorganization was made on the example of Varaždin district, it may be relevant for a better understanding of circumstances that caused the spatial restructuring of the local people's committees in most districts on the Croatian territory.

**Keywords:** *administrative-territorial structure, territorial reorganization, merger of territory, local people's committees, local administration, Varaždin district, decentralization*

*Translated by Karmen Levanić*