



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA DI CAPODISTRIA

Občinski svet – Consiglio comunale

Številka: 031-1/2025

Datum: 10. 7. 2025

Na podlagi 27. člena ter v skladu s tretjim odstavkom 160. členom Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave, št. 40/00, 30/01 in 29/03 ter Uradni list RS, št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18) je Občinski svet Mestne občine Koper na 23. redni seji, dne 10. julija 2025, sprejel naslednji

SKLEP

1.

Pobuda za odcepitev vasi Gabrovica pri Črnem Kalu iz Krajevne skupnosti Črni Kal in ustanovitev nove Krajevne skupnosti Gabrovica pri Črnem Kalu se ne sprejme.

2.

Ta sklep velja takoj.

Obrazložitev

1. Pravna podlaga

V skladu s prvim odstavkom 160. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave, št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS, št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18; v nadaljevanju: Statut) pobudo za ustanovitev krajevne skupnosti ali za spremembo njenega območja lahko da zbor krajanov ali najmanj 10 odstotkov volivcev s tega območja.

V 18. členu Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US in 102/24 – ZLV-K; v nadaljevanju: ZLS) je določeno, da mora pobudo obvezno obravnavati občinski svet. V tretjem odstavku 160. člena Statuta pa je določeno, da mora to storiti v roku 60 dni od predložitve pobude.

Če občinski svet pobude ne sprejme, je postopek zaključen.¹ Če pobudo sprejme, mora v skladu s 161. členom Statuta na zborih občanov ugotoviti interes prebivalcev za ustanovitev oziroma za preoblikovanje krajevne skupnosti.

2. Postopek v zvezi s pobudo in njena utemeljitev

Župan Mestne občine Koper je 15. aprila 2025 prejel zahtevo za sklic zbora občanov na temo odcepitve vasi Gabrovica pri Črnem Kalu iz Krajevne skupnosti Črni Kal in ustanovitev nove Krajevne skupnosti Gabrovica pri Črnem Kalu. Zahteva je vsebovala pisno obrazložen predlog in seznam najmanj petih odstotkov volivcev, ki so zahtevo podprli. V naselju Gabrovica pri Črnem

¹ Podobno tudi R. Lavtar v: N. Brezovar (ur.), Komentar Zakona o lokalni samoupravi, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Javno podjetje Uradni list RS, Ljubljana 2024, str. 89.

Kalu je po podatkih iz lokalnih volitev leta 2022 sto pet (105) volivcev. Zahtevo je podprlo šestnajst (16) volivcev.

Ker je bila zahteva vložena v skladu s četrnim odstavkom 72. člena Statuta, je Župan Mestne občine Koper v skladu s tretjim odstavkom 72. člena Statuta sklical zbor občanov za naselje Gabrovica pri Črnem Kalu, ki je bil 29. maja 2025 ob 19. uri v vaškem domu.

Pobudniki so svojo zahtevo utemeljili z novelo Zakona o lokalnih volitvah (ZLV-K)², ki v petem odstavku 109. člena določa, da je območje celotne krajevne skupnosti ena volilna enota. Ker bodo tako na vseh voliščih v Krajevni skupnosti Črni Kal volivci izbirali med enakimi kandidati, bodo po njihovem mnenju večje vasi z večino glasov izvolile zgolj svoje predstavnike v svet krajevne skupnosti. Z novim načinom obstaja po mnenju pobudnikov verjetnost, da v Svet KS Črni Kal ne bodo izvoljeni predstavniki manjših vasi in s tem le-te ne bi več imele možnosti soudeležbe in zastopanja svojih interesov. Za zagotavljanje učinkovite in pravične krajevne skupnosti nadalje menijo, da je nujno, da ima vsaka skupnosti (lahko tudi več vasi skupaj) vsaj enega predstavnika v svetu krajevne skupnosti.

Na zboru občanov, ki je bil 29. maja 2025 ob 19. uri v vaškem domu v Gabrovici, je bilo prisotnih 27 volivnih upravičencev iz naselja Gabrovica pri Črnem Kalu. Skladno s Statutom zbor občanov veljavno sklepa, če je na njem navzočih najmanj dva odstotka (2%) volivcev z območja, za katerega je zbor sklican. Glede na podatke o številu volivnih upravičencev zadnjih lokalnih volitev (LV 2022 – 105 volivcev) je bila za sklepčnost zbora potrebna udeležba 3 (treh) volivcev.

Po zaključku razprave je župan dal na glasovanje predlog, ki so ga podali predlagatelji zbora občanov in se glasi: »Zbor občanov podpira pobudo, da se naselje Gabrovica pri Črnem Kalu odcepi od Krajevne skupnosti Črni Kal in se ustanovi nova Krajevna skupnost Gabrovica pri Črnem Kalu.«. Za predlog je glasovalo 25 volivnih upravičencev, 1 je bil proti. Predlog oziroma pobuda je bila sprejeta.

Pobudniki so po opravljenem zboru krajanov, in sicer 5. junija 2025, predložili še dodatno obrazložitev svojega predloga, ki po njihovem mnenju temelji na tehtnih razlogih, izhajajočih iz potrebe po krepitvi lokalne demokracije, zagotavljanju skupnih interesov na ožjem območju, upoštevanju prostorskih in zgodovinskih danosti, želji po učinkovitejšem in preglednejšem upravljanju ter spodbujanju gospodarskega in kulturnega razvoja kraja. Prepričani so, da ustanovitev nove Krajevne skupnosti Gabrovica pri Črnem Kalu ne bi predstavljala zgolj administrativne spremembe, temveč bi prinesla številne pozitivne učinke za kakovost življenja prebivalcev Gabrovice ter omogočila bolj osredotočeno in učinkovito uresničevanje lokalnih potreb in interesov, skladno z načeli subsidiarnosti in dobrega upravljanja.

3. Utemeljitev predlaganega sklepa

Noveli Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17, 93/20 – odl. US in 102/24, v nadaljevanju: ZLV), po kateri je za volitve v svet krajevne skupnosti volilna enota območje celotne krajevne skupnosti, so mestne občine nasprotovale, prav tako prvotnemu predlogu Ministrstva za javno upravo kot pripravljavca zakona, da bi bile ukinjene neposredne volitve v svete KS (sveti bi bili nadomeščeni z odbori, ki bi jih imenoval občinski svet ali pa zbor krajanov).³ Uspele so le glede slednjega. V končni verziji novele je tako predlog ministrstva odpadel, neposredne volitve po večinskem sistemu so ostale, uvedena pa je bila poenostavitev, da bo vsaka KS ena volilna enota.

Sprejeti predlog bo vsekakor olajšal nabor kandidatov na volitvah v svete KS. Na to problematiko je v preteklosti po vsakih lokalnih volitvah v Mestni občini Koper večkrat opozorila Občinska

² Uradni list RS, št. 102/24.

³ Pristojno ministrstvo je tak predlog oblikovalo zato, ker je na podlagi analize lokalnih volitev zaznalo več težav pri izvajanju volitev v svete KS. Ministrstvo predvsem ugotavlja, da zanimanje za sodelovanje v svetih ožjih delov občin pada, zato se volilni organi v občinah soočajo s pomanjkanjem kandidatov oziroma s stanjem, kjer je že pred dnem glasovanja na kandidatnih listah manj kandidatov, kot se jih voli. Težavo so predstavljale tudi neustrezne volilne enote, kjer je pogosto kršeno pravilo, da se morajo člani sveta voliti na približno enako število volivcev.

volilna komisija. Nekatere volilne enote znotraj KS so bile tako majhne, da je bilo v teoriji in praksi vedno vprašljivo, ali bodo volitve sploh lahko izvedene povsem legalno (npr. zaradi premajhnega števila z zakonom zahtevanih pisnih podpor glede na število volilnih upravičencev in glede na število kandidatov, ki se jih voli itd.⁴).

Argument pobudnikov oz. njihova bojazen, da manjše vasi ne bi imele svojega predstavnika, je sicer razumljiva, vendar pa več dejstev govori proti takemu argumentu: (1) že sedaj številna naselja (tudi v KS Črni Kal) niso zastopana v posameznih svetih KS, pa člani svetov delujejo v korist teh naselij enako zavzeto, kot bi šlo za njihova naselja;⁵ (2) tudi pobudniki sami izpostavljajo, da ima lahko več vasi (tj. naselij) skupaj vsaj enega predstavnika v svetu KS; (3) prav to možnost bodo prebivalci naselja Gabrovica lažje uresničili, saj v njihovem primeru ne gre za eno od manjših naselij znotraj KS Črni Kal; (4) na podlagi tretjega odstavka 109. čl. ZLV kandidate za člane sveta krajevnih skupnosti lahko določi s podpisovanjem skupina najmanj desetih volivcev, kar je bil po dosedanjih izkušnjah problem predvsem v manjših naseljih; (5) izkušnje oz. podatki med drugim kažejo tudi, da je bilo na dosedanjih volitvah v svet KS Črni Kal vedno majhno število kandidatov (praviloma po en kandidat v posamezni volilni enoti).

Pobudniki navajajo, da svojo utemeljitev za ustanovitev nove Krajevnih skupnosti Gabrovica pri Črnem Kalu gradijo na načelih lokalne samouprave in interesih prebivalcev naselja. Pri tem poudarjajo okrepitev lokalne demokracije in zagotavljanje skupnih interesov na ožjem območju, upoštevanje prostorskih danosti, zgodovinski kontekst, upravno učinkovitost in transparentnost ter spodbujanje gospodarskega in kulturnega razvoja na lokalni ravni.

Žal pa pobudniki svojih navedb ne konkretizirajo (ne s podatki ne s konkretnimi predlogi, npr. projektov in programov, ki bi jih nova KS izvajala), temveč ostajajo na splošni oz. deklaratorni ravni (tudi ne povedo, katere so tiste pravne podlage, ki bi jim omogočile sprejemanje odločitev za realizacijo vsega, kar navajajo).

Pobudniki navajajo zgodovinske okoliščine, ki naj bi opravičevale ustanovitev nove KS, iz njihovih navedb pa izhaja le, da je bil status naselja Gabrovica podoben, kot ga ima danes.

Nadalje navajajo načelo subsidiarnosti,⁶ ki naj bi pomenilo, da mora občina odločanje o bistvenih lokalnih javnih zadevah prenesti na njene ožje dele, spregledajo pa, da se to načelo iz 4. čl. MELLs ne nanaša na ožje dele občine, ampak na občine kot lokalne oblasti.⁷

Pobudniki navajajo tudi vitko in odzivno administracijo, čeprav je KS ne more in ne sme imeti, saj po zakonu tovrstne naloge zanjo lahko opravlja samo občinska uprava.

Nasploh so izhodišča oz. predpostavke, na katerih pobudniki gradijo svojo utemeljitev pobude, napačne. Napačne zato, ker ne upoštevajo vloge in položaja občine in njenih ožjih delov, kot ju določajo Ustava RS,⁸ ZLS in že citirani MELLs. Njihova utemeljitev sloni na predpostavki, da so krajevnih skupnosti še vedno temeljna oblika samouprave, kot je bilo to v prejšnjem, komunalnem

⁴ Na podlagi 71. čl. ZLV lahko vsak volivec da podporo s podpisom samo enemu predlogu kandidatov, ki se volijo po večinskem načelu. Tako se bistveno zmanjša število kandidatov in s tem možnost izbire za volivce.

⁵ Že zdaj Statut Mestne občine Koper v svojem 152. členu omogoča, da svet krajevnih skupnosti ustanovi delovna telesa za oblikovanje mnenj in stališč do posameznih vprašanj ter pripravo predlogov odločitev. V primeru KS Črni Kal to pomeni imenovanje t.i. vaških odborov. V sedanjem sklicu je teh odborov več kot volilnih enot, praktično je ustanovljen v vsakem naselju in tudi bolj ali manj uspešno delujejo. Svet KS na tak način pridobi potrebne informacije in usmeritve, ki so nato bistvene za pravilno odločanje na sejah sveta. Prav tako pri porabi razpoložljivih finančnih sredstev (v okviru možnosti), upošteva potrebe, ki jih izpostavijo vaški odbori. Na tak način je več kot očitno zagotovljena tako zastopanost in slišanost vseh delov krajevnih skupnosti kot tudi učinkovito delovanje krajevnih skupnosti.

In ne nazadnje praznik krajevnih skupnosti Črni Kal je določen kot spomin na tragični dogodek v Gabrovici v času druge svetovne vojne.

⁶ Načelo subsidiarnosti je eno temeljnih načel Evropske listine lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/1996 – MP, št. 15/1996; v nadaljevanju: MELLs).

⁷ Ta določba pravi, da naj javne naloge po možnosti izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje (temeljna lokalna oblast pa je na podlagi 3. člena MELLs občina).

⁸ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave, Uradni list RS, št. 57/1996 – MP, št. 15/1996.

sistemu.⁹ Pozabljajo, da sta se z uvedbo lokalne samouprave in sprejetjem ZLS leta 1993 vloga in položaj krajevnih skupnosti bistveno spremenila, s številnimi drugimi zakoni pa čedalje bolj slabila (npr. Zakon o javnih uslužbencih¹⁰, Zakon o javnem naročanju¹¹, Zakon o javnih financah¹², Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti¹³ ipd.). Tako je v praksi nastal razkorak med tem, da so KS (lahko) pravne osebe in tem, kar dejansko lahko opravljajo namesto občine. Dejstvo je, da občina nanje ne more prenašati oblastnih nalog (izdajanje pravnih aktov ipd.), zato je njihova vloga zreducirana na dajanje mnenj, upravljanje občinskega premoženja in podobno. Tudi po mnenju Ustavnega sodišča so ožji deli predvsem metoda dela pri poslovanju občine.¹⁴ Ožji deli občine se financirajo iz občinskega proračuna, tudi prihodki iz premoženja, s katerim upravljajo, so prihodki občinskega proračuna. Ožji deli občine se tudi ne smejo zadolževati.

Ustava določa, da vse javne zadeve lokalnega pomena sodijo v pristojnost občine. Občina je kot temeljna samoupravna lokalna skupnost sama odgovorna za izvrševanje nalog, določenih z zakoni in občinskimi predpisi. Ustava ožjih samoupravnih lokalnih skupnosti ne predvideva, pa tudi ne notranje členitve občine na ožje dele.¹⁵

Prvi odstavek 18. člena ZLS določa, da se na območju občine lahko ustanovijo ožji deli občine (krajevne, vaške ali četrtne skupnosti). Ime in območje ožjega dela občine se določi s statutom občine. Zakonodajalec je glede možnosti za ustanovitev ožjih delov občine, v našem primeru krajevnih skupnosti, določil, da mora občina upoštevati zemljepisne, zgodovinske, gospodarske, upravne, kulturne in druge značilnosti območja. Občine praviloma to upoštevajo tako, da ožje dele občin zaokrožijo v približno enako število naselij ali prebivalcev, ki so si geografsko blizu. Lahko pa si notranjo členitev na ožje dele prilagodijo svojim značilnostim, ki jih prvi odstavek 18. člena primeroma našteva.¹⁶

Občina pri odločanju o notranji členitvi seveda ne sme ravnati samovoljno, upoštevati mora določene razloge oz. značilnosti, ki so poleg interesov prebivalcev lahko pomembne za njeno notranjo členitev. Občinski svet mora najti kompromis med morebitnimi nasprotujočimi si interesi prebivalcev, zato je objektivno nemogoče, da bi lahko bile v celoti upoštevane značilnosti posameznih delov občine in ugotovljeni interesi prebivalcev.¹⁷ Krajevna skupnost bi morala biti čim bolj naravna celota, a ne nujno po načelu "eno naselje-ena krajevna skupnost," kot je bilo vodilo v prejšnjem sistemu. Oblikovanje ožjih delov občin mora biti zato v prvi vrsti odvisno

⁹ V komunalnem sistemu so KS imele poseben, z Ustavo SRS določen položaj kot temeljna oblika lokalne samouprave. Krajevne skupnosti so v določeni meri delovale kot zdajšnje občine, čeprav niso imele trdnega položaja v sistemu javne uprave. Ljudje so v teh skupnostih zadovoljevali velik del javnih potreb primarnega (lokalnega) značaja. Kot temeljne ozemeljske in socialne enote v prejšnjem sistemu so bile v večini primerov podlaga za zasnovo novih občin.

¹⁰ V upravi lokalne skupnosti pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje predstojnik (prvi odstavek 4. čl. ZJU).

¹¹ Postopke za oddajo javnih naročil za potrebe ožjih delov občine, kot jih določa zakon, ki ureja lokalno samoupravo, izvaja občina (četrti odstavek 66. čl. ZJN).

¹² Določbe tega zakona, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če s tem zakonom ni drugače določeno (prvi odstavek 1. čl. ZJF).

¹³ Načrt ravnanja z nepremičnim premoženjem ožjega dela, ki je pravna oseba, je sestavni del letnega načrta občine in ga sprejme občinski svet oz. župan; pravni posli, ki jih sklene svet ali predsednik ožjega dela brez predhodnega pisnega soglasja župana, so nični. (24. in 29. čl. ZSPDSLS-1).

¹⁴ Gl. zadevo št. U-I-274/95 z dne 12. 7. 1996.

¹⁵ Pri pripravi besedila Ustave se je večkrat odprlo tudi vprašanje vloge in položaja krajevnih skupnosti v novi ureditvi lokalne samouprave. Predvsem se je zastavljalo vprašanje, ali gre poleg občin tudi krajevne skupnosti razumeti pod pojmom t. i. drugih oblik lokalne samouprave (tako izhaja iz magnetograma razprave na 18. seji Komisije za ustavna vprašanja Skupščine RS z dne 12. 12. 1990).

¹⁶ Pri oblikovanju ožjih delov je treba presojati izpolnjevanje posameznih meril, kot so npr. število prebivalcev posameznih območij, število naselij, sociološka in historična povezanost naselij, obsežnost in oblikovanost prostora, doseženi razvoj oz. razvitost komunalne in druge infrastrukture, razvejenost gospodarskih in drugih panog, dostopnost in lega te infrastrukture, kulturna, upravna in vrsta drugih gravitacij, oddaljenost od občinskega središča in drugih večjih naselij, morebiten obstoj krajevnega urada, obseg šolskega okoliša ipd.

¹⁷ Tako Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-289/97 z dne 18. 11. 1999.

predvsem od tega, katere naloge in v kakšnem obsegu bodo lahko opravljali, in pa, kaj bo občina kot celota s tem pridobila (z vidika ekonomičnosti in učinkovitosti delovanja in podobno).

Nenazadnje pa občino oz. njen občinski svet kot najvišji organ upravljanja zavezuje tudi načelo enake obravnave podobnih primerov. Tako je npr. Občinski svet Mestne občine Koper že obravnaval podobni pobudi za novo KS (v letu 2006 in ponovno še v letu 2018), ki pa ju je zavrnil (ob tem, da je bila druga pobuda s teritorialnega vidika bolj smiselna in tudi podprta z bistveno večjim številom prebivalcev kot je aktualna). Ker v obravnavanem primeru pobuda temelji na podobnih izhodiščih in brez novih argumentov, ki bi opravičevali spremembo obstoječe KS Črni Kal, ni nobenega razloga, da bi občinski svet v tem primeru ravnal drugače, kot v preteklih primerih.

4. Mnenje Sveta Krajevne skupnosti Črni Kal

Svet KS Črni Kal je pobudo za ustanovitev nove KS Gabrovica pri Črnem Kalu obravnaval na seji dne 26. junija 2025 in podal mnenje, da pobude ne podpira. Med nosilnimi razlogi za svojo odločitev je svet navedel, da ima vsako naselje v KS vaški odbor, ki omogoča aktivno participacijo njenih prebivalcev, da naselje Gabrovica sodi med večja naselja v KS in ima zato več možnosti za svojega predstavnika v svetu KS, da bi ugoditev tej in podobnim pobudam pomenila nesmiselno drobitev, enormno povečevanje števila KS v mestni občini, posledično povečevanje stroškov, manjšo pogajalsko moč posameznih skupnosti, pa tudi manj učinkovito delovanje mestne občine kot celote. Če že, bi po mnenju sveta lahko razmišljali le o celoviti reorganizaciji razdelitve mestne občine na ožje dele (morebitno združevanje, sprememba meja in podobno).

5. Ocena finančnih in drugih posledic

Sprejetje predlaganega sklepa nima finančnih posledic.

Ustanovitev nove krajevne skupnosti, ki bi obsegala eno naselje, bi pomenila širitev sistema z izjemami in lahko ustvari t. i. »domino efekt«. V tem primeru bi bilo potrebno zagotoviti tako dodatna finančna sredstva za delovanje takih krajevnih skupnosti kot tudi strokovno-tehnično pomoč v obliki dodatnega zaposlovanja v občinski upravi. Vsekakor pa to ni namen lokalne samouprave, opredeljene v Ustavi, zakonih in Evropski listini lokalne samouprave.



ŽUPAN
Aleš Bržan

DOSTAVITI:

1. Dimitriju Černicu, predstavniku pobudnikov za ustanovitev nove Krajevne skupnosti Gabrovica pri Črnem Kalu
2. Svetu Krajevne skupnosti Črni Kal
3. Županu Mestne občine Koper
4. Direktorici občinske uprave
5. Službi za občinski svet in krajevne skupnosti