



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Vzpostavitev pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti in nadzor nad njunim izvajanjem



2023

9 INDUSTRIJA, INOVACIJE
INFRASTRUKTURA



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Vzpostavitev pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti in nadzor nad njunim izvajanjem

Številka: 320-6/2021/45

Ljubljana, 27. junija 2023

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport** (v nadaljevanju: ministrstvo), pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti ter pri nadzoru nad njunim izvajanjem v obdobju od leta 2017 do 30. 6. 2021. Po mnenju računskega sodišča je bilo ministrstvo pri tem **neučinkovito**.

Pogrebno in pokopališko dejavnost od 15. 10. 2016 ureja Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej). Pogrebna dejavnost se deli na 24-urno dežurno službo, ki je obvezna občinska gospodarska javna služba (GJS), in pogrebno dejavnost, ki se izvaja na trgu. Pokopališka dejavnost pa obsega upravljanje in urejanje pokopališč in jo zagotavlja občina. Občine in izvajalci pogrebne dejavnosti so morali uskladiti svojo dejavnost z ZPPDej v 1 letu od njegove uveljavitve.

Ministrstvo ni predlagalo dopolnitve ZPPDej z jasno in nedvoumno opredelitvijo 24-urne dežurne službe, čeprav je prihajalo do različnih razlag ministrstva in sodišč, ki so zadevo obravnavala, glede vsebine oziroma obsega 24-urne dežurne službe. Ministrstvo ni proučilo možnosti vključitve med izjeme tudi primerov, ko se pokojnik že nahaja v ustreznih prostorih za njegovo pripravo v zdravstveni ustanovi ali domu starejših občanov in storitev 24-urne dežurne službe ne bi bila potrebna, s čimer je dopustilo njeno zaračunavanje tudi v primerih, ko se storitev 24-urne dežurne službe ni izvedla. Ministrstvo ni pripravilo predpisanih normativov za izvajanje GJS ter ni predlagalo dopolnitve ZPPDej z določitvijo načina in postopka oblikovanja cen GJS ter z nedvoumno opredelitvijo plačnika storitev 24-urne dežurne službe.

Ministrstvo ni predlagalo dopolnitve ZPPDej, da bi bile v osnovni pogreb vključene vse nujne storitve za njegovo izvedbo, kot so storitve prevoza pokojnika (vključno s 24-urno dežurno službo) in upepelitev, zato lahko plačilo osnovnega pogreba presega zakonsko določeno višino cene (1.206,54 EUR). Ministrstvo tudi ni predlagalo sprememb ZPPDej v delu, ki se nanaša na storitve pokopališkega pogrebne moštva, zato lahko občine v odlokih predpišejo, da del storitev izvedbe pogreba, ki jih ZPPDej opredeljuje kot tržne storitve, izvedejo le upravljavci pokopališč.

Čeprav je ministrstvo razlagalo, da je pokopališka dejavnost GJS, ni predlagalo dopolnitve ZPPDej z določitvijo pokopališke dejavnosti kot GJS in z določilom o sprejemu podzakonskega predpisa o metodologiji za oblikovanje cen storitev upravljanja pokopališč, niti ni pripravilo standardov in normativov za opravljanje pokopališke dejavnosti. Ministrstvo ni predlagalo popravka določitve izračuna stroškov grobnine v ZPPDej, ki dopušča ponovno zaračunavanje storitev najema

pokopaliških objektov in naprav ter storitev grobarjev in pokopališkega pogrebne moštva, ki so bile zaračunane že ob izvedbi pogreba.

Ministrstvo občinam, ki jim ZPPDej nalaga upravljanje pokopališč, ni podalo obrazložitve in načina pridobitve razpolagalnih pravic za pokopališča, ki niso v njihovi lasti. Ministrstvo ni predlagalo dopolnitve zakonskih podlag, po katerih bi lahko občine za upravljavca pokopališča neposredno določile javno podjetje, tudi če upravljanje pokopališč ni GJS. Ministrstvo tudi ni predlagalo jasne določitve virov financiranja investicij, enotne objave cen storitev upravljanja pokopališč in določitve višine pogrebne pristojbine glede na višino grobnine.

Ministrstvo ni izvedlo aktivnosti za pravočasno zagotovitev podzakonskih predpisov ter Standardov in normativov za osnovni pogreb, zaradi česar občine in izvajalci pogrebne dejavnosti svojih dejavnosti niso mogli pravočasno uskladiti z ZPPDej. Ministrstvo je v predlogu Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe uredilo vsebino, za katero ni podlage v zakonu, ni pa zagotovilo, da bi navedena uredba predpisovala roke in obrazce, ki bi omogočali sprotno in pregledno poročanje izvajalcev 24-urne dežurne službe. Ministrstvo deležnikom pogrebne in pokopališke dejavnosti ni vedno nudilo ustrezne strokovne pomoči.

Ministrstvo ni predpisalo postopka izdaje dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti, zato ni vzpostavilo pogojev za enakopravno in pregledno obravnavo vlog, izvajalcev pa ni zavezalo k sporočanju sprememb glede izpolnjevanja pogojev. Ker pri izdaji dovoljenja ni preverilo verodostojnosti predloženih listinskih dokazil, je dovoljenja izdalo tudi izvajalcem pogrebne dejavnosti, ki niso izpolnjevali vseh predpisanih pogojev. Ministrstvo ni vodilo predpisanih evidenc v skladu z določili ZPPDej, s podatki ni upravljalo v skladu z določili ZPPDej, podatkov pa tudi ni posodabljalo.

Ministrstvo ni vzpostavilo postopka pridobivanja in vodenja podatkov o sprejetih občinskih odlokih o pokopališkem redu in o uskladitvi pogrebne in pokopališke dejavnosti z ZPPDej, zato podatki o sprejetih občinskih odlokih, izvajalci 24-urne dežurne službe in upravljavci pokopališč, ki jih je ministrstvo spremljalo v preglednici, niso bili celoviti, popolni ter pravilni in ministrstvu niso omogočali izvajanja učinkovitega nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti občin po ZPPDej. Ministrstvo tudi ni izvajalo nadzorov nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej, niti ni preverjalo vsebine prejetih elaboratov o ceni 24-urne dežurne službe, zato ni bilo seznanjeno z neskladno ali nepopolno ureditvijo pogrebne in pokopališke dejavnosti z ZPPDej v odlokih nekaterih občin in z neskladnostjo nekaterih elaboratov z določili Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe.

Posledica pomanjkljivega nadzora ministrstva nad sprejetjem občinskih predpisov in izvajanja dejavnosti po ZPPDej ter deloma nejasne in nepopolne ureditve 24-urne dežurne službe in pokopališke dejavnosti v ZPPDej je, da 30. 6. 2021, to je več kot 3 leta in pol po zakonskem roku za sprejem občinskih predpisov po ZPPDej in za zagotovitev izvajanja 24-urne dežurne službe v občinah, skoraj tretjina (68) občin ni sprejela odloka o pokopališkem redu po ZPPDej, 24-urna dežurna služba pa se je v skladu z določili ZPPDej izvajala le v slabi tretjini (64) občin.

Računsko sodišče je od ministrstva **zahtevalo predložitev odzivnega poročila**, v katerem mora izkazati načrt aktivnosti za spremembo in dopolnitev ZPPDej in Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, za izboljšanje poslovanja pa mu je podalo več **priporočil**.

Kazalo

Povzetek	4
1. Uvod	8
1.1 Opredelitev revizije	8
1.2 Revizijski pristop	9
1.3 Omejitev revizije	9
1.4 Predstavitev revidiranja	10
1.5 Predstavitev področja revizije	12
2. Ugotovitve	16
2.1 Vzpostavitev pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti	16
2.1.1 Normativna ureditev pogrebne in pokopališke dejavnosti	16
2.1.1.1 Ureditev 24-urne dežurne službe	18
2.1.1.1.1 Razlaganje in ustreznost določitve 24-urne dežurne službe	21
2.1.1.1.2 Standardi in normativi za izvajanje 24-urne dežurne službe	26
2.1.1.1.3 Cena storitev 24-urne dežurne službe	27
2.1.1.2 Ureditev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu	31
2.1.1.2.1 Rok za usklajitev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu	31
2.1.1.2.2 Obseg storitev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu	32
2.1.1.2.3 Osnovni pogreb	33
2.1.1.3 Ureditev pokopališke dejavnosti	37
2.1.1.3.1 Določitev pravnega režima izvajanja pokopališke dejavnosti	37
2.1.1.3.2 Določitev javnega podjetja za upravljavca pokopališč	43
2.1.1.3.3 Ureditev financiranja pokopališke dejavnosti	44
2.1.1.3.4 Lastništvo pokopališč in izvajanje upravljanja pokopališč	54
2.1.2 Izdaja podzakonskih predpisov in strokovnih usmeritev	57
2.1.3 Nudjenje strokovne pomoči pri ureditvi in izvajanju pogrebne in pokopališke dejavnosti	60
2.1.4 Izdaja dovoljenj izvajalcem pogrebne dejavnosti	62
2.1.4.1 Ureditev izdaje dovoljenj izvajalcem pogrebne dejavnosti	62
2.1.4.2 Podelitev dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti	64
2.1.4.3 Nadzor nad zagotavljanjem izpolnjevanja pogojev ves čas opravljanja pogrebne dejavnosti	67

2.2	Nadzor nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti	69
2.2.1	Izvajanje nadzora nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej	70
2.2.1.1	Izvajanje nadzora nad uskladitvijo obveznosti občin z ZPPDej	70
2.2.1.2	Usklajenost občinskih aktov o pogrebni in pokopališki dejavnosti z ZPPDej	74
2.2.1.2.1	Pravočasnost sprejema odlokov o pokopališkem redu	74
2.2.1.2.2	Zagotavljanje 24-urne dežurne službe	75
2.2.1.2.3	Usklajenost pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu	76
2.2.1.2.4	Usklajenost pokopališke dejavnosti	77
2.2.2	Vodenje in upravljanje evidenc in registrov	78
2.2.2.1	Skladnost vodenja predpisanih evidenc z ZPPDej	78
2.2.2.2	Ažurnost in pravilnost podatkov v evidencah ministrstva	80
2.2.3	Nadzor nad poročanjem izvajalcev 24-urne dežurne službe	82
3.	Mnenje	91
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	94
5.	Priporočila	96

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport¹, pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti in pri nadzoru nad njunim izvajanjem v obdobju od leta 2017 do 30. 6. 2021 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 4. 11. 2021.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati mnenje o učinkovitosti ministrstva pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti in pri nadzoru nad njunim izvajanjem v obdobju od leta 2017 do 30. 6. 2021. Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet in obseg revizije je učinkovitost poslovanja ministrstva pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti ter pri nadzoru nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti v obdobju od leta 2017 do 30. 6. 2021.

V okviru predmeta revizije smo proučevali:

- vzpostavitev pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti in
- nadzor nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti in pri nadzoru nad njunim izvajanjem v obdobju od leta 2017 do 30. 6. 2021.

Odgovor na zastavljeno vprašanje smo pridobili s pomočjo odgovorov na naslednji revizijski podvprašnji:

- ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezne pogoje za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti;

¹ Zakon o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-J; Uradni list RS, št. 163/22), ki je prišel veljati 28. 12. 2022, v 3. točki drugega odstavka 2. člena prehodnih in končnih določb določa, da z dnem, ko priseže pristojni minister, nadaljuje z delom kot isti proračunski uporabnik Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport z delovnim področjem Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, kot ga določa 30. člen Zakona o državni upravi, razen delovnega področja regionalnega razvoja, tehnologije in oskrbe z naftnimi derivati. Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) je 24. 1. 2023 imenoval ministra za gospodarstvo, turizem in šport.

² Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 320-6/2021/5.

⁵ Uradni list RS, št. 122/22.

- ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti.

Učinkovitost poslovanja ministrstva pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti ter pri nadzoru nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti smo ocenjevali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so predstavljena v točkah, kjer so obravnavana.

Poslovanje ministrstva pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti ter pri nadzoru nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v skladu s sodili za presojo učinkovitosti. Poslovanje ministrstva smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v neskladju s sodili za presojo učinkovitosti. V vseh ostalih primerih smo poslovanje ministrstva ocenili kot delno učinkovito.

1.2 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja podatkov:

- proučevanje predpisov in drugih strokovnih podlag, ki opredeljujejo področje revizije,
- pregledovanje dokumentacije ministrstva in razgovore z zaposlenimi na ministrstvu,
- pregledovanje dokumentacije Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju: OZS), Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: GZS), Skupnosti občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije in Združenja občin Slovenije in razgovore s predstavniki OZS,
- pregled javno objavljenih podatkov, ki so povezani s pokopališko in pogrebno dejavnostjo,
- analiziranje podatkov, ki smo jih pridobili od občin na podlagi poslanih vprašalnikov o izvajanju pogrebne in pokopališke dejavnosti, in podatkov, ki smo jih pridobili iz drugih javno dostopnih virov;
- analiziranje podatkov, ki smo jih pridobili od izvajalcev pogrebne dejavnosti na podlagi zaprosila za informacije o pokopališki in pogrebni dejavnosti.

Preveritev postopkov podeljevanja dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti smo izvedli na nestatistično določenem reprezentativnem vzorcu vlog za pridobitev dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti.⁶

1.3 Omejitev revizije

Določenih podatkov o izvajanju pokopališke in pogrebne dejavnosti, kot so nam jih sporočile občine v odgovorih na vprašalnik, nismo preverjali, ker občine niso bile določene za revidiranje. Iz tega razloga se lahko istovrstni podatki občin v posameznih predstavitev (tabelah) medsebojno razlikujejo.

⁶ Pregledali smo vzorec 20 vlog za pridobitev dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti.

1.4 Predstavitev revidiranja

Ministrstvo na podlagi 30. člena Zakona o državni upravi⁷ (v nadaljevanju: ZDU-1) med drugim opravlja naloge na področju pokopališke in pogrebne dejavnosti. Ministrstvo opravlja naloge na področju pokopališke in pogrebne dejavnosti od uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1J)⁸ od 23. 7. 2016 dalje.

Ministrstvo lahko v skladu z določili 8. člena ZDU-1⁹ in 7. člena¹⁰ Poslovnika Vlade Republike Slovenije¹¹ (v nadaljevanju: poslovnik vlade) Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) predlaga v obravnavo predlog sprememb in dopolnitev Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti¹² (v nadaljevanju: ZPPDej).

V skladu z določili ZPPDej so naloge ministrstva pri normativni ureditvi pokopališke in pogrebne dejavnosti in pri izvajanju nadzora nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej naslednje:

- pripravi predlog uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe in ga na podlagi 7. člena poslovnika vlade, po katerem je minister pooblaščen predlagatelj gradiva vlade, pošlje vladi v sprejem¹³;
- skupaj z ministrstvom, pristojnim za zdravje, v 6 mesecih od uveljavitve ZPPDej določi standarde in normative za pogoje, določene v prvem odstavku 7. člena ZPPDej, ki se nanašajo na posebno vozilo za prevoz pokojnikov, primerne prostore za poslovanje s strankami, ustrezen prostor za oskrbo pokojnikov, hladilni prostor za pokojnika, transportno krsto ter na ustrezno zaščito delavcev v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki pri ravnanju s pokojniki¹⁴;
- da soglasje k podrobnejšim osnovnim standardom in normativom za osnovni pogreb, ki jih pripravita GZS in OZS v 6 mesecih od uveljavitve ZPPDej¹⁵;
- izda dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti na zahtevo vlagatelja¹⁶ in dovoljenje za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti za nerezidente¹⁷;

⁷ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21 in 82/21.

⁸ Uradni list RS, št. 51/16.

⁹ 8. člen ZDU-1 določa, da državna uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik.

¹⁰ 7. člen poslovnika vlade določa, da lahko gradivo vlade predlagajo v obravnavo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade, direktorji vladnih služb, predsednik strateškega sveta, ustanovljenega pri predsedniku vlade, in drugi pooblaščen predlagatelji.

¹¹ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21 in 51/21.

¹² Uradni list RS, št. 62/16 in 3/22 – ZDeb.

¹³ Tretji odstavek 8. člena v povezavi s prvim odstavkom 62. člena ZPPDej.

¹⁴ Četrti in prvi odstavek 7. člena v povezavi z drugim odstavkom 62. člena ZPPDej.

¹⁵ Tretji odstavek 12. člena v povezavi s tretjim odstavkom 62. člena ZPPDej.

¹⁶ Tretji odstavek 6. člena ZPPDej.

¹⁷ Četrti in peti odstavek 6. člena ZPPDej.

- vodi¹⁸:
 - evidenco dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti po ZPPDej in
 - register izvajalcev, ki izvajajo pogrebno dejavnost;
- je upravljavalec evidence dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti po ZPPDej in registra izvajalcev, ki izvajajo pogrebno dejavnost; ministrstvo te podatke zbira, obdeluje, shranjuje, sporoča in uporablja za izvajanje nalog po ZPPDej¹⁹;
- izvaja nadzor nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej²⁰.

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe²¹ (v nadaljevanju: uredba o oblikovanju cen GJS), ki jo je pripravilo in vladi v sprejem predlagalo ministrstvo, določa, da ministrstvo od izvajalcev 24-urne dežurne službe prejme:

- v 1 mesecu po uveljavitvi navedene uredbe podatke iz Priloge 1 navedene uredbe²²;
- obvestila o vsaki spremembi cene storitev 24-urne dežurne službe (na obrazcu iz Priloge 1 navedene uredbe)²³;
- 1-krat letno, najpozneje do 30. 5. tekočega leta za preteklo leto, poročilo, ki vsebuje: podatke o obračunski in potrjeni ceni ter elaborat o ceni storitev 24-urne dežurne službe; ministrstvo od izvajalca zahteva dopolnitev poročila, če ugotovi, da ni izdelano, kot je predpisano²⁴.

Obveznosti ministrstva do lokalne samouprave, ki se nanašajo tudi na pogrebno in pokopališko dejavnost, določajo:

- 64. člen ZDU-1 in 88.a in 90.a člen Zakona o lokalni samoupravi²⁵ (v nadaljevanju: ZLS) glede izvajanja nadzora nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti; ministrstvo mora opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z Ustavo Republike Slovenije²⁶ (v nadaljevanju: ustava) in zakonom, ali če ugotovi, da občina ne opravlja ali v nasprotju z zakonom opravlja naloge iz svoje pristojnosti; v teh primerih mora ministrstvo občinskemu organu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok za uskladitev spornega akta oziroma za odpravo nepravilnosti; če organ občine ne ravna v skladu z opozorilom in predlogom, mora ministrstvo v primeru splošnega akta predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom, oziroma v primeru, da občina ne izvaja nalog, s čimer bi utegnile nastati škodljive posledice, občini naložiti izvedbo naloge z odločbo; če občina ne

¹⁸ 23. člen ZPPDej.

¹⁹ 25. člen ZPPDej.

²⁰ Tretji odstavek 55. člena ZPPDej.

²¹ Uradni list RS, št. 5/18.

²² Drugi odstavek 13. člena uredbe o oblikovanju cen GJS.

²³ Prvi odstavek 10. člena uredbe o oblikovanju cen GJS.

²⁴ Drugi in tretji odstavek 10. člena uredbe o oblikovanju cen GJS.

²⁵ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

²⁶ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

izvrši odločbe v določenem v roku, jo izvrši ministrstvo v skladu z določbami zakona, ki ureja upravno izvršbo;

- 69. člen ZDU-1, po katerem ministrstva dajejo organom lokalnih skupnosti strokovno pomoč s svojega delovnega področja pri nalogah iz pristojnosti lokalnih skupnosti.

V skladu z drugim odstavkom 55. člena ZPPDej nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti izvaja inšpektorat, pristojen za trg. Tržni inšpektorat Republike Slovenije (v nadaljevanju: tržni inšpektorat) je organ v sestavi ministrstva. Če tržni inšpektorat ugotovi, da izvajalec pogrebne dejavnosti ne izpolnjuje pogojev ali nima dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti, z odločbo določi rok za odpravo nepravilnosti. Če izvajalec pogrebne dejavnosti v roku ne odpravi nepravilnosti, tržni inšpektorat ministrstvu predlaga, da se mu odvzame dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti.

Odgovorni osebi ministrstva, pristojnega za gospodarstvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bili:

- Zdravko Počivalšek, minister, od 4. 12. 2014 do 1. 6. 2022 in
- Matjaž Han, minister, od 1. 6. 2022.

1.5 Predstavitev področja revizije

Pogrebno in pokopališko dejavnost od 15. 10. 2016 dalje ureja ZPPDej. Pogrebna dejavnost se deli na 24-urno dežurno službo, ki je obvezna občinska gospodarska javna služba (v nadaljevanju: GJS), in pogrebno dejavnost, ki se izvaja na trgu. Pokopališka dejavnost pa obsega upravljanje in urejanje pokopališč ter jo zagotavlja občina. Vsebino pogrebne in pokopališke dejavnosti predstavlja Slika 1.

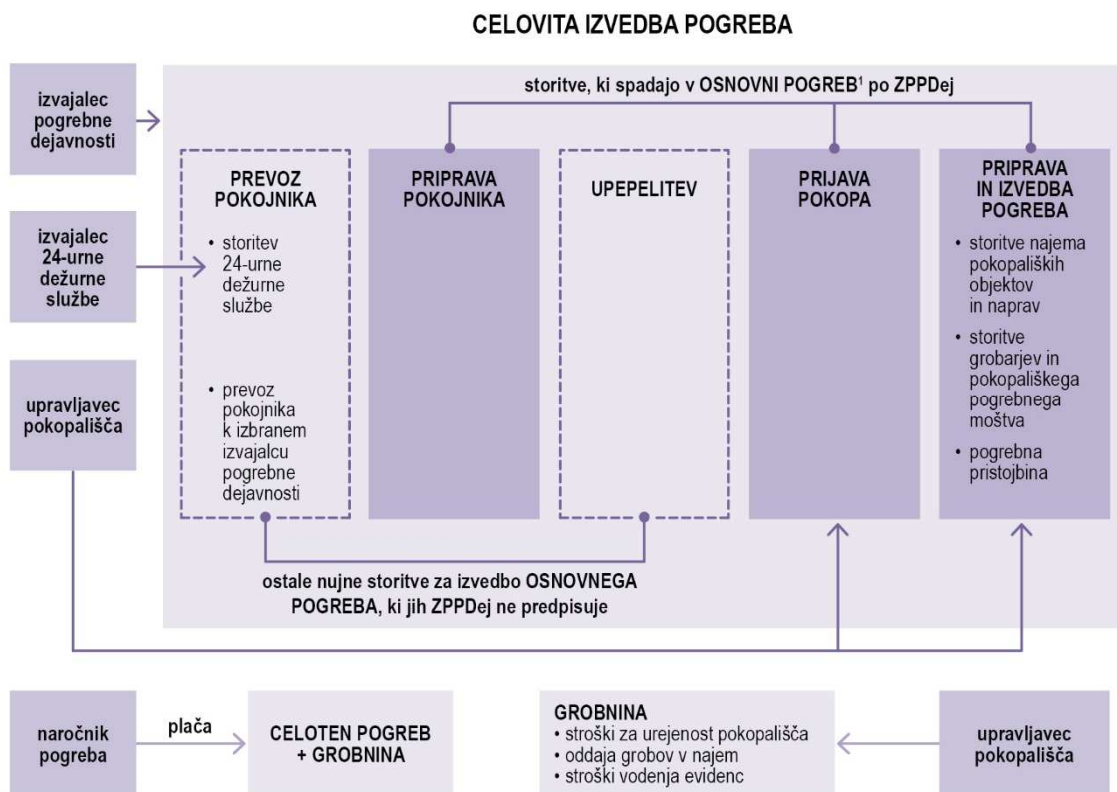
Slika 1 Pogrebna in pokopališka dejavnost

POGREBNA DEJAVNOST	24-urna dežurna služba, ki je GJS	- vsak prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca GJS ali zdravstvenega zavoda zaradi obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku in nato do hladilnih prostorov izvajalca GJS, vključno z njihovo uporabo
	pogrebna dejavnost, ki se izvaja na trgu	- prevoz pokojnika, ki ga ne zagotavlja 24-urna dežurna služba - priprava pokojnika - upepelitev pokojnika - priprava in izvedba pogreba
POKOPALIŠKA DEJAVNOST	upravljanje pokopališč	- zagotavljanje urejenosti pokopališča: - vzdrževanje pokopališč, objektov in naprav ter infrastrukture - storitve najema pokopaliških objektov in naprav - storitve grobarjev in storitve pokopališkega pogrebnega moštva - izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja - oddaja grobov v najem - vodenje evidenc ter izdajanje soglasij za posege na pokopališču
	urejanje pokopališč	- zgraditev ali razširitev obstoječega pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture - razdelitev pokopališča na posamezne zvrsti grobov - opustitev pokopališča

Vir: 3., 5., 8., 26. in 37. člen ZPPDej.

Slika 2 prikazuje postopek izvedbe pogreba, vključno s ključnimi deležniki in njihovimi storitvami, katerih končni plačnik je naročnik pogreba.

Slika 2 Prikaz postopka pogreba, vključno z deležniki in storitvami



Opomba: ¹⁾ Priprava in izvedba pogreba v okviru osnovnega pogreba vključuje minimalno pogrebno slovesnost in pokop, vključno s pogrebno opremo.

Vir: ZPPDej.

V skladu z ZPPDej izvajalec 24-urne dežurne službe prepelje pokojnika v svoje prostore ne glede na kraj smrti pokojnika. Izvajalca 24-urne dežurne službe določi lokalna skupnost z odlokom. Ta na podlagi uredbe o oblikovanju cen GJS pristojnemu občinskemu organu predlaga ceno storitve 24-urne dežurne službe. Po podatkih občin je najnižja cena 24-urne dežurne službe v obdobju 2017–2021 znašala 64,3 EUR/pokojnika, najvišja 309,4 EUR/pokojnika, v povprečju pa približno 190 EUR/pokojnika.

Za pripravo in izvedbo pogreba naročnik pogreba izbere izvajalca pogrebne dejavnosti, ki je lahko tudi izvajalec 24-urne dežurne službe. Pogrebna dejavnost, ki se izvaja na trgu, opravljajo pravne ali fizične osebe, ki izpolnjujejo pogoje in so od ministrstva pridobile dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti. Minimalne standarde in normative za izvajanje pogrebne dejavnosti določa Pravilnik o minimalnih standardih in normativih za izvajanje pogrebne dejavnosti²⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o standardih in normativih za pogrebno dejavnost). Po podatkih ministrstva²⁸ je imelo

²⁷ Uradni list RS, št. 42/17.

²⁸ [URL: <https://www.gov.si/teme/pogrebna-in-pokopalska-dejavnost/>], 23. 8. 2022.

na dan 23. 8. 2022²⁹ dovoljenje ministrstva za opravljanje pogrebne dejavnosti 109 fizičnih in pravnih oseb. Izvajalec pogrebne dejavnosti pripravi pokojnika za pogreb, 2 izvajalca pogrebne dejavnosti pa izvajata tudi postopke upepelitve.

ZPPDej določa osnovni pogreb, ki obsega prijavo pokopa, pripravo pokojnika, minimalno pogrebno slovesnost in pokop s pogrebno opremo. Podrobnejše osnovni pogreb določajo Standardi in normativi za osnovni pogreb. Plačilo osnovnega pogreba ne sme presegati višine posebne oblike izredne denarne socialne pomoči pri kritju stroškov pogreba in po smrti družinskega člana³⁰, kar je na dan 23. 8. 2022 skupaj znašalo 1.265,67 EUR³¹. V obdobju 2017–2021 je znašala povprečna cena osnovnega pogreba s krsto od 869 do 983 EUR, pogreba z žaro od 835 do 955 EUR in pogreba z raztrosom pepela od 652 do 794 EUR (več o tem prikazuje Tabela 6). Osnovni pogreb ne vključuje storitev prevoza pokojnika, upepelitve in morebitne pogrebne pristojbine.

Prijava pokopa ter priprava in izvedba pokopa se izvedejo v dogovoru z upravljavcem pokopališča. Upravljavec pokopališča je občina ali oseba javnega prava, ki jo je za upravljanje določil župan, oziroma koncesionar po pooblastilu občine. Upravljavec pokopališča lahko zagotavlja storitve grobarjev in storitve pokopališkega pogrebne moštva, ki jih skupaj s stroški prijave pokopa, storitvami najema pokopaliških objektov in naprav ter morebitno pogrebno pristojbino zaračuna izbranemu izvajalcu pogrebne dejavnosti. V obdobju 2017–2021 je znašala povprečna cena storitev upravljavca pokopališč od 533 do 562 EUR na pogreb, pogrebne pristojbine pa od 20 do 60 EUR na pogreb (več o tem prikazuje Tabela 11). Izbrani izvajalec pogrebne dejavnosti poleg lastnih storitev vse navedene storitve, vključno s storitvami 24-urne dežurne službe, zaračuna naročniku pogreba.

Običajno je naročnik pogreba tudi najemnik groba, ki upravljavcu pokopališča za najem groba plačuje grobnino. Grobnina je sorazmerni delež letnih stroškov upravljanja pokopališke dejavnosti in vključuje stroške za zagotavljanje urejenosti pokopališča, oddaje grobov v najem ter vodenja evidenc in izdajanja soglasij glede posegov na pokopališču. V obdobju 2017–2021 je znašala v povprečju od 22 do 24 EUR na leto za enojni grob (več o tem prikazuje Tabela 13).

Sredstva za urejanje pokopališč mora zagotoviti občina³².

²⁹ Datum vpogleda v evidenco izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti. Navedena evidenca namreč ne omogoča izpisa podatkov na določen datum (več o tem v točki 2.2.2.1.b).

³⁰ Tretji odstavek 16. člena ZPPDej.

³¹ [URL: <https://www.gov.si/teme/denarna-socialna-pomoc/>], 23. 8. 2022.

³² Tretji odstavek 37. člena ZPPDej.

2. Ugotovitve

2.1 Vzpostavitev pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezne pogoje za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti, smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, predlagalo spremembo in dopolnitev ZPPDej, tako da ta celovito, ustrezno ter jasno in nedvoumno sistemsko ureja izvajanje pogrebne (24-urne dežurne službe in pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu) in pokopališke dejavnosti;
- ali je ministrstvo pravočasno pripravilo oziroma sprejelo podzakonske predpise in podalo soglasje k drugim predpisom za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti;
- ali je ministrstvo občinam nudilo strokovno pomoč pri ureditvi in izvajanju pogrebne in pokopališke dejavnosti in
- ali je ministrstvo izdalo dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti zgolj izvajalcem, ki izpolnjujejo pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti.

2.1.1 Normativna ureditev pogrebne in pokopališke dejavnosti

V revizijskem poročilu o učinkovitosti vlade in ministrstva pri zagotavljanju izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012³³ smo ugotovili, da se pokopališka in pogrebna dejavnost in urejanje pokopališč ne izvajajo, kot je določal Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč³⁴ (v nadaljevanju: ZPPDUP), ter da ta zakon ni ustrezno urejal izvajanja in financiranja teh dejavnosti. Nadzor nad izvajanjem navedenih dejavnosti ni bil predpisan in se ni izvajal.

Ministrstvo je v letih 2015 in 2016 pripravilo več predlogov zakona, ki ureja pokopališko in pogrebno dejavnost. ZPPDej je bil sprejet 20. 9. 2016 in velja od 15. 10. 2016.

ZPPDej je glede na ZPPDUP, kjer je bila pogrebna dejavnost opredeljena kot GJS, to dejavnost razdelil na 24-urno dežurno službo, ki je GJS, in na pogrebno dejavnost, ki se izvaja na trgu. Do nesoglasij glede ureditve pogrebne dejavnosti je prišlo že v postopku priprave zakonodajnega predloga, saj so občine, njihova interesna združenja ter GZS vztrajali, da celotna pogrebna dejavnost ostane v pristojnosti občin, OZS in izvajalci pogrebne dejavnosti pa, da se izvaja prosto na trgu.

³³ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1596/Pogreb_SP09-12.pdf], 12. 7. 2021.

³⁴ Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list RS, št. 26/90, 2/04 – ZZdrI-A in 62/16 – ZPPDej.

Na pobudo Državnega sveta Republike Slovenije je ustavno sodišče izvedlo presojo drugega odstavka 5. člena ZPPDej, ki določa obseg pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, in odločilo³⁵, da ni v neskladju z ustavo. Presojo je izvedlo z vidika funkcionalne avtonomije in finančne avtonomije lokalne samouprave, pravice do pietete, načela varstva zaupanja v pravo in pri tem ni ugotovilo neskladij. Ustavno sodišče je zavrnilo predlagateljev očitek, da je zakonodajalec z odvzemom pristojnosti občine, določene v drugem odstavku 21. člena ZLS³⁶, vključno z organiziranjem storitev pogrebne dejavnosti, posegel v funkcionalno avtonomijo občin. Odločitev je utemeljilo s tem, da organiziranje opravljanja pogrebnih dejavnosti iz drugega odstavka 5. člena ZPPDej ne sodi v funkcionalno jedro lokalne samouprave, ker ni neizbežno potrebno za izvajanje lokalne samouprave, saj ne gre za dejavnost, ki bi zagotavljala splošne pogoje za skupno življenje prebivalcev na določenem območju. Predlagateljev očitek glede odvzema lastnega finančnega vira, ne da bi se ga nadomestilo z drugim virom, je ustavno sodišče zavrnilo zaradi splošnosti navedb o finančnem oškodovanju občin, ki jih predlagatelj ni dokazal, ter z logično izpeljavo, da z odvzemom pristojnosti organiziranja storitev pogrebne dejavnosti tudi viri financiranja niso več potrebni. Predlagateljev očitek glede neustreznega zagotavljanja pravice do pietete je ustavno sodišče zavrnilo kot neutemeljen zaradi podrobne ureditve vseh faz pogrebne dejavnosti in pogojev, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci pogrebne dejavnosti, v ZPPDej.

Ustavno sodišče je prejelo še 4 pobude za oceno ustavnosti prenovljene ureditve pogrebne dejavnosti, in sicer zahtevo za presojo:

- ZPPDej Združenja občin Slovenije, za katero je odločilo³⁷, da se zavrže,
- 8. člena ZPPDej (24-urna dežurna služba) fizične osebe, za katero je odločilo³⁸, da se zavrže,
- prvega odstavka 3. člena (delitev pogrebne dejavnosti na GJS in dejavnost, ki se izvaja na trgu), 5. člena (24-urna dežurna služba in obseg pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu) in 8. člena (24-urna dežurna služba) ZPPDej fizičnih oseb, za katero je odločilo³⁹, da se zavrže, in
- prvega odstavka 8. člena (obseg 24-urne dežurne službe), tretje alineje prvega odstavka 57. člena (globe glede izvajanja GJS) ter drugega odstavka 7. člena Odloka o pokopališkem redu v Mestni občini Velenje⁴⁰ (obseg 24-urne dežurne službe), o kateri do 22. 5. 2023 še ni odločilo⁴¹.

Zaradi vzpostavitev nove ureditve in zakasnitve pri sprejemu podzakonskih in drugih aktov so Skupnost občin Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije in OZS septembra in oktobra 2017 državnemu zboru, vladi in ministrstvu predlagali podaljšanje prehodnega obdobja ZPPDej glede:

- 61. člena ZPPDej, ki se nanaša na izdajo novih občinskih predpisov po ZPPDej,

³⁵ Odločba št. U-I-223/16-20 z dne 23. 4. 2020.

³⁶ Drugi odstavek 21. člena ZLS določa, da občina za zadovoljevanje potreb prebivalcev organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe.

³⁷ Sklep št. U-I-210/16-14 z dne 23. 4. 2020.

³⁸ Sklep št. U-I-353/19-4 z dne 5. 10. 2020.

³⁹ Sklep št. U-I-32/17 z dne 31. 3. 2022.

⁴⁰ Uradni vestnik Mestne občine Velenje, št. 14/19 z dne 6. 11. 2019.

⁴¹ Št. zadeve U-I-798/21 z dne 15. 11. 2021.

- četrtega odstavka 62. člena ZPPDej, po katerem morajo izvajalci pogrebne dejavnosti uskladiti svojo dejavnost z določbami ZPPDej in njegovimi podzakonskimi predpisi,
- 63. člena ZPPDej, po katerem morajo občine sprejeti akte, ki urejajo občinske javne službe in druge odloke,

najpozneje v 1 letu od uveljavitve ZPPDej. Združenje mestnih občin Slovenije je predlogu priložilo še pobudo za sprejem spremembe in dopolnitve ZPPDej, po kateri bi občine pogrebno dejavnost z odlokom lahko določile kot izbirno javno službo. OZS pa je predlagala tudi dopolnitev pravilnika, ki bi omogočala hlajenje s hladilnimi pokrovi, ker so ti na voljo in se uporabljajo za hlajenje neposredno na krsti pokojnika, in opozorila na zahtevnost priprave elaboratov za 24-urno dežurno službo za manjša podjetja. Ministrstvo je novembra 2017 deležnike v odgovoru, ki ga je pripravilo za vlado, zavrnilo z navedbo deleža izvajalcev pogrebne dejavnosti, ki so vlogo že oddali, in utemeljitvijo, da so občine morale že po predhodnem zakonu pogrebno in pokopališko dejavnost urediti z odloki. Predlog za podaljšanje pa je zavrnilo tudi zaradi poznega posredovanja prošenj, saj so roki za podaljšanje že minili.

V spodnjem primeru predstavljamo navedbe občin iz vprašalnika glede ureditve pogrebne in pokopališke dejavnosti.

Primer: Nejasna in neustrezna ureditev pogrebne in pokopališke dejavnosti v ZPPDej

Na nejasno in neustrezno ureditev pogrebne in pokopališke dejavnosti v ZPPDej, ki se odraža v različnem izvajanju dejavnosti na občinski ravni, je opozorila tretjina (69) občin. Približno polovica teh občin (32) je opozorila na neustrezno ureditev 24-urne dežurne službe, opozorile pa so še na neustrezno ureditev upravljanja pokopališč v tuji lasti in višje stroške storitev po uskladitvi z ZPPDej ter nejasnost izvajanja določil v praksi. Izpostavile so potrebo po različni ureditvi pogrebne in pokopališke dejavnosti v gosto naseljenih mestnih in manjših ruralnih območjih zaradi nezmožnosti manjših občin, da vse storitve zagotavljajo po sprejemljivih stroških, poleg tega je bila v manjših krajih pokopališka infrastruktura zgrajena s samoprispevki. Po mnenju občin bi bilo treba pri pripravi predpisov spoštovati krajevno običajni način in omogočati dosedanje prakse ter področje urediti z visoko stopnjo empatije in pietete.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

2.1.1.1 Ureditev 24-urne dežurne službe

Ministrstvo bi za ustrezno normativno ureditev 24-urne dežurne službe po naših sodilih moralo predlagati predpise, ki jasno in nedvoumno urejajo 24-urno dežurno službo. Predpisi morajo opredeljevati GJS na način, da ne prihaja do različnih razlag posameznih normativnih določb, jasno morajo biti opredeljeni standardi in normativi za izvajalce GJS, način in postopek oblikovanja cen GJS ter plačnik storitve GJS. Ministrstvo pa mora v okviru svojih pristojnosti tudi spremljati in analizirati izvajanje predpisov z namenom prispevati k bolj učinkovitemu izvajanju 24-urne dežurne službe.

24-urna dežurna služba je obvezna občinska GJS, katere izvajanje so morale občine zagotoviti najpozneje v 1 letu od uveljavitve ZPPDej, to je do 15. 10. 2017.

Do 30. 6. 2021, to je več kot 3 leta in pol po zakonskem roku za zagotovitev izvajanja 24-urne dežurne službe v občinah (15. 10. 2017), je odloke, ki urejajo način izvajanja 24-urne dežurne službe⁴², sprejelo 148 (69,8 %) od 212 občin. S proučitvijo odgovorov občin na vprašalnik, dokumentacije o ureditvi in izvajanju 24-urne dežurne službe ter javno objavljenih informacij smo preverili, ali se je v občinah na dan 30. 6. 2021 izvajala 24-urna dežurna služba. Upoštevali smo, da se je v občinah izvajala 24-urna dežurna služba, če je občina do 30. 6. 2021:

- sprejela odlok po ZPPDej, v katerem je določila način izvajanja 24-urne dežurne službe s predpisano organizacijsko obliko izvajanja GJS⁴³,
- imenovala izvajalca 24-urne dežurne službe, ki izvaja to GJS na območju občine, in
- je pristojni občinski organ sprejel sklep o potrditvi cene 24-urne dežurne službe na območju občine⁴⁴.

Tabela 1 prikazuje izvajanje 24-urne dežurne službe v občinah na dan 30. 6. 2021.

⁴² Občine so način izvajanja 24-urne dežurne službe in v okviru tega organizacijsko obliko izvajanja te GJS predpisale v različnih občinskih odlokih, kot so: odlok o pokopališkem redu, odlok o načinu opravljanja GJS 24-urne dežurne službe in odlok o podelitvi koncesije za 24-urno dežurno službo.

⁴³ ZPPDej v 4. členu določa, da občina v odloku o pokopališkem redu med drugim določi način izvajanja 24-urne dežurne službe. 7. člen Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS; Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS4) v povezavi z drugim odstavkom 3. člena ZGJS določa, da način opravljanja občinske GJS določi občina z odlokom.

⁴⁴ Uredba o oblikovanju cen GJS določa, da ceno 24-urne dežurne službe na predlog izvajalca te GJS sprejme pristojni občinski organ (občinski oziroma mestni svet).

Tabela 1 Izvajanje 24-urne dežurne službe v občinah na dan 30. 6. 2021

Odlok o načinu izvajanja 24-urne dežurne službe in v njem določena organizacijska oblika izvajanja te GJS	Izbran je bil izvajalec 24-urne dežurne službe	Sklep o potrditvi cene 24-urne dežurne službe	Število občin
Občine, kjer se je izvajala 24-urna dežurna služba v skladu z ZPPDej			
✓	✓	✓	64
Skupaj			64
Občine, kjer se je 24-urna dežurna služba izvajala, vendar ne v celoti v skladu z ZPPDej			
✓	✓	✗	14
○	✓	✓	1 ¹⁾
✗	✓	✓	1
Skupaj			16
Občine, kjer se 24-urna dežurna služba ni izvajala ²⁾			
✓	✗	✗	72
✗	✗	✗	60
Skupaj			132
Skupaj – občine			212

Legenda: ✓ – da, ✗ – ne, ○ – delno.

Opomba: ¹⁾ Občina ni sprejela odloka o načinu izvajanja 24-urne dežurne službe, obliko izvajanja 24-urne dežurne službe je določila v splošnem občinskem odloku o GJS.

²⁾ V občinah, ki do 30. 6. 2021 niso sprejele odloka o pokopališkem redu po ZPPDej, se je pogrebna dejavnost izvajala na podlagi odlokov, sprejetih na podlagi ZPPDUP (razen v 4 občinah, ki na dan 30. 6. 2021 niso imele sprejetega nobenega odloka o izvajanju pogrebne in pokopališke dejavnosti). ZPPDUP ni opredeljeval 24-urne dežurne službe oziroma prvega prevoza pokojnika.

Vir: odgovori občin na vprašalnik, dokumentacija občin o izvajanju 24-urne dežurne službe in javno dostopni podatki.

Tabela 1 prikazuje, da se je do 30. 6. 2021 zgolj v 64 (30,2 %) od 212 občin izvajala 24-urna dežurna služba v skladu z določili ZPPDej – to pomeni, da so občine sprejele odlok o načinu izvajanja GJS, imenovala izvajalca GJS ter sprejele sklep o potrditvi cene GJS. Izvajalca 24-urne dežurne službe je imenovalo še 16 občin, vendar niso sprejele sklepa o potrditvi cene ali odloka o načinu njenega izvajanja. Skupaj se je 24-urna dežurna služba izvajala v 80 (37,7 %) občinah. V 132 (62,3 %) občinah pa se 24-urna dežurna služba na dan 30. 6. 2021 ni izvajala.

2.1.1.1.1 Razlaganje in ustreznost določitve 24-urne dežurne službe

Glede 24-urne dežurne službe je ministrstvo prejelo več pobud deležnikov pogrebne dejavnosti za spremembo in podajo pojasnil, glede vsebine oziroma obsega 24-urne dežurne službe so odločila tudi sodišča⁴⁵.

2.1.1.1.1.a V skladu s prvim odstavkom 8. člena ZPPDej 24-urna dežurna služba obsega vsak prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe ali zdravstvenega zavoda zaradi obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku in nato do hladilnih prostorov izvajalca javne službe, vključno z njihovo uporabo, če zakon ne določa drugače. V praksi je prihajalo do različnih razlag ministrstva in sodišč, ki so zadevo obravnavala, glede vsebine oziroma obsega 24-urne dežurne službe, opredeljene v 8. členu ZPPDej. Ministrstvo je večkrat, tudi po odločitvi sodišča, razlagalo določbo 8. člena ZPPDej na način, da 24-urna dežurna služba obsega vsak prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe, če pa je potrebna obdukcija pokojnika, odvzem organov oziroma drugi postopki na pokojniku, opravlja 24-urna dežurna služba tudi prevoz od kraja smrti do zdravstvenega zavoda in nato do hladilnih prostorov izvajalca javne službe, vključno z njihovo uporabo. Sodišča⁴⁶ pa so razlagala določbo 8. člena ZPPDej tako, da lahko prevoze pokojnikov – kadar ne gre za prevoz pokojnika zaradi obdukcije, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku in nato do hladilnih prostorov izvajalca javne službe – izvajajo tudi drugi prevozniki. Sodišče je torej zaključilo, da prvi odstavek 8. člena ZPPDej določa prevoz 24-urne dežurne službe le v primeru obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku. Sodišče je obrazložilo, da če bi želel zakonodajalec določiti 24-urno dežurno službo za vsak prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe, bi to moralo izhajati iz dikcije prvega odstavka 8. člena ZPPDej, navedeno pa ni podano. Ministrstvo je izvajalcu GJS glede svojega stališča do sodbe višjega sodišča⁴⁷ 13. 5. 2021 odgovorilo, da ni pristojno za uradno razlago zakonov ter da njegovo mnenje ni pravno zavezujoče narave, vendar je kljub neskladnosti z zadevno odločitvijo sodišča zavzelo enako stališče kot v predhodnih pojasnilih. Ministrstvo kljub drugačnim odločitvam sodišč o vsebini 24-urne dežurne službe, kot jo je ministrstvo razlagalo deležnikom, ni izvedlo nobenih aktivnosti za pripravo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej, ki bi ga predložilo vladi v obravnavo, v katerem bi predlagalo jasno in nedvoumno opredelitev 24-urne dežurne službe, ki ne dopušča različnih razlag.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ni pričelo s pripravo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej, saj je bilo na ustavno sodišče vloženi več pobud za oceno ustavnosti ZPPDej. Ministrstvo čaka s pripravo predloga sprememb ZPPDej do odločitve ustavnega sodišča glede pobude za oceno ustavnosti U-I-798/21 z dne 15. 11. 2021, ki se med drugim nanaša na presojo prvega odstavka 8. člena ZPPDej, ki opredeljuje 24-urno dežurno službo.

⁴⁵ Sodba Okrajnega sodišča v Slovenj Gradcu ZVS 101/2020 z dne 2. 11. 2020, sodba Višjega sodišča v Mariboru PRp 25/2021 z dne 24. 2. 2021 in sodba Okrajnega sodišča v Ljutomeru ZSV 268/2020 z dne 17. 5. 2021.

⁴⁶ Sodba Višjega sodišča v Mariboru PRp 25/2021 z dne 24. 2. 2021 in sodba Okrajnega sodišča v Ljutomeru ZSV 268/2020 z dne 17. 5. 2021.

⁴⁷ Sodba Višjega sodišča v Mariboru PRp 25/2021 z dne 24. 2. 2021.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: SVZ) septembra 2022 zaprosilo za mnenje, ali lahko obrazložitev ustavnega sodišča v postopku za preizkus pobude (št. U-I-32/17-37) uporabi kot formalni vir prava v zvezi s tolmačenjem prvega odstavka 8. člena ZPPDej, saj iz nje izhaja, da je sodišče prvi odstavek 8. člena ZPPDej razumelo enako, kot ga tolmači ministrstvo. SVZ je v odgovoru navedla, da se navedena sodba ne more uporabiti kot zaveza za obvezno tolmačenje, se pa lahko uporabi kot dodaten argument v tolmačenju navedenega člena. SVZ je v odgovoru tudi izpostavila, da zakonska določba dopušča 2 različni jezikovni razlagi, pri čemer pa pritrjuje razlagi, ki jo zagovarja ministrstvo. Po prvi razlagi, ki ji pritrjuje sodba višjega sodišča, se razlog "[...] zaradi obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku [...]" nanaša tako na prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe kot na prevoz od kraja smrti do zdravstvenega zavoda, kjer se tak postopek opravi. Po drugi razlagi pa se omenjeni razlogi, uvedeni z besedo "zaradi", nanašajo le na prevoz od kraja smrti do zdravstvenega zavoda. SVZ nadaljuje, da je dostavek, ki se nanaša na primer obdukcije ali odvzema organov pri izvajalcu 24-urne dežurne službe, nesmiseln, ker je po njej znanih dostopnih virih obdukcija mogoča le v zdravstvenem zavodu. SVZ zaključí, da ministrstvo ni zavezano k tolmačenju določbe, kot jo je uporabilo višje sodišče, da pa je mogoče zakon spremeniti in tako odpraviti dvome o razlagi določbe.

Ministrstvo je sicer pridobilo mnenje SVZ, ki pritrjuje ministrstvu glede razlage 8. člena ZPPDej, kdaj se izvaja 24-urna služba, vendar s tem ni odpravilo možnosti različnih razlag navedenega člena. V izogib morebitnim nadaljnjim drugačnim odločitvam sodišč in za enotno razumevanje vsebine prvega odstavka 8. člena ZPPDej s strani vseh deležnikov, ki pripravljajo občinske predpise o 24-urni dežurni službi in izvajajo 24-urno dežurno službo, bi moralo ministrstvo predlagati jasno in nedvoumno opredelitev obsega 24-urne dežurne službe v ZPPDej na način, ki ne omogoča različnih razlag.

2.1.1.1.1.b ZPPDej v šestem odstavku 9. člena v povezavi s tretjim odstavkom 39. člena opredeljuje izjemo od obvezne uporabe storitev 24-urne dežurne službe v primeru, ko pokopališče nima mrliške vežice in se lahko namesto mrliške vežice uporabi hiša z največ 2 stanovanjema. Ministrstvo je v dopisih deležnikom kot edino izjemo, kjer storitev 24-urne dežurne službe ni potrebna, navajalo opisano zakonsko izjemo. Ocenjujemo, da bi bilo ob upoštevanju razlag ministrstva, da 24-urna dežurna služba obsega vsak prvi prevoz, treba pokojnika zaradi pietete in varovanja javnega zdravja prevzeti in namestiti v ustrezne hladilne prostore ne glede na navedeno zakonsko določilo o izjemi od obvezne uporabe storitev 24-urne dežurne službe, saj se zakonska izjema ne nanaša na kraj smrti (na katerega se nanaša 24-urna dežurna služba), ampak na kraj pogrebne slovesa (mrliško vežico). V ZPPDej pa niso vključene druge upravičene izjeme od obvezne uporabe storitev 24-urne dežurne službe, kjer storitev 24-urne dežurne službe ni potrebna. Ministrstvo ni proučilo možnosti, da bi med upravičenimi izjemami, kjer 24-urna dežurna služba ne bi bila obvezna, dopustilo tudi druge primere, ko se pokojnik že nahaja v ustreznih prostorih (povezava s točko 2.1.1.1.1.c).

2.1.1.1.1.c Ministrstvo je sprejelo stališče, da je storitev 24-urne dežurne službe obvezna tudi v primeru smrti pokojnika v zdravstveni ustanovi ali domu starejših občanov, ki razpolagajo z ustreznimi prostori za njegovo pripravo po 10. členu ZPPDej, čeprav po naši oceni v takšnih primerih storitev 24-urne dežurne službe ne bi bila potrebna, saj je bil pokojnik v teh primerih že

v ustreznih prostorih za njegovo pripravo po drugem odstavku 10. člena ZPPDej. V skladu z 10. členom ZPPDej se priprava pokojnika lahko opravlja le v ustreznih prostorih zdravstvene ustanove ali izvajalca pogrebne dejavnosti ali domovih za upokojence oziroma doma, če je pokojnik pred pogrebom v skladu z zakonom doma. Ministrstvo je bilo seznanjeno z dejanskimi okoliščinami izvajanja 24-urne dežurne službe, in sicer da nekateri izvajalci 24-urne dežurne službe in pogrebne dejavnosti ne razpolagajo s svojimi prostori za hrambo in pripravo pokojnika, ampak te najemajo od javnih zdravstvenih zavodov (zato ne opravijo prevoza v okviru 24-urne dežurne službe, ki obsega prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca GJS), in posledično z neupravičenostjo zaračunavanja storitev 24-urne dežurne službe v primerih, ko so izvajalci 24-urne dežurne službe in izbrani izvajalci pogrebnih storitev prostore za hrambo in pripravo pokojnikov najemali od istih lokalno prisotnih zdravstvenih zavodov, v katerih so pokojniki umrli.⁴⁸ Da v primeru smrti pokojnika v domu starejših občanov 24-urna dežurna služba ni potrebna, je odločilo tudi sodišče⁴⁹ ter navedlo namen 24-urne dežurne službe, to je prevoz pokojnika v primerih, ko je to nujno potrebno. Tudi OZS je ministrstvu maja 2018 posredovala pobudo, da se 24-urna dežurna služba v posamezni občini določi le za izvajanje interventnih prevozov, kot se je to izvajalo do uveljavitve ZPPDej. OZS je pojasnila, da sprejeta zakonodaja povzroča nepotrebno prevažanje pokojnikov, ki se že nahajajo v ustreznih prostorih, s tem povezane večje stroške za naročnika pogreba in konkurenčno prednost izvajalca GJS pred drugimi ponudniki pogrebnih storitev, ker izvajalec GJS že razpolaga s pokojnikom. Ministrstvo ni proučilo navedenih primerov, ko izvedba prevoza v okviru 24-urne dežurne službe ni potrebna, ker se pokojnik že nahaja v ustreznih prostorih v skladu z določili 10. člena ZPPDej, in ni pripravilo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej z opredelitvijo izjem, ko storitve 24-urne dežurne službe niso potrebne, posledično izvajalci GJS zaračunavajo storitev 24-urne dežurne službe tudi v primerih, ko ni bila potrebna ali se ni izvedla, s čimer je bil oškodovan plačnik pogreba.

V nadaljevanju predstavljamo podatke o številu smrti glede na kraj smrti v obdobju od leta 2017 do leta 2021 in izračun ocenjenih stroškov 24-urne dežurne službe v letu 2019, ki so jih izvajalcu GJS v mestni občini z bolnišnico plačali naročniki pogreba pokojnikov s prebivališči v drugih občinah.

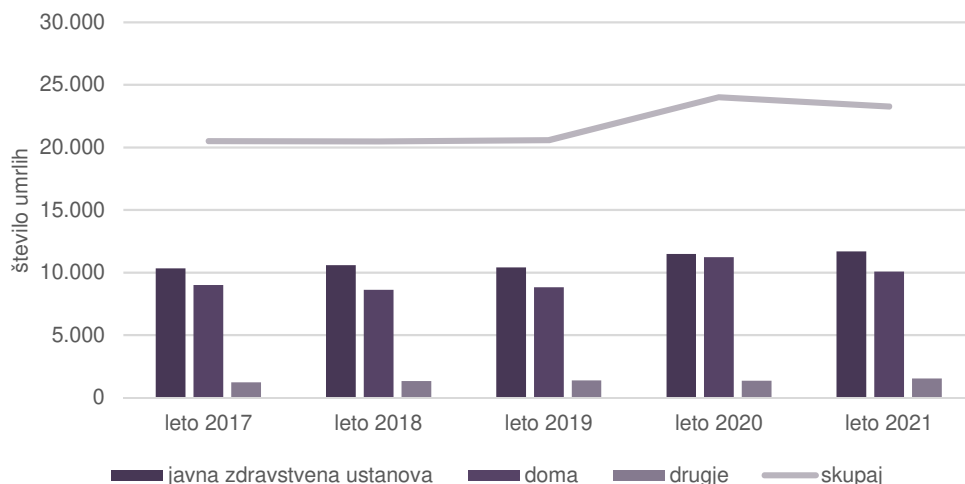
Primer: Število umrlih glede na prostor smrti

V uradnih evidencah se podatki o umrlih glede na prostor smrti razvrščajo na smrti, ki so nastopile v zdravstveni ustanovi, doma in drugje. Med smrti, ki nastopijo doma, se prištevajo tudi smrti v domovih starejših občanov. V obdobju 2017–2021 je zgolj pri 5,5 do 6,7 % pokojnih smrt nastopila drugje kot v zdravstveni ustanovi ali doma.

⁴⁸ Navedeno izhaja iz dopisov izvajalcev pogrebne in pokopališke dejavnosti ter 24-urne dežurne službe in ugotovitev v točki 2.1.4.2.c.

⁴⁹ Okrajno sodišče v Ljutomeru v sodbi ZSV 268/2020 z dne 17. 5. 2021.

Slika 3 Število umrlih glede na prostor smrti



Vir: podatki Nacionalnega inštituta za javno zdravje (v nadaljevanju: NIJZ).

Primer: Ocena stroškov 24-urne dežurne službe za umrle s prebivališčem v drugi občini

V mestni občini 1 je v letu 2019 umrlo 4.528 oseb, stalno prebivališče pa je imelo v navedeni občini 2.382 umrlih. Če predpostavljamo, da so vsi prebivalci mestne občine 1 umrli v tej občini, je bilo 2.149 umrlih iz drugih občin. Za teh 2.149 je izvajalec 24-urne dežurne službe zaračunal prevoz po ceni 191,91 EUR brez DDV (210,14 EUR z DDV), kar skupaj znaša 409.886 EUR brez DDV (450.960 EUR z DDV), v večini primerov za prevoz iz bolnišnice do svojih prostorov. Ker bolnišnica praviloma razpolaga z ustreznimi hladilnimi prostori za hrambo pokojnika in je večina pokojnikov pokopana v kraju prebivališča, navedeni prevoz predstavlja nepotrebno manipulacijo pokojnika in nepotrebne stroške, saj bi pokojnika lahko iz bolnišnice prevzel izbrani izvajalec pogrebne dejavnosti in ga prepeljal v svoje prostore za pripravo pokojnika.

Vir: poročilo o oblikovanju cene 24-urne dežurne službe za leto 2020 v mestni občini 1, podatki NIJZ.

2.1.1.1.1.d Izvajalec pogrebne dejavnosti v eni od občin je v maju 2019 obvestil ministrstvo glede selektivnega opravljanja storitev 24-urne dežurne službe v občini z bolnišnico glede na pokojnikovo bivališče v primeru smrti pokojnika v bolnišnici. Izvajalec 24-urne dežurne službe v občini, kjer se nahaja bolnišnica, ki bi moral v skladu z določili 3. in 8. člena ZPPDej izvajati prevoze umrlih v okviru 24-urne dežurne službe na območju občine, ima namreč z izvajalcema 24-urne dežurne službe v sosednjih 2 občinah sklenjen dogovor, da pokojnike, ki so preminuli v bolnišnici in imajo bivališče v navedenih 2 občinah, prevzameta izvajalca GJS navedenih občin, kljub temu da je GJS vezana na kraj smrti in ne na bivališče pokojnika. Takšno ravnanje ni skladno z določili ZPPDej in lahko vpliva na višjo ceno storitve 24-urne dežurne službe v občini, kjer se nahaja bolnišnica, ki jo plačajo naročniki pogreba pokojnih, ki so umrli v tej bolnišnici in njihovo prebivališče ni v 2 občinah, ki imata z izvajalcem GJS v občini z bolnišnico sklenjen omenjeni dogovor. Izvajalec 24-urne dežurne službe v občini, kjer se nahaja bolnišnica, ki bi v skladu z ZPPDej moral izvesti GJS za vse umrle v bolnišnici ne glede na njihovo bivališče, namreč pri izračunu svoje cene GJS ne upošteva umrlih v bolnišnici, ki imajo prebivališče v omenjenih 2 občinah, saj je z izvajalcem GJS iz teh 2 občin sklenil že omenjeni dogovor. Ministrstvo je izvajalca pogrebne dejavnosti napotilo na občinsko inšpekcijo z utemeljitvijo, da ministrstvo za nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov ni pristojno. V vednost je odgovor posredovalo na informativne naslove občin, katerih izvajalci 24-urne dežurne službe so bili

naznanjeni ministrstvu. Ministrstvo je bilo seznanjeno, da določene občine niso uredile in izvajale 24-urne dežurne službe v skladu z ZPPDej. Ena ključnih nalog ministrstva je spremljanje in analiziranje izvajanja zakonodaje, tudi z namenom spodbujanja razvoja določenega področja. Ministrstvo ni izvedlo nobenih aktivnosti, s katerimi bi prispevalo k bolj učinkovitemu delovanju in ugledu dejavnosti 24-urne dežurne službe, s čimer bi lahko spodbudilo zagotavljanje navedene GJS v občinah, ki navedene dejavnosti še niso zagotovile.

2.1.1.1.1.e Ocenjujemo, da je z razlago, da obvezna občinska GJS 24-urne dežurne službe obsega vsak prevoz pokojnika od kraja smrti k izvajalcu 24-urne dežurne službe, vzpostavljena podlaga, da izvajalec 24-urne dežurne službe, ki ga je izbrala oziroma določila občina, dobi prednost pri pridobitvi naročila izvedbe pogreba. Pokojnik se namreč že nahaja v prostorih izvajalca 24-urne dežurne službe, zato je ta pred ostalimi izvajalci pogrebne dejavnosti v konkurenčni prednosti, saj obstaja velika verjetnost, da bo v predelih Republike Slovenije, kjer deluje večje število izvajalcev pogrebne dejavnosti, naročnik za izvedbo pogreba izbral prav izvajalca 24-urne dežurne službe, da se izogne dodatni manipulaciji pokojnika in stroškom prevoza pokojnika v prostore izbranega izvajalca pogrebne dejavnosti. Navedeno potrjujejo tudi podatki občin o izvajalcih pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, in izvajalcih 24-urne dežurne službe (Tabela 2), saj je v najmanj 88 občinah⁵⁰ (61,1 %) od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu po ZPPDej, izvajalec 24-urne dežurne službe tudi izvajalec pogrebne dejavnosti. Po podatkih občin od 88 izvajalcev 24-urne dežurne službe, ki so hkrati tudi izvajalci pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, kar 61 izvajalcev opravi več kot 90 % pogrebov v občini.

Tabela 2 Število izvajalcev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, in izvajalcev, ki izvajajo tudi 24-urno dežurno službo in/ali upravljanje pokopališč, do 30. 6. 2021

Izvajalec pogrebne dejavnosti v občini je hkrati tudi	izvajalec 24-urne dežurne službe		upravljavalec pokopališča	
	Število občin	Delež v %	Število občin	Delež v %
Da	88	61,1	58	40,3
Ne	25	17,4	56	38,9
Ni podatka	31	21,5	30	20,8
Skupaj¹⁾	144	100,0	144	100,0

Opomba: ¹⁾ V tej tabeli predstavljamo podatke le za občine, ki so sprejele odloke o pokopališkem redu. Tabela 1 pa prikazuje, da je način izvajanja 24-urne dežurne službe do 30. 6. 2021 v različnih občinskih odlokih uredilo 148 občin (od tega 143 občin v odloku o pokopališkem redu in še najmanj enem drugem odloku, 5 občin pa samo v drugem občinskem odloku).

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Po podatkih občin so bili v 58 (40,3 %) občinah, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu, upravljavci pokopališč tudi izvajalci pogrebne dejavnosti. Po podatkih občin so bili v 55 občinah

⁵⁰ Podatke smo pridobili na podlagi odgovorov občin na vprašalnik, ki so ga občine izpolnjevale konec leta 2021. Podatek o številu občin, ki so na dan 30. 6. 2021 izvajale 24-urno dežurno službo, ni enak podatku, pridobljenem na podlagi pregledane dokumentacije, kar se lahko nanaša na napako pri poročanju oziroma na neupoštevanje presečnega datuma pri izpolnjevanju podatkov s strani občin.

izvajalci 24-urne dežurne službe in upravljanja pokopališč tudi izvajalci pogrebne dejavnosti. Od teh jih po oceni občin 45 opravi več kot 90 % pogrebov v občini.

2.1.1.1.2 Standardi in normativi za izvajanje 24-urne dežurne službe

2.1.1.1.2.a Pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, določa 7. člen ZPPDej. V skladu z drugim odstavkom 8. člena ZPPDej mora izvajalec 24-urne dežurne službe izpolnjevati del pogojev iz 7. člena ZPPDej, ki se nanašajo na rokovanje s pokojnikom, njegov prevoz in hrambo, in ravnati v skladu s pokopališkim redom in drugimi predpisi občine. V pokopališkem redu mora občina določiti tudi način izvajanja 24-urne dežurne službe⁵¹. Tretji odstavek 3. člena ZGJS določa, da se tehnični, oskrbovalni, stroškovni, organizacijski in drugi standardi ter normativi za opravljanje GJS urejajo s predpisi pristojnih ministrstev. V skladu z določili četrtega odstavka 7. člena ZPPDej je minister, pristojen za gospodarstvo, skupaj z ministrom, pristojnim za zdravje, sprejel pravilnik o standardih in normativih za pogrebno dejavnost, ki vsebuje zgolj standarde za opravljanje pogrebne dejavnosti⁵² (vključno s 24-urno dežurno službo), ne vključuje pa normativov za izvajanje pogrebne dejavnosti in posledično niti za izvajanje 24-urne dežurne službe, ki bi določali: osnovno izhodišče za določitev obsega potrebnih sredstev za opravljanje dejavnosti (pričakovano število umrlih na območju občine) in določitev obsega/števila potrebnih sredstev (na primer število pogrebnih vozil, zaposlenih, hladilnih prostorov za pokojnika, transportnih krst). Ministrstvo je v letih 2018 in 2019 sklicalo 3 sestanke delovne skupine za pripravo strokovnih smernic s priporočenimi normativi za izvajanje 24-urne dežurne službe, vendar je s sestanki zaradi nesoglasij med člani delovne skupine zaključilo, preden je pripravilo normative za izvajanje 24-urne dežurne službe.

GZS je na lastno pobudo maja 2019 pripravila Strokovne smernice – standarde in normative za izvajanje 24-urne dežurne službe, s katerimi je seznanila občine. Smernice določajo normative glede sredstev za opravljanje GJS (število pogrebnih vozil, zaposlenih, hladilnih mest in transportnih krst) ter čas predaje pokojnika izvajalcu pogrebne dejavnosti in odzivni čas izvajalca GJS glede na pričakovano umrljivost na določenem območju. V smernicah je bil predlagan tudi plačnik 24-urne dežurne službe, ki je naročnik pogreba in ki poravnava vse stroške izvajalcu pogrebne dejavnosti, vključno s stroški 24-urne dežurne službe. OZS je ministrstvo in občine junija 2019 opozorila na neveljavnost smernic. Ministrstvo je julija 2019 pojasnilo, da predlagane smernice nimajo zakonske podlage, in sklenilo, da se občine glede njihove uporabe odločijo same.

Ministrstvo ni pripravilo predpisa, ki bi določal normative za izvajanje 24-urne dežurne službe, kot to določata četrti odstavek 7. člena ZPPDej in tretji odstavek 3. člena ZGJS, zato dejavnost ni regulirana na način, kot to določa veljavna zakonodaja, ki ureja GJS, in kot zahteva ZPPDej. Ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da izvajalci GJS 24-urne dežurne službe ne razpolagajo z ustreznimi zmogljivostmi in uporabnikom ne zagotavljajo enakih storitev na območju Republike Slovenije.

⁵¹ Prva alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej.

⁵² V pravilniku je opredeljeno: pogrebno vozilo za prevoz pokojnikov, prostor za poslovanje s strankami, prostor za urejanje pokojnikov (oziroma prostor za oskrbo pokojnikov po peti alineji prvega odstavka 7. člena ZPPDej), hladilni prostor za trupla, transportna krsta ter ustrezna zaščita delavcev v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki pri ravnanju s trupli.

2.1.1.1.3 Cena storitev 24-urne dežurne službe

2.1.1.1.3.a ZPPDej v tretjem odstavku 8. člena določa, da vlada z uredbo določi metodologijo za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, ne določa pa jasnega vsebinskega okvira za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, saj ne opredeljuje načina in postopka oblikovanja cen 24-urne dežurne službe, čeprav drugi odstavek 59. člena ZGJS določa, da se cene oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti. Tudi ustavno sodišče je odločilo, da so upravni organi pri svojem delu, tudi pri izdajanju predpisov iz svoje pristojnosti, vezani na okvir, ki ga določata ustava in zakon, in ne smejo izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu⁵³. SVZ je v postopku sprejema uredbe o oblikovanju cen GJS ministrstvo opozorila na opisano nedorečenost ZPPDej in pozvala ministrstvo k ustrezni dopolnitvi ZPPDej. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pristopilo k aktivnostim za pripravo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej z določitvijo načina in postopka oblikovanja cen 24-urne dežurne službe.

V nadaljevanju prikazujemo izračun ocenjenega zneska povprečnih letnih stroškov izvajanja 24-urne dežurne službe v Republiki Sloveniji.

Primer: Ocenjen znesek povprečnih letnih stroškov izvajanja 24-urne dežurne službe v Republiki Sloveniji

Ob predpostavkah, da:

- je bilo povprečno letno število pokojnih v Republiki Sloveniji v obdobju 2017–2021⁵⁴ 21.772,
 - je znašala povprečna cena 24-urne dežurne službe v tem obdobju 190 EUR brez DDV⁵⁵ in
 - bi se storitev 24-urne dežurne službe izvedla za vse pokojne,
- bi po naši oceni skupni strošek izvajanja storitev 24-urne dežurne službe za vse pokojnike skupaj v povprečju na leto znašal 4.136.680 EUR brez DDV.

Vir: podatki Statističnega urada Republike Slovenije in odgovori občin na vprašalnik.

2.1.1.1.3.b ZPPDej ne določa jasno in nedvoumno naročnika oziroma plačnika storitev 24-urne dežurne službe. Šesti odstavek 16. člena ZPPDej določa, da se prvi odstavek 16. člena ZPPDej, ki določa, da stroške pogreba poravnava naročnik pogreba, smiselno uporablja tudi za stroške 24-urne dežurne službe. Pri tem pa ni nedvoumno jasno, kako se razlaga smiselna uporaba 16. člena ZPPDej glede plačnika storitev 24-urne dežurne službe, in sicer ali je plačnik 24-urne dežurne službe naročnik 24-urne dežurne službe oziroma ali je plačnik 24-urne dežurne službe naročnik pogreba. Uredba o oblikovanju cen GJS določa⁵⁶, da stroške izvajanja GJS poravnava naročnik pogreba. V postopku priprave in sprejema uredbe o oblikovanju cen GJS je SVZ ministrstvo opozorila na neustreznost predloga uredbe, ker določa, da je plačnik 24-urne dežurne službe naročnik pogreba,

⁵³ Sklep št. U-I-285/99 z dne 10. 7. 2002.

⁵⁴ V letu 2017 20.509, v letu 2018 20.485, v letu 2019 20.588, v letu 2020 24.016 in v letu 2021 23.261, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05L1002S.px/table/tableViewLayout2/>], 21. 7. 2022.

⁵⁵ Podatki občin na podlagi vprašalnika.

⁵⁶ Prvi odstavek 7. člena uredbe o oblikovanju cen GJS.

kar pa ni ustrezno, saj bi moral biti plačnik 24-urne dežurne službe določen v ZPPDej. SVZ je zaključila, da ministrstvo vztraja pri urejanju vsebin (tudi glede plačnika GJS), ki so sicer zakonska materija, v uredbi zato, ker so v ZPPDej vsebine pomanjkljivo urejene, in je ministrstvu predlagala, da dopolni ZPPDej. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni predlagalo sprememb in dopolnitev ZPPDej za jasno in nedvoumno določitev plačnika storitev 24-urne dežurne službe. Ministrstvo je določili prvega in šestega odstavka 16. člena ZPPDej v dopisu GZS z dne 14. 3. 2019 razložilo⁵⁷ tako, da mora "naročnik pogreba izvajalcu pogrebne dejavnosti poravnati vse stroške, tudi stroške storitev 24-urne dežurne službe". Navedeno pa pomeni, da mora storitve 24-urne dežurne službe izvajalcu GJS plačati izvajalec pogrebne dejavnosti, ki po navodilu naročnika pogreba prevzame pokojnika, ta pa nato stroške GJS zaračuna naročniku/plačniku pogreba. Ocenjujemo, da za navedeno razlago ministrstva ni podlage v določilih prvega in šestega odstavka 16. člena ZPPDej ter da bi moralo ministrstvo predlagati spremembo in dopolnitev ZPPDej z nedvoumno opredelitvijo naročnika in plačnika storitev 24-urne dežurne službe.

Primer: Obvestila izvajalcev 24-urne dežurne službe glede plačnika storitev 24-urne dežurne službe

Po tem, ko je ministrstvo GZS posredovalo pojasnilo glede plačnika storitev GJS, so nekateri izvajalci 24-urne dežurne službe izdali obvestila, da je plačnik storitev 24-urne dežurne službe izbrani izvajalec pogrebne dejavnosti.

Vir: obvestila komunalnih podjetij.

2.1.1.1.3.c Metodologijo za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe določa uredba o oblikovanju cen GJS. V skladu s prvim odstavkom 4. člena uredbe o oblikovanju cen GJS se pri oblikovanju cene upoštevajo standardi in normativi ter ukrepi za opravljanje storitev javne službe, kakor jih opredeljujejo državni in občinski predpisi za javno službo. Kljub temu da je ministrstvo samo predlagalo uredbo o oblikovanju cen GJS, ki napotuje na uporabo standardov in normativov, ni določilo normativov za opravljanje 24-urne dežurne službe (povezava s točko 2.1.1.2.a), zato ni zagotovilo enotnega načina določitve cene za vse uporabnike storitev GJS.

2.1.1.1.3.d Peti odstavek 4. člena uredbe o oblikovanju cen GJS določa, da mora izvajalec GJS pri oblikovanju cene 24-urne dežurne službe med drugim upoštevati povprečno število umrlih na območju občine v preteklem letu. Podatki o kraju smrti se vodijo v matičnem registru, kamor jih vpisujejo pristojne upravne enote⁵⁸. Ministrstvo izvajalcem pogrebne dejavnosti ni zagotovilo oziroma pojasnilo dostopa do podatkov o številu umrlih na območju posamezne občine, saj v predlog uredbe o oblikovanju cen GJS ni vključilo določila o dolžnosti upravnih enot, da na zahtevo izvajalcev 24-urne dežurne službe posredujejo podatke o številu umrlih v posamezni občini, niti izvajalcev ni obvestilo, kje lahko pridobijo navedene podatke⁵⁹. Uredba o oblikovanju cen GJS tako napotuje na uporabo podatkov, ki niso javno objavljeni, zato izvajalci GJS niso bili seznanjeni z možnostjo

⁵⁷ GZS je zaprosila ministrstvo za pojasnilo, ali mora naročnik pogreba stroške izvajanja 24-urne dežurne službe poravnati neposredno izvajalcu GJS ali pa lahko ta strošek v imenu naročnika pogreba izvajalcu GJS poravnava pogrebno podjetje, ki bo opravilo pogreb.

⁵⁸ Določeno v 4. in 11. do 15. členu Zakona o matičnem registru (Uradni list, št. 37/03, 39/06, 106/10 in 67/19).

⁵⁹ Na podlagi določil 27. člena Zakona o matičnem registru, ki ureja zbiranje in posredovanje podatkov iz matičnega registra, bi izvajalci GJS od upravnih enot lahko pridobili kumulativen in anonimiziran podatek o številu umrlih na območju posamezne občine.

pridobitve teh podatkov. Posledica tega je, da elaborati niso pripravljeni v skladu z navedeno uredbo, kar vpliva na višino cene storitve GJS v posamezni občini.

Ugotovili smo, da izvajalci GJS pri izračunu cene GJS v elaboratu večinoma ne navajajo virov podatkov o številu umrlih glede na občino prebivališča oziroma pri izračunu uporabijo lastne ocene o predvidenem številu umrlih na območju občine za posamezno leto oziroma število pogrebov v občini v preteklem letu. Poleg tega, da to niso podatki, ki jih za izračun cene GJS določa uredba o oblikovanju cen GJS, so tudi zastareli, saj so podatki za preteklo leto na razpolago šele septembra tekočega leta, izvajalec GJS pa bi moral elaborat (ki temelji na podatkih za preteklo leto) posredovati ministrstvu najpozneje do 30. 5. tekočega leta. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, vladi ni predlagalo spremembe uredbe o oblikovanju cen GJS, s katero bi odpravilo opisano nedoslednost.

V nadaljevanju predstavljamo primer uporabe napačnih podatkov pri izračunu cene storitev 24-urne dežurne službe v mestni občini, kar se odraža v višji ceni storitev te GJS.

Primer: Uporaba napačnih podatkov pri izračunu cene storitev 24-urne dežurne službe

Mestna občina 2 je pri izračunu cene storitev 24-urne dežurne službe upoštevala nižje ocenjeno število umrlih, kot je dejansko število umrlih s prebivališčem v mestni občini 2, čeprav bi po uredbi o oblikovanju cen GJS morala upoštevati število umrlih v občini. Mestna občina 2 je oceno števila umrlih s prebivališčem v mestni občini 2 za leto 2022 zaradi izločitve vpliva epidemije naredila na podlagi podatkov iz leta 2019 in je pri izračunu uporabila podatek 1.500 umrlih. Javne evidence podatkov o številu umrlih v mestni občini 2 ne vodijo, vodijo pa podatke o umrlih s prebivališčem v mestni občini 2. V letu 2019 je umrlo 1.254, v letu 2020 1.627 in v letu 2021 1.572 prebivalcev s prebivališčem v mestni občini 2. Na število umrlih v mestni občini 2 vplivajo velikost in poseljenost ter umestitev bolnišnice in 5 večjih domov za starejše občane. Uporaba nižjega števila umrlih v izračunu vpliva na nepravilno zaračunavanje, katerega posledica je višja cena storitev.

Vir: elaborat o 24-urni dežurni pogrebni službi v mestni občini 2 in o oblikovanju cene storitve (februar 2022), podatki NIJZ.

2.1.1.1.3.e Pri storitvah 24-urne dežurne službe gre za enkratno storitev, ki bi morala biti obračunana na podlagi dejanskih stroškov, ne pa za konstantno koriščenje storitev (kot na primer pri vodooskrbi, čiščenju komunalne vode in podobno). Ministrstvo za finance je že v medresorskem usklajevanju uredbe o oblikovanju cen GJS opozorilo na neprimernost obračunskih⁶⁰ in potrjenih cen⁶¹ in pojasnilo, da bo zaradi načina oblikovanja cen na osnovi obračunske in potrjene cene prišlo do diferenciacije cen med leti in med občinami, ki bodo odvisne od števila pokojnih v preteklih letih, kar pa ni primerno. Opozorilo je tudi, da bodo manjše občine zaradi pritiskov občanov prisiljene cene storitev subvencionirati, kar bo treba upoštevati pri določitvi povprečnine, saj se bodo tekoči izdatki

⁶⁰ Obračunska cena je cena, pri kateri se za izračun uporabijo dejanske količine opravljenih storitev in dejanski stroški izvajalca v preteklem obračunskem obdobju.

⁶¹ Potrjena cena je cena, ki jo je na predlog izvajalca GJS potrdil pristojni občinski organ.

občin povišali. Ministrstvo pri pripravi uredbe o oblikovanju cen GJS ni upoštevalo pripomb Ministrstva za finance, s čimer je lahko prekomerno⁶² finančno obremenilo plačnike storitev.

2.1.1.1.3.f Tabela 3 predstavlja najnižje in najvišje obračunske in potrjene cene storitve 24-urne dežurne službe, razlike v najvišji in najnižji ceni ter povprečne cene storitve 24-urne dežurne službe.

Tabela 3 Obračunska in potrjena cena storitve 24-urne dežurne službe

v EUR

	Obračunska cena 24-urne dežurne službe				Potrjena cena 24-urne dežurne službe			
	Leto 2018 ¹⁾	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2018 ¹⁾	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021
Št. občin	8	32	40	39	8	32	47	63 ²⁾
Najnižja cena	153,7	147,5	90,0	64,3	153,69	147,5	90,0	64,3
Najvišja cena	200,2	318,5	286,0	309,4	200,18	255,9	263,0	309,4
Razlika v ceni	46,5	171,0	196,0	245,1	46,49	108,4	173,0	245,1
Povprečna cena	168,0	199,6	193,7	187,3	168,05	192,4	191,5	190,4

Opomba: ¹⁾ Občine so za leto 2018 sporočile enake podatke za potrjeno in obračunsko ceno.

²⁾ Za eno izmed občin, ki so do 30. 6. 2021 zagotovile 24-urno dežurno službo, s podatkom o potrjeni ceni ne razpolagamo.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Po podatkih občin, ki so sporočile podatke o ceni GJS, je potrjena cena GJS v obdobju 2018–2021 znašala od 64,3 do 309,4 EUR. V povprečju je cena GJS med leti ostala na približno enaki ravni in je znašala skoraj 200 EUR, kar 41 od 63 občin je imelo več let zapored enako potrjeno ceno. Po podatkih občin je več kot polovica občin, in sicer 34 od 63 občin, navedla enako potrjeno in obračunsko ceno storitve GJS, kljub temu da je verjetnost, da bodo dejanske količine in stroški enaki načrtovanim, neznatna. Nadalje je kar 39 od 63 občin sporočilo podatke o obračunski ceni za leto 2021, kljub temu da obračuna še niso mogle izvesti, ker so podatke sporočile pred iztekom leta. Obstaja velika verjetnost, da izvajalci GJS niso ugotavljali obračunske cene GJS, kot to določa prvi odstavek 8. člena uredbe o oblikovanju cen GJS, kar potrjuje tudi nizko število sporočenih podatkov obračunske cene GJS. Ministrstvo je od izvajalcev 24-urne dežurne službe prejemale poročila o obračunski in potrjeni ceni za preteklo leto, vendar se z vsebino poročil ni seznanjalo niti ni preverjalo njihove ustreznosti, s čimer ni prispevalo k zagotavljanju 24-urne dežurne službe v skladu s predpisi.

V nadaljevanju povzemamo najpogostejša opozorila in nestrinjanja občin z obstoječo ureditvijo 24-urne dežurne službe, kot so nam jih sporočile v vprašalnikih.

⁶² Ob predpostavki, da 95 % pokojnikov premine doma oziroma v bolnišnici ter da je večina naselij z večjim številom prebivalcev (in pokojnikov) strnjenih, bi bil obračun na podlagi dejanskih stroškov za večino izvedenih prevozov nižji zaradi manjšega števila opravljenih kilometrov. Poleg tega obstaja tveganje, da izvajalci GJS pri izračunu cene GJS upoštevajo nižje ocenjeno število pokojnikov, kar vpliva na višjo ceno in prihodke iz naslova storitev GJS, v izogib obračunavanju cene glede na pretekla leta in nepripravljenosti občin glede potrditve višjih predlaganih cen storitev GJS.

Primer: Neustrezna ureditev 24-urne dežurne službe

32 občin je opozorilo na nejasno in neustrezno ureditev 24-urne dežurne službe, in sicer so izpostavile:

- različno razlaganje določb 8. člena ZPPDej glede 24-urne dežurne službe s strani ministrstva, sodišč in občin,
- nepotrebno izvajanje 24-urne dežurne službe v primeru, ko je pokojnik že v ustreznih prostorih, s čimer največ pridobi izvajalec 24-urne dežurne službe v krajih z bolnišnico,
- prednost izvajalca 24-urne dežurne službe pri izvedbi pogrebne dejavnosti pred ostalimi izvajalci,
- da 24-urna dežurna služba predstavlja dodatno finančno breme za svojce pokojnika,
- neustrezno ureditev z določitvijo koncesionarja v manjših krajih zaradi krajevno običajnega načina izvajanja pogrebne službe,
- neustrezno metodologijo za oblikovanje cen, ker se 24-urna dežurna služba izvaja glede na kraj smrti, kar vpliva na višjo ceno storitev v krajih z nižjim številom umrlih.

Nekatere občine so predlagale, da ministrstvo prouči smotrnost izvajanja 24-urne dežurne službe s stališča uporabnika. Menijo pa tudi, da bi morala cena storitev 24-urne dežurne službe temeljiti na fiksnem strošku in opravljeni kilometrini, saj je v mestih z bolnišnicami cena storitve nesorazmerno visoka v primerjavi s stroškom storitve. Občine tudi menijo, da bi morala glede na razlago vsebine 24-urne dežurne službe s strani sodišč 24-urna dežurna službo zagotavljati država, tako kot zagotavlja mrliškopregledno službo.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

2.1.1.2 Ureditev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu

Ministrstvo bi za ustrezno normativno ureditev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, po naših sodilih moralo:

- pravočasno pripraviti podlage, ki urejajo izvajanje pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, s čimer bi vzpostavilo pogoje, da bi lahko izvajalci pravočasno uskladili dejavnost z določili ZPPDej in podzakonskimi predpisi;
- pripraviti predlog sprememb in dopolnitev ZPPDej in v njem jasno in nedvoumno določiti storitve pogrebne dejavnosti, ki se izvajajo na trgu, in storitve, ki jih zagotavlja občina oziroma upravljavec pokopališča;
- v predpisih (na primer predlogu sprememb in dopolnitev ZPPDej) jasno opredeliti vse nujne storitve za izvedbo osnovnega pogreba.

2.1.1.2.1 Rok za usklajitev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu

2.1.1.2.1.a Četrty odstavek 62. člena ZPPDej določa, da morajo izvajalci pogrebne dejavnosti svojo dejavnost uskladiti z ZPPDej in podzakonskimi predpisi v 1 letu od uveljavitve ZPPDej (to je do 15. 10. 2017). Do vključno 15. 10. 2017 je vlogo za opravljanje pogrebne dejavnosti oddalo 57 vlagateljev, do istega datuma je ministrstvo izdalo 6 dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti, od tega 1 za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti. Na kasnejšo oddajo vlog za izdajo dovoljenja

za opravljanje pogrebne dejavnosti je vplivala tudi zakasnitev pri uveljavitvi pravilnika o standardih in normativih za pogrebno dejavnost, ki je v veljavi od 5. 8. 2017 in ki je določil minimalne standarde za pogrebno vozilo za prevoz pokojnikov, prostore za poslovanje s strankami, prostor za urejanje pokojnikov, hladilni prostor za pokojnika, transportno krsto in zaščito zaposlenih v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki pri ravnanju s pokojniki. ZPPDej ne določa roka za vložitev vloge za pridobitev dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti oziroma do kdaj so morali izvajalci pogrebne dejavnosti izkazati, da so svojo dejavnost uskladili z ZPPDej. Na pridobitev dovoljenja vpliva tudi čas, ki ga ministrstvo porabi za obravnavo vloge in izdajo odločbe. Najkrajši čas, v katerem je ministrstvo odločilo o vlogi, je znašal 12 dni, v povprečju 62 dni in največ 219 dni. Ob upoštevanju zgolj roka prejema zahteve za pridobitev dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti (brez morebitnih dopolnitev in datuma začetka postopka po uradni dolžnosti) je ministrstvo odločilo v 1 mesecu v 31 primerih od 113 vlog. Ministrstvo z nepravočasno pripravo pravilnika o standardih in normativih za pogrebno dejavnost ni vzpostavilo pogojev, da bi izvajalci pogrebne dejavnosti lahko pravočasno pridobili dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti.

2.1.1.2.2 Obseg storitev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu

2.1.1.2.2.a Pogrebna dejavnost, ki se izvaja na trgu, obsega: prevoz pokojnika, ki ga ne zagotavlja 24-urna dežurna služba, pripravo pokojnika, upepelitev pokojnika ter pripravo in izvedbo pogreba⁶³. V skladu s 3. točko drugega odstavka 4. člena ZPPDej se z odlokom o pokopališkem redu določijo storitve pokopališkega pogrebnega moštva, ki se lahko zagotavljajo na posameznem pokopališču. Po določilih 28. člena ZPPDej storitve pokopališkega pogrebnega moštva zagotavlja upravljavec pokopališča in jih zaračunava izvajalcem pogrebnih storitev. Storitve pokopališkega pogrebnega moštva obsegajo prevoz ali prenos krste ali žare iz mrliške vežice oziroma upepeljevalnice do mesta pokopa s položitvijo v grob ali z raztrosom pepela. Opisane storitve pokopališkega pogrebnega moštva se nanašajo na izvedbo pogreba, ki je v skladu s 5. členom ZPPDej pogrebna dejavnost, ki se izvaja na trgu, hkrati pa 28. člen ZPPDej določa, da jih zagotavlja upravljavec pokopališča in jih zaračunava izvajalcem pogrebnih storitev. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo in poslalo vladi v obravnavo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej, s katerim bi predlagalo odpravo opisane neusklajenosti določil 5. in 28. člena ZPPDej. Določilo 28. člena ZPPDej, po katerem storitve pokopališkega pogrebnega moštva (če jih omogoča pokopališki red) zagotavlja upravljavec pokopališča in jih zaračunava izvajalcem pogrebnih storitev, ne dopušča izvajalcu pogrebne dejavnosti, da opravlja storitve izvedbe pogreba, kot to določa drugi odstavek 5. člena ZPPDej, naročnikom pogrebnih storitev pa omejuje prosto izbiro izvajalca pogrebnih storitev.

⁶³ Drugi odstavek 5. člena ZPPDej.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi in pošlje vladi v obravnavo predlog sprememb in dopolnitev ZPPDej, v katerem bodo storitve pogrebne dejavnosti, ki se izvajajo na trgu, in storitve pokopališke dejavnosti, ki jih izvajajo upravljavci pokopališč, medsebojno usklajene oziroma določene tako, da bo deležnikom jasno, katere storitve opravljajo izvajalci pogreba kot tržne storitve in katere storitve izvajajo upravljavci pokopališč.

2.1.1.2.3 Osnovni pogreb

Osnovni pogreb obsega prijavo pokopa, pripravo pokojnika, minimalno pogrebno slovesnost in pokop, vključno s pogrebno opremo⁶⁴. Vrste pokopov določa 17. člen ZPPDej, in sicer: pokop s krsto, pokop z žaro, raztros pepela in pokopi, ki se opravijo po predpisih, ki urejajo vojna grobišča. GZS in OZS sta v soglasju z ministrstvom morali določiti podrobnejše osnovne standarde in normative za osnovni pogreb, ki vključujejo najmanj: žaro oziroma krsto ustreznih dimenzij z oblogo in spremljajočo opremo za pokojnika, nagrobno obeležje, spremstvo v prevozu pokojnika, pripravo pokojnika, pripravo grobne jame ustreznih dimenzij z zasutjem, pogrebno moštvo ter minimalno pogrebno svečanost.⁶⁵ Predstavniki GZS in OZS so se uskladili in 12. 9. 2017 določili Standarde in normative za osnovni pogreb, s katerimi je 11. 10. 2017 soglašal tudi minister⁶⁶.

Tabela 4 predstavlja vsebino, ki jo za osnovni pogreb glede na vrsto pogreba določajo Standardi in normativi za osnovni pogreb.

⁶⁴ Drugi odstavek 12. člena ZPPDej.

⁶⁵ Tretji odstavek 12. člena ZPPDej.

⁶⁶ Ministrstvo je 11. 10. 2017 z dopisom št. 354-2/2017-165 obvestilo GZS in OZS, da je minister podal soglasje k Standardom in normativom za osnovni pogreb in bodo objavljeni na spletni strani ministrstva.

Tabela 4 Standardi in normativi za osnovni pogreb glede na vrsto pogreba

Standardi in normativi za osnovni pogreb	z žaro	s krsto	z raztrosom pepela
Prijava pokopa obsega prijavo pokopa in plačilo upravljavcu pokopališča za: sprejem naročnika pokopa, prijavo pokopa in ureditev dokumentacije (evidence), določitev in ogled groba, organizacijo prevoza, pripravo in izdajo računa	✓	✓	✓
Krsta za upepelitev oziroma pokop (s predpisano dimenzijo in vsebino)	✓	✓	✓
Priprava pokojnika in delo s pokojnikom: oblačenje, polaganje in prelaganje pokojnika, nošnja	✓	✓	✓
Osnovna žara iz kovine z vgraviranimi podatki o pokojnem oziroma žara za raztros pepela	✓	✗	✓
Začasno nagrobno obeležje pri novem grobu, kjer še ni nobenega obeležja	✓	✓	✗
Priprava grobne jame ustreznih dimenzij z zasutjem: dimenzija izkopa, zaščita sosednjih grobov, zasutje groba (in priprava gomile pri pogrebu s krsto)	✓	✓	✗
Pogrebno moštvo določi lokalna skupnost z lokalnim predpisom, pri čemer mora moštvo imeti zastavonošo in vodjo protokola	✓	✓	✓
Minimalna pogrebna svečanost, ki se izvaja s pokopališkim redom in lahko traja največ 45 minut ter zajema: žalni obred, sprevod pogrebnega moštva iz vežice do groba oziroma prostora za raztros, položitev v grob oziroma raztros pepela ter pozdrav s slovensko zastavo	✓	✓	✓

Legenda: ✓ – vsebina je vključena, ✗ – vsebina ni vključena.

Vir: Standardi in normativi za osnovni pogreb.

2.1.1.2.3.a Pogreba praviloma ni mogoče izvesti brez storitev prevoza pokojnika (v okviru 24-urne dežurne službe in prevozov, ki jih ne zagotavlja 24-urna dežurna služba). Pogreba z žaro in pogreba z raztrosom pepela pa ni mogoče izvesti brez predhodne upepelitve pokojnika, kljub temu pa tretji odstavek 12. člena ZPPDej, kjer je predpisana minimalna vsebina standardov in normativov za osnovni pogreb, ne vključuje upepelitve pokojnika in aktivnosti, ki so s tem povezane, prav tako ne vključuje prevozov pokojnika. Posledično tudi Standardi in normativi za osnovni pogreb, ki temeljijo na določilih 12. člena ZPPDej, ki določajo vsebino osnovnega pogreba, prav tako ne vključujejo upepelitve v primeru pogreba z žaro oziroma z raztrosom pepela. Ministrstvo je podalo soglasje k Standardom in normativom za osnovni pogreb, ki vsebine pogreba z žaro ali raztrosom pepela ne urejajo celovito. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni predlagalo sprememb in dopolnitev ZPPDej za vključitev vseh storitev, ki so nujno potrebne za izvedbo osnovnega pogreba, v osnovni pogreb (na primer vključitev prevozov pokojnika v osnovni pogreb in postopkov upepelitve ter s tem povezanih aktivnosti v osnovni pogreb z žaro in v osnovni pogreb z raztrosom pepela).

2.1.1.2.3.b V skladu s tretjim odstavkom 16. člena ZPPDej plačilo osnovnega pogreba ne sme presegati višine posebne oblike izredne denarne pomoči pri kritju stroškov pogreba (v nadaljevanju: pogrebnina) in posebne oblike izredne denarne socialne pomoči po smrti družinskega člana (v nadaljevanju: posmrtnina), kot ju določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke. Zakon o socialno varstvenih prejemkih⁶⁷ v 34.a in 34.b členu določa pogoje in postopek za pridobitev

⁶⁷ Uradni list RS, št. 61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18 in 73/18.

posebne oblike izredne denarne socialne pomoči po smrti družinskega člana (posmrtnine) v višini osnovnega zneska minimalnega dohodka⁶⁸ in posebne oblike izredne denarne socialne pomoči kot pomoč pri kritju stroškov pogreba (pogrebnine) v višini dvakratnika osnovnega zneska minimalnega dohodka, vendar ne več, kot znašajo stroški pogreba.

Tabela 5 predstavlja osnovne zneske minimalnega dohodka od leta 2017 dalje, ki predstavljajo tudi višino posmrtnine, in njihove dvakratnike, kolikor znaša pogrebnina.

Tabela 5 Osnovni zneski minimalnega dohodka od 1. 1. 2017 dalje

Obdobje uveljavitve ¹⁾	v EUR			
	do 30. 6. 2017	od 1. 7. 2017	od 1. 7. 2018	od 1. 7. 2019
Osnovni znesek minimalnega dohodka (posmrtnina)	292,56	297,53	392,75	402,18
Dvakratnik minimalnega dohodka (pogrebnina)	585,12	595,06	785,5	804,36
Skupaj (pogrebnina + posmrtnina = najvišja cena osnovnega pogreba)	877,68	892,59	1.178,25	1.206,54

Opomba: ¹⁾ Usklajen znesek se uporablja od 1. 8. dalje.

Vir: Sklep o usklajeni višini minimalnega dohodka od julija 2016 (Uradni list RS, št. 66/16), Odredba o usklajeni višini minimalnega dohodka od januarja 2017 (Uradni list RS, št. 3/17), Odredba o usklajeni višini minimalnega dohodka od julija 2017 (Uradni list RS, št. 36/17), Odredba o usklajeni višini minimalnega dohodka od januarja 2018 (Uradni list RS, št. 7/18), Odredba o usklajeni višini minimalnega dohodka od julija 2018 (Uradni list RS, št. 52/18), Odredba o usklajeni višini minimalnega dohodka od januarja 2019 (Uradni list RS, št. 5/19), Sklep o usklajenih višinah transferjev, ki so določeni v nominalnih zneskih, ter o odstotku uskladitve drugih transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji od 1. julija 2019 (Uradni list RS, št. 46/19).

Tabela 6 predstavlja najnižje in najvišje cene osnovnega pogreba glede na vrsto pogreba, največje razlike v cenah in povprečne cene osnovnega pogreba v obdobju 2017–2021, kot smo jih pridobili od občin.

⁶⁸ V skladu z 8. členom Zakona o socialno varstvenih prejemkih osnovni znesek minimalnega dohodka znaša 392,75 EUR in se usklajuje po zakonu, ki ureja usklajevanje transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji, uporablja pa se od prvega dne naslednjega meseca po uskladitvi.

Tabela 6 Cene osnovnega pogreba v občinah

v EUR

Vrsta osnovnega pogreba	Cena	Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021
Pogreb s krsto	najnižja	541,7	541,7	541,7	541,7	533,3
	najvišja	1200,0	1200,0	1206,5	1206,5	1206,5
	razlika	658,3	658,3	664,8	664,8	673,2
	povprečna	868,8	901,0	935,9	973,1	983,2
Pogreb z žaro	najnižja	312,7	312,7	312,7	312,7	312,7
	najvišja	1500,0	1500,0	1500,0	1500,0	1500,0
	razlika	1187,3	1187,3	1187,3	1187,3	1187,3
	povprečna	834,6	857,3	891,6	928,3	955,5
Pogreb z raztrosom pepela	najnižja	206,7	206,7	206,7	206,7	206,7
	najvišja	942,4	1178,3	1206,5	1206,5	1206,5
	razlika	735,7	971,6	999,8	999,8	999,8
	povprečna	652,5	703,4	728,8	762,7	794,2

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Po podatkih občin so se cene osnovnega pogreba v obdobju 2017–2021 v povprečju zviševale. V povprečju je bila najnižja cena osnovnega pogreba z raztrosom pepela in je v letu 2017 znašala 652 EUR, v letu 2021 pa 794 EUR. Ostali vrsti osnovnega pogreba sta v povprečju dosegali podobno ceno. Cena osnovnega pogreba s krsto je v povprečju znašala 868 EUR v letu 2017 in se je zvišala na 983 EUR v letu 2021, cena osnovnega pogreba z žaro pa je v letu 2017 v povprečju znašala 834 EUR in se je v letu 2021 zvišala na 955 EUR. Razen za osnovni pogreb s krsto, znaša razlika med najvišjo in najnižjo ceno v povprečju več, kot je povprečna cena istovrstnega osnovnega pogreba. Najvišja cena za osnovni pogreb s krsto in osnovni pogreb z raztrosom pepela je enaka pogrebnini in posmrtnini, to je 1.206 EUR, najvišja cena osnovnega pogreba z žaro pa presega zakonsko določeno najvišjo ceno in je v obdobju 2017–2021 znašala 1.500 EUR. Po podatkih občin, ki so sporočile⁶⁹ podatke o ceni osnovnega pogreba, je cena osnovnega pogreba v več občinah presegala zakonsko določeno najvišjo ceno, in sicer v približno tretjini občin v letu 2017 za osnovni pogreb s krsto in osnovni pogreb z žaro.

Določila 12. člena ZPPDej in Standardi in normativi za osnovni pogreb v osnovni pogreb ne vključujejo storitve upepelitve in s tem povezanih aktivnosti, zato v primeru pogreba z žaro ali raztrosom pepela cena osnovnega pogreba presega višino pogrebnine in posmrtnine. Glede na razlago vsebine 24-urne dežurne službe s strani ministrstva, po kateri mora izvajalec 24-urne dežurne službe opraviti vsak prevoz pokojnika s kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca GJS (razen pri izjemi, določeni v šestem odstavku 9. člena ZPPDej), stroške pogreba zvišujejo tudi stroški storitev 24-urne dežurne službe (katerih plačnik je naročnik pogreba, razen v primerih, ko je odrejena obdukcija, ko se izvede odvzem organov ali drugi postopki na pokojniku), ker v osnovni pogreb niso vključene. Stroške osnovnega pogreba povečujejo tudi stroški prevoza pokojnika, ki ga

⁶⁹ Podatke o ceni osnovnega pogreba za posamezna leta glede na vrsto pogreba je sporočilo od najmanj 11 do 53 občin.

ne zagotavlja 24-urna dežurna služba, in morebitna pogrebna pristojbina. Ministrstvo ni predlagalo spremembe in dopolnitve ZPPDej, da bi bile v osnovni pogreb vključene vse nujne storitve za izvedbo pogreba, zato plačilo osnovnega pogreba, ki vključuje neizbežne stroške storitev upepelitve v primeru pogreba z žaro oziroma raztrosom pepela, stroške prevoza pokojnika (stroški storitev 24-urne dežurne službe in prevoza, ki ga ta ne zagotavlja) in morebitne pogrebne pristojbine, ki v osnovni pogreb niso vključene, lahko presega višino pogrebnine in posmrtnine, ki v skladu z določili tretjega odstavka 16. člena ZPPDej predstavljata najvišjo ceno osnovnega pogreba.

2.1.1.3 Ureditev pokopališke dejavnosti

Pokopališka dejavnost obsega upravljanje in urejanje pokopališč in jo zagotavlja občina⁷⁰.

Ministrstvo bi za ustrezno normativno ureditev pokopališke dejavnosti po naših sodilih moralo:

- pripraviti predlog sprememb in dopolnitev ZPPDej in v njem predlagati nedvoumno določitev pravnega režima izvajanja pokopališke dejavnosti (ali je upravljanje in urejanje pokopališč GJS in temu ustrezno vključiti določila o sprejemu podzakonskih predpisov, ki morajo biti sprejeti, če gre za GJS, med drugim standardov in normativov za opravljanje pokopališke dejavnosti);
- pripraviti predlog sprememb in dopolnitev ZPPDej in v njem predlagati nedvoumno opredelitev pravnih oseb, ki so lahko upravljavci pokopališč glede na pravni režim izvajanja pokopališke dejavnosti;
- pripraviti predlog sprememb in dopolnitev ZPPDej in v njem predlagati nedvoumno določitev virov financiranja storitev upravljanja pokopališč, ki ne dopušča dvojnega zaračunavanja posameznih storitev in enotno ureja način oblikovanja cen posameznih storitev; jasno opredeliti način upravljanja pokopališč glede na njihovo lastništvo (zagotavljane razpolagalnih pravic za pokopališča in način njihove pridobitve ter način upravljanja pokopališč, ki niso v lasti občin).

2.1.1.3.1 Določitev pravnega režima izvajanja pokopališke dejavnosti

V postopku priprave predloga zakona, ki ureja pogrebno in pokopališko dejavnost, v letih 2015 in 2016 so se določila glede pravnega režima izvajanja pokopališke dejavnosti oziroma določila, ali bo pokopališka dejavnost GJS, spreminjala. Vlada se je v marcu 2014 seznanila z izhodišči za pripravo predloga zakona o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč in sprejela sklep, da se novi zakon pripravi tako, da bo pokopališka dejavnost tudi v prihodnje organizirana kot obvezna občinska GJS. V prvi različici predloga zakona⁷¹, ki je bil dan v javno obravnavo dne 26. 5. 2015, je bila pokopališka dejavnost opredeljena kot obvezna občinska GJS. Oktobra 2015 je bila v Predlogu Zakona o pogrebni

⁷⁰ Drugi odstavek 3. člena ZPPDej.

⁷¹ Po Predlogu Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter upravljanju in urejanju pokopališč (št. IPP 007-54/2015) je bila pokopališka dejavnost obvezna GJS, upravljavec pokopališča pa občinska uprava oziroma oseba javnega prava, ki je izvajalec javne službe pokopališke dejavnosti. Določal je tudi, da vlada z uredbo določi metodologijo za oblikovanje cen GJS pokopališke dejavnosti.

in pokopališki dejavnosti slednja opredeljena kot javna služba⁷², Predlog Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti za obravnavo na vladi z dne 30. 3. 2016 in Predlog Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti, ki ga je sprejela vlada in posredovala v obravnavo državnemu zboru, pa ne vsebujeta več navedbe, da je pokopališka dejavnost javna služba, temveč je navedba, da je pokopališka dejavnost javna služba, navedena zgolj v uvodnih pojasnilih predloga zakona.

Zakonodajno-pravna služba državnega zbora je v mnenju z dne 16. 5. 2016 opozorila, da Predlog Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti pokopališko dejavnost prepušča v izvajanje (oziroma v upravljanje s pokopališčem) občini ali od občine izbrani drugi osebi javnega prava, ne da bi hkrati določal režim izvajanja pokopališke dejavnosti. Ministrstvo je 20. 5. 2016 na podane pripombe med drugim odgovorilo, da bo v skladu s sprejetimi izhodišči vlade pokopališka dejavnost tudi v prihodnje občinska javna služba. Da zakonodajalec ni jasno opredelil, ali upravljanje s pokopališči ostaja GJS, je opozoril tudi Državni svet Republike Slovenije v zahtevi za oceno ustavnosti in zakonitosti ZPPDej⁷³.

2.1.1.3.1.a Prvi odstavek 2. člena ZGJS določa, da se GJS določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture.⁷⁴ Tudi 61. člen ZLS določa, da občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih v skladu z zakonom določi s svojim splošnim aktom, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom. Drugi odstavek 3. člena ZPPDej določa, da pokopališka dejavnost obsega upravljanje in urejanje pokopališč in jo zagotavlja občina, s čimer je dejavnost poveril občini kot dejavnost posebnega pomena in izločil njeno opravljanje na trgu, ne določa pa, ali je pokopališka dejavnost GJS. V 4. členu ZPPDej je predpisano, da občina z odlokom o pokopališkem redu med drugim podrobneje določi izvajanje pokopališke dejavnosti, ni pa predpisano, da mora biti med vsebino pokopališkega reda občine določen "način⁷⁵ zagotavljanja upravljanja in urejanja pokopališč", hkrati pa ZPPDej za 24-urno dežurno službo, ki je GJS, predpisuje, da se v odloku o pokopališkem redu določi način njenega izvajanja. Ugotovili smo, da 68 (32,1 %) občin do 30. 6. 2021, to je več kot 3 leta in pol po roku za izdajo odlokov o pokopališkem redu po ZPPDej (ki je bil 15. 10. 2017), teh niso sprejele, kar lahko kaže na to, da zaradi nejasnega pravnega režima izvajanja pokopališke dejavnosti oziroma nejasne opredelitve, ali je upravljanje in urejanje pokopališč GJS, pokopališka dejavnost v občinah ni bila urejena z odloki. Pri pregledu občinskih odlokov o pokopališkem redu smo ugotovili, da ima od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu, le 29 (20,1 %) občin v odlokih

⁷² Št. IPP 007-54/2015, EVA 2014-2130-0030, ki ga je ministrstvo 7. 10. 2015 posredovalo v medresorsko obravnavo. Tudi v popravljenem Predlogu Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (št. IPP 077-54/2015-11, EVA 2014-2130-0030), ki ga je ministrstvo 11. 12. 2015 posredovalo v ponovno medresorsko usklajevanje, ter v Predlogu Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti za obravnavo na seji vlade (št. 007-54/2015, EVA 2014-2130-003) je pokopališka dejavnost opredeljena kot javna služba.

⁷³ 7. točka obrazložitve Odločbe US št. U-I-223/16-20 z dne 23. 4. 2020.

⁷⁴ Ustavno sodišče je v Odločbi US št. U-I-49/95 z dne 4. 3. 1999 zavzelo stališče, da lahko le zakon opredeli neko dejavnost gospodarske infrastrukture.

⁷⁵ V skladu z določili 7. člena v povezavi z drugim odstavkom 3. člena ZGJS mora občina v odloku, ki ureja občinsko GJS, predpisati način opravljanja te GJS. Določitev načina opravljanja GJS vključuje opredelitev: organizacijske in prostorske zasnove opravljanja GJS, vrste in obsega javnih dobrin ter njihove prostorske razporeditve, pogojev za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin, pravic in obveznosti uporabnikov, virov financiranja GJS in načina njihovega oblikovanja in vrste ter obsega objektov in naprav, potrebnih za izvajanje GJS.

o pokopališkem redu upravljanje pokopališč opredeljeno kot GJS in 17 (11,8 %) občin urejanje pokopališč opredeljeno kot GJS, kar prikazuje Tabela 7.

Tabela 7 Način izvajanja upravljanja in urejanja pokopališč oziroma pokopališke dejavnosti v odlokih o pokopališkem redu, sprejetih do 30. 6. 2021

Način zagotavljanja pokopališke dejavnosti v odlokih o pokopališkem redu	Upravljanje pokopališč		Urejanje pokopališč	
	Št. občin	Delež v %	Št. občin	Delež v %
V odloku je dejavnost določena za GJS	29	20,1	17	11,8
Dejavnost je v pristojnosti občin	28	19,4	27	18,8
Dejavnost zagotavlja občina	42	29,2	52	36,1
V odloku ni opredeljen način izvajanja dejavnosti	44	30,6	47	32,6
Občina nima pokopališča	1	0,7	1	0,7
Skupaj – občine z odloki do 30. 6. 2021	144	100	144	100

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Občine so način upravljanja pokopališč, poleg v odlokih o pokopališkem redu, uredile tudi v splošnih odlokih o GJS v občini ali pa le v njih. 12 občin v odloku o pokopališkem redu ni opredelilo načina izvajanja dejavnosti upravljanja pokopališč, so pa upravljanje pokopališč kot GJS določile v splošnem odloku o GJS v občini. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je upravljanje pokopališč kot GJS v odloku o pokopališkem redu ali v splošnem odloku o GJS oziroma v obeh odlokih določilo 49⁷⁶ (34 %) občin od 144 občin, ki so občinske predpise uskladile z ZPPDej do 30. 6. 2021.

Ministrstvo ni pripravilo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej, ki bi nedvoumno določal, ali je upravljanje in urejanje pokopališč GJS, zato so občine v svojih odlokih o pokopališkem redu dejavnost različno opredelile, pri tem je manj kot petina občin v svojih odlokih določila, da je pokopališka dejavnost GJS. Drugače je pri ureditvi 24-urne dežurne službe v občinskih odlokih, ki je v ZPPDej nedvoumno opredeljena kot obvezna občinska GJS, posledica česar je, da je vseh 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu, v svojih odlokih o pokopališkem redu 24-urno dežurno službo opredelilo kot GJS. Ker ZPPDej ne določa nedvoumno, ali je pokopališka dejavnost oziroma dejavnost upravljanja in urejanja pokopališč GJS, v občinskih predpisih ni določena enotno in se ne izvaja enotno.

2.1.1.3.1.b ZGJS v 7. členu določa način opravljanja GJS, ki ga občina podrobneje določi v občinskem odloku. Preverili smo, ali so občine v odlokih o pokopališkem redu določile pomembnejše elemente načina opravljanja dejavnosti upravljanja pokopališč, in sicer: organizacijsko obliko izvajanja upravljanja pokopališč oziroma upravljavca pokopališč, vrsto in obseg javnih dobrin ter njihovo prostorsko razporeditev oziroma pokopališča, kjer se dejavnost izvaja, in vire financiranja ter način

⁷⁶ Od tega 29 občin, ki so upravljanje pokopališč določile za GJS v odloku o pokopališkem redu (od katerih je 13 občin to določilo tudi v splošnem odloku o GJS), in 20 občin, ki so to določile v splošnem odloku o GJS (8 občin, ki so po splošnem odloku o GJS zagotavljale upravljanje pokopališč oziroma je bilo to v njihovi pristojnosti, in 12 občin, ki so način dejavnosti upravljanja pokopališč določile le v splošnem odloku o GJS).

njihovega oblikovanja. Tabela 8 prikazuje število občin, ki so navedeno vsebino določile v odloku o pokopališkem redu za dejavnost upravljanja pokopališč.

Tabela 8 Določitev pomembnejših elementov načina opravljanja dejavnosti upravljanja pokopališč po 7. členu ZGJS v odlokih o pokopališkem redu, sprejetih do 30. 6. 2021

Določitev pomembnejših elementov načina opravljanja dejavnosti upravljanja pokopališč po 7. členu ZGJS v občinskih odlokih o pokopališkem redu	Občine z navedeno ureditvijo do 30. 6. 2021	
	Število	Delež v %
Določila je upravljavca pokopališča, pokopališča, kjer se dejavnost izvaja, ter vire financiranja in njihovo oblikovanje	27	18,8
Ni določila vseh virov financiranja in njihovega oblikovanja	83 ¹⁾	57,6
Ni določila upravljavca pokopališča	2 ²⁾	1,4
Ni določila upravljavca pokopališča in virov financiranja in njihovega oblikovanja	20 ³⁾	13,9
Ni določila upravljavca pokopališč in pokopališč, kjer se dejavnost izvaja	1	0,7
Ni določila pokopališč in virov financiranja in njihovega oblikovanja	5	3,5
Ni določila upravljavca pokopališča, pokopališč, kjer se dejavnost izvaja, ter virov financiranja in njihovega oblikovanja	5	3,5
Nima pokopališča	1	0,7
Skupaj – občine	144	100

Opomba: ¹⁾ Od teh je 63 občin kot vir financiranja določilo grobnino, za katero je navedlo način oblikovanja.

²⁾ Od teh je 1 občina določila organizacijo oblike upravljanja pokopališča.

³⁾ Od teh je 14 občin navedlo organizacijsko obliko upravljanja pokopališča, 7 občin pa je določilo grobnino.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Tabela 8 prikazuje, da 116 občin⁷⁷ od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu in imajo pokopališča, v odloku o pokopališkem redu ni določilo pomembnejših elementov načina opravljanja GJS iz 7. člena ZGJS, kot so: upravljavec pokopališča, navedba pokopališč, kjer se dejavnost izvaja, ter viri financiranja in njihovo oblikovanje. 5 občin v odlokih o pokopališkem redu ni določilo nobenega od izbranih pomembnejših elementov načina opravljanja GJS, vse ostale občine pa so v odlokih opredelile vsaj nekatere elemente načina opravljanja GJS iz 7. člena ZGJS. Tabela 8 prikazuje, da je večina občin v svoje odloke o pokopališkem redu pri ureditvi upravljanja pokopališč vsaj delno vključila elemente načina opravljanja GJS, ki so predpisani v 7. členu ZGJS, vse pomembnejše elemente načina opravljanja GJS pa je v svoje odloke vključilo le 27 (18,7 %) občin od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu.

V odgovorih na vprašalnik so določene občine pojasnile, da niso sprejele odlokov o pokopališkem redu zaradi nejasnosti statusa pokopališke dejavnosti v ZPPDej, torej ali je upravljanje in urejanje pokopališč GJS. Pri tem so se sklicevale na 61. člen ZLS, ki določa, da občina zagotavlja upravljanje

⁷⁷ Od 116 občin, ki vseh izbranih elementov načina opravljanja GJS nimajo določenih v odloku o pokopališkem redu, ima 22 občin dejavnost upravljanja pokopališč urejeno v splošnem odloku o GJS v občini.

javnih služb, ki jih v skladu z zakonom določi s svojim splošnim aktom, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom.

Čeprav v ZPPDej ni nedvoumno zapisano, da je pokopališka dejavnost oziroma upravljanje pokopališč GJS, ima po naši oceni ureditev pokopališke dejavnosti (predvsem upravljanja pokopališč) v skladu z ZPPDej vse značilnosti in elemente GJS, kot jih določa 7. člen ZGJS, ki določa način opravljanja GJS:

- v 27. členu ZPPDej je določena organizacijska oblika upravljanja pokopališč, in sicer je upravljavca pokopališča občina ali oseba javnega prava, ki jo za upravljavca določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna občine, s svojim aktom v skladu z zakonom, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti; občina pa za izvajanje nalog upravljanja pokopališča lahko pooblasti koncesionarja, kar pa je tudi ena izmed oblik zagotavljanja GJS, predvidenih v 6. členu ZGJS;
- vrsto in obseg javnih dobrin urejata 26. in 28. člen ZPPDej, ki določata storitve, ki jih obsega upravljanje pokopališč, ter 37. člen ZPPDej, ki določa storitve urejanja pokopališč;
- pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin urejajo 29. člen ZPPDej, ki določa sklenitev najemne pogodbe za oddajo groba v najem, 30. člen ZPPDej glede najemnika groba in 33. člen ZPPDej glede oddaje novega groba v najem;
- pravice in obveznosti uporabnikov določajo 30. člen ZPPDej glede najemnika groba, 31. člen ZPPDej, ki najemnika groba zavezuje k vzdrževanju groba in spoštovanju pokopališkega reda in najemne pogodbe, 32. člen ZPPDej, ki ureja trajanje najema, ter 34. člen ZPPDej, ki določa obveznost plačevanja grobnine za najemnika groba;
- viri financiranja pokopališke dejavnosti so navedeni v 28. členu ZPPDej, ki določa plačnika storitev najema pokopaliških objektov in naprav ter storitev grobarjev in pokopališkega pogrebne moštva, v 34. členu ZPPDej, ki določa plačilo grobnine, v tretji alineji drugega odstavka 27. člena ZPPDej, ki določa, da koncesionar za izvajanje investicij kot upravičenec pridobi sredstva iz drugih virov, in v 4. členu ZPPDej v delu, ki se nanaša na pogrebno pristojbino;
- vrsto in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje pokopališke dejavnosti, določajo 39. do 51. člen ZPPDej, ki med drugim opredeljujejo: mrliške vežice, zvrsti grobov, grobnice, prostor za anonimni pokop in za raztros pepela.

S tem, ko je zakonodajalec zadolžil občino kot odgovorno za izvajanje pokopališke dejavnosti z določitvijo storitev, ki morajo biti dostopne vsem uporabnikom pod enakimi pogoji, in z določitvijo elementov za določitev cene storitev, je pokopališko dejavnost postavil v javno sfero in omejil svobodno gospodarsko pobudo. S tem so opredeljeni vsi elementi, ki so značilni za GJS. Da pa bi lahko občine v svojih odlokih o pokopališkem redu opredelile pokopališko dejavnost kot GJS, bi morala takšna opredelitev izhajati iz ZPPDej. Ker ZPPDej ne opredeljuje nedvoumno, ali je pokopališka dejavnost GJS, je ministrstvo glede navedene ureditve prejelo več vprašanj, v zvezi s katerimi je reprezentativnim združenjem občin oziroma posameznim občinam v letih 2018 in 2019 posredovalo pojasnilo, da je pokopališka dejavnost oziroma upravljanje pokopališč GJS ter da ima pokopališka dejavnost vse značilnosti pravnega režima, ki velja za javne službe. Pojasnilo je, da glede na navedeno občina sprejme odlok, s katerim opredeli upravljanje pokopališča kot lokalno GJS in določi organizacijsko obliko izvajanja te dejavnosti na enega od načinov, določenih v ZGJS.

Tabela 9 prikazuje organizacijsko obliko izvajanja pokopališke dejavnosti oziroma upravljanja in urejanja pokopališč, kot izhaja iz odlokov o pokopališkem redu 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele navedene odloke.

Tabela 9 Organizacijska oblika izvajalcev upravljanja in urejanja pokopališč v občinah, ki so imele na dan 30. 6. 2021 sprejet odlok o pokopališkem redu po ZPPDej

Organizacijska oblika izvajalcev upravljanja in urejanja pokopališč v občinah	Upravljanje pokopališč		Urejanje pokopališč	
	Št. občin	Delež v %	Št. občin	Delež v %
Javno podjetje	42	29,2	39	27,1
Režijski obrat	29	20,1	24	16,7
Občina	22	15,3	26	18,1
Koncesionar	16	11,1	12	8,3
Krajevne skupnosti	5	3,5	3	2,1
Pogodbenik	2	1,4	2	1,4
Javno podjetje in krajevna skupnost ¹⁾	14	9,7	0	0,0
Več organizacijskih oblik izvajalcev hkrati ¹⁾	11	7,6	22	15,3
Ni podatka	2	1,4	15	10,4
Občina nima pokopališča	1	0,7	1	0,7
Skupaj – občine	144	100,0	144	100,0

Opomba: ¹⁾ Večina občin ima več pokopališč, izvajalci pokopališke dejavnosti pa so lahko na različnih pokopališčih različni.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Tabela 9 prikazuje, da je v večini občinskih odlokov o pokopališkem redu navedeno, da se upravljanje in urejanje pokopališč v občini izvajata v eni od organizacijskih oblik, ki so v skladu z določili 6. člena ZGJS možne oblike zagotavljanja GJS: javno podjetje, režijski obrat oziroma občina in podelitev koncesije. Od 144 občin, ki so v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejele odloke o pokopališkem redu, se je upravljanje pokopališč vsaj v 109 (75,7 %) občinah in urejanje pokopališč v najmanj 101 (70,1 %) občini izvajalo v eni od organizacijskih oblik izvajanja GJS. Opisano nakazuje na to, da so občine v odlokih o pokopališkem redu za izvajanje pokopališke dejavnosti določile organizacijske oblike, ki so značilne za GJS, čeprav pokopališke dejavnosti v odlokih o pokopališkem redu večinoma niso opredelile kot GJS (Tabela 7).

ZPPDej bi moral jasno in nedvoumno določati pravni režim izvajanja pokopališke dejavnosti oziroma upravljanja in urejanja pokopališč. Ker pa pravni režim izvajanja pokopališke dejavnosti v ZPPDej ni nedvoumno določen, ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da občine v odlokih o pokopaliških redih niso enotno in v celoti uredile dejavnosti, izvajalci pokopališke dejavnosti pa te niso uredili in izvajali na enoten način. Posledično ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da se storitve pokopališke dejavnosti ne izvajajo za vse uporabnike pod enakimi pogoji. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedlo aktivnosti za spremembo in dopolnitev ZPPDej z nedvoumno opredelitvijo, ali je pokopališka dejavnost GJS.

2.1.1.3.1.c V skladu s tretjim odstavkom 3. člena ZGJS se tehnični, oskrbovalni, stroškovni, organizacijski in drugi standardi ter normativi za opravljanje GJS urejajo s predpisi pristojnih

ministrstev. ZPPDej sicer ne opredeljuje, da je pokopališka dejavnost GJS, vendar je ministrstvo razlagalo, da je GJS, zato bi moralo sprejeti standarde in normative za opravljanje pokopališke dejavnosti oziroma upravljanje in urejanje pokopališč. ZGJS določa, da je namen GJS zagotavljanje javnih dobrin, ki so pod enakimi pogoji, določenimi z zakonom ali občinskim odlokom, dostopne vsakomur. Ker ministrstvo ni pripravilo predpisa, ki bi določal normative za opravljanje pokopališke dejavnosti (in tudi ne metodologije za oblikovanje cen storitev pokopališke dejavnosti), dejavnost ni regulirana, posledica tega pa je, da občine pokopališke dejavnosti niso uredile na enoten način in zato obstaja tveganje, da pokopališke storitve uporabnikom niso zagotovljene pod enakimi pogoji. To lahko potrjujejo tudi velike razlike v cenah storitev upravljanja pokopališč (Tabela 11), ki po naši oceni ne morejo biti zgolj posledica različnega obsega storitev.

2.1.1.3.2 Določitev javnega podjetja za upravljavca pokopališč

2.1.1.3.2.a ZPPDej drugače kot Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁷⁸ (v nadaljevanju: ZSPDSLS-1) opredeljuje javno podjetje za upravljavca pokopališč. Prvi odstavek 27. člena ZPPDej namreč določa, da je upravljavec pokopališča občina ali oseba javnega prava, ki jo za upravljavca določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna občine, s svojim aktom v skladu z zakonom, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti (ZSPDSLS-1). ZSPDSLS-1 v 6. točki⁷⁹ v povezavi z 11. točko⁸⁰ 3. člena kot možnega upravljavca stvarnega premoženja (na primer pokopališča) ne dopušča več javnega podjetja, kot je to dopuščal predhodni zakon, ki je urejal stvarno premoženje države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁸¹ (v nadaljevanju: ZSPDSLS), ki je prenehal veljati 9. 3. 2018. Ministrstvo ob pripravi novega ZSPDSLS-1 ni opozorilo, da javno podjetje ni več navedeno med osebami javnega prava, ki so lahko upravljavci stvarnega premoženja države ali občine, kar vpliva na izvajanje upravljanja pokopališč po ZPPDej, če dejavnost ni GJS. Na podlagi odgovorov občin smo ugotovili, da je javno podjetje ena od najpogostejših organizacijskih oblik, v kateri občine izvajajo upravljanje in urejanje pokopališč (Tabela 9). Od 144 občin, ki so sprejele odlok o pokopališkem redu, javno podjetje izvaja upravljanje pokopališč v 42 občinah (29,2 %) in urejanje pokopališč v 39 občinah (27,1 %). Če upravljanje pokopališč ni GJS, potem dejavnosti upravljanja pokopališč v skladu z določili ZPPDej ne morejo izvajati neposredno javna podjetja, temveč le koncesionarji, izbrani na izvedenem javnem razpisu – tudi javno podjetje, če ga občina izbere za koncesionarja, in občina (režijski obrat). Ministrstvo do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni začelo s pripravo predloga sprememb ZPPDej v delu, ki se nanaša na javno podjetje kot upravljavca pokopališč v občini, oziroma ni začelo s pripravo sprememb pravnih podlag, da bo lahko tudi javno podjetje upravljavec pokopališč po ZPPDej. Ministrstvo tudi ni

⁷⁸ Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18.

⁷⁹ Upravljavec stvarnega premoženja je državni organ, samoupravna lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, ki ji je država ali samoupravna lokalna skupnost v skladu s predpisi ali aktom o ustanovitvi dolžna zagotavljati stvarno premoženje kot pogoje za delovanje.

⁸⁰ Osebe javnega prava so država, samoupravne lokalne skupnosti, ožji deli samoupravnih lokalnih skupnosti, če je s statutom samoupravne lokalne skupnosti določeno, da gre za pravne osebe javnega prava, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javne agencije in javni skladi. Po ZSPDSLS (9. točka 3. člena) pa so osebe javnega prava država, samoupravne lokalne skupnosti, Banka Slovenije, javni zavod, javni gospodarski zavod, javna agencija, javni sklad in javno podjetje.

⁸¹ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 47/13 – ZDU-1G, 50/14, 90/14 – ZDU-11, 14/15 – ZUJFO, 76/15 in 11/18 – ZSPDSLS-1).

predlagalo, da se upravljanje pokopališč v ZPPDej opredeli kot GJS, s čimer bi vzpostavilo pravno podlago, da lahko tudi javna podjetja kot ena izmed oblik izvajanja GJS iz 6. člena ZGJS izvajajo upravljanje pokopališč.

2.1.1.3.2.b Ministrstvo je v odgovoru z dne 25. 4. 2018 na vprašanja 2 občinskih uprav glede določitve javnega podjetja za upravljavca pokopališč v povezavi z določili ZSPDSLS-1, naslovljenim na vsa združenja občin in GZS, navedlo, da lahko ZPPDej kot specialni zakon glede na ZSPDSLS-1 širše določa pojem osebe javnega prava za namen določitve upravljavca pokopališč. Pojasnilo je, da se ob upoštevanju določil 19. člena⁸² ZSPDSLS-1 ter opredelitve upravljavca pokopališča v prvem odstavku 27. člena ZPPDej določba 27. člena ZPPDej razlaga tako, da se za potrebe ZPPDej kot oseba javnega prava šteje tudi javno podjetje, ki ga za upravljavca določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna občine. V skladu s pojasnilom ministrstva lahko občina v aktu o ustanovitvi javnega podjetja določi, da je javno podjetje ustanovljeno za namen upravljanja občinskih pokopališč, s tem pa ga določi za upravljavca pokopališč. Upravljavec v smislu ZSPDSLS-1, to je s pravico pridobivanja in razpolaganja, pa ostaja občina, ki se tudi vpiše kot upravljavka v uradne evidence Geodetske uprave Republike Slovenije in ima tako nepremičnine zavedene v osnovnih sredstvih. Na vprašanje, ali je lahko javno podjetje v skladu s 27. členom ZPPDej upravljavec pokopališča, je na podlagi iste pravne podlage, to je prvega odstavka 27. člena ZPPDej, ministrstvo podalo 2 nasprotni stališči: da je javno podjetje upravljavec pokopališča, ker je ZPPDej specialni zakon, hkrati pa občina ostaja upravljavec, ki se vpiše kot upravljavec v uradne evidence Geodetske uprave Republike Slovenije. Ocenjujemo, da takšni pravni zaključki ne izhajajo iz določbe prvega odstavka 27. člena ZPPDej. S tem, ko se prvi odstavek 27. člena ZPPDej sklicuje na ZSPDSLS-1, je nastala sistemska nedoslednost, ki občinam otežuje ureditev izvajanja pokopališke dejavnosti po ZPPDej in ki bi jo bilo treba odpraviti, ministrstvo pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, tega ni storilo. Kljub opozorilu Ministrstva za javno upravo z dne 23. 3. 2018, da so javna podjetja zaradi pravnega statusa gospodarskih družb in širokih upravičenj upravljavca po ZSPDSLS-1 iz slednjega izločena in da je treba morebitna odstopanja ob sodelovanju Ministrstva za finance urediti v specialnih zakonih, je ministrstvo javnost seznanilo z opisanim nasprotujočim pojasnilom in ni pristopilo k pripravi predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej, da bi vzpostavilo zakonsko podlago, da so lahko javna podjetja upravljavci pokopališč po ZPPDej.

2.1.1.3.3 Ureditev financiranja pokopališke dejavnosti

Slika 4 predstavlja storitve upravljanja pokopališč in vire financiranja, ki jih določa ZPPDej. V skladu s tretjim odstavkom 37. člena ZPPDej mora občina zagotoviti sredstva za zgraditev ali razširitev pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture.

⁸² 19. člen ZSPDSLS-1 določa, da so upravljavci stvarnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti samoupravne lokalne skupnosti in osebe javnega prava, ki jih za upravljavca določa ustanovitveni akt ali akt organa, odgovornega za izvrševanje proračuna.

Slika 4 Storitve upravljanja pokopališč in viri financiranja

UPRAVLJAVEC POKOPALIŠČA		
OBČINA	OSEBA JAVNEGA PRAVA (s svojim aktom določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna občine)	KONCESIONAR
UPRAVLJANJE POKOPALIŠČ		VIRI FINANCIRANJA
- zagotavljanje urejenosti pokopališča ○ vzdrževanje pokopališč ter pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture		GROBNINA - sorazmerni delež letnih stroškov upravljanja pokopališke dejavnosti
○ storitve najema pokopaliških objektov in naprav ○ storitve grobarjev in storitve pokopališkega pogrebne moštva		- upravljavec zaračunava izvajalcem pogrebnih storitev + morebitno pogrebno pristojbino
- izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja		- sredstva zagotavlja občina ali jih pridobi koncesionar iz drugih virov
- oddaja grobov v najem - vodenje evidenc in izdajanje soglasij glede posegov na pokopališču		GROBNINA - upravljavec zaračuna najemnikom grobov - s sklepom na predlog upravljavca določi občina (upošteva pogrebno pristojbino)

Vir: 26., 27., 28., 34. in 37. člen ZPPDej.

V ZPPDej so določeni naslednji možni viri financiranja upravljanja pokopališč:

- plačila storitev grobarjev in storitev pokopališkega pogrebne moštva, ki jih upravljavec pokopališča zaračuna izvajalcem pogrebnih storitev v skladu s cenikom⁸³,
- plačila storitev najema pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture, ki jih upravljavec pokopališča zaračuna izvajalcem pogrebnih storitev v skladu s cenikom⁸⁴,
- plačilo grobnine, ki jo za najem groba plačuje najemnik groba⁸⁵,
- sredstva iz drugih virov za izvajanje investicij, ki ji pridobi koncesionar⁸⁶,
- pogrebna pristojbina, ki jo lahko določi občina za izvedbo pogreba na posameznem pokopališču in jo upravljavcu pokopališča plača izvajalec pogreba⁸⁷.

Eden od virov financiranja upravljanja pokopališč je tudi plačilo storitev prijave pokopa upravljavcu pokopališča, ki ga določajo Standardi in normativi za osnovni pogreb.

⁸³ Tretja alineja prvega odstavka in četrti odstavek 28. člena ZPPDej.

⁸⁴ Druga alineja prvega odstavka in četrti odstavek 28. člena ZPPDej.

⁸⁵ Prvi odstavek 34. člena ZPPDej.

⁸⁶ Tretja alineja drugega odstavka 27. člena ZPPDej.

⁸⁷ Devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej.

2.1.1.3.3.a Tabela 10 predstavlja podatke o virih financiranja upravljanja pokopališč v občinah, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu. Pri tem je posamezna občina navedla več virov financiranja upravljanja pokopališč.

Tabela 10 Viri financiranja upravljanja pokopališč v občinah, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu

Viri financiranja upravljanja pokopališč	Ureditev v odlokih o pokopališkem redu do 30. 6. 2021	
	Št. občin	Delež ¹⁾ v %
Grobnina	137	97,9
Sredstva občin za investicije	103	73,6
Plačila izvajalcev pogrebnih storitev za storitve najema pokopaliških objektov in naprav in za storitve grobarjev ter pokopališkega pogrebnega moštva	54	38,6
Pogrebna pristojbina	18	12,9
Plačila upravljavcu pokopališča za storitve prijave pokopa	17	12,1
Subvencije občine, ker zbrana sredstva za upravljanje pokopališč ne pokrivajo stroškov upravljanja pokopališč	12	8,6
Sredstva iz najemnine za poslovilno vežico	5	3,6
Sredstva iz tržne dejavnosti	3	2,1
Drugi viri	5	3,5

Opomba: ¹⁾ 140 od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu, je v odgovorih na vprašalnik sporočilo podatke o virih financiranja upravljanja pokopališč v občinah.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Večina občin (115 od 140 občin oziroma 82,1 %) zagotavlja več virov financiranja upravljanja pokopališč. Primarni vir financiranja upravljanja pokopališč je grobnina, sledijo sredstva za investicije, ki jih zagotavljajo občine. Plačila izvajalcev pogrebnih storitev za storitve najema pokopaliških objektov in naprav in za storitve grobarjev ter pokopališkega pogrebnega moštva so viri financiranja upravljanja pokopališč v 54 občinah (38,6 %). Pogrebna pristojbina in plačila storitev upravljavcu pokopališča za prijavo pokopa so viri financiranja upravljanja s pokopališči v dobri desetini občin. Slaba desetina občin pa zaradi prenizkih zbranih sredstev za upravljanje pokopališč navedeno dejavnost subvencionira. V nekaterih občinah so viri financiranja upravljanja pokopališč tudi sredstva iz najemnine za poslovilno vežico, sredstva iz tržne dejavnosti in drugi viri⁸⁸. Iz opisanega izhaja, da občine uporabljajo različne vire financiranja upravljanja pokopališč, tudi vire, ki niso predpisani z ZPPDej.

Nekatere občine so z odloki določile, da upravljavci pokopališč lahko zaračunavajo nadomestilo, odškodnino ali prispevek za novo uporabo grobnega polja oziroma delež k investicijam na pokopališču za razširitev pokopališča gospodinjstvom, ki v času gradnje pokopališča niso plačala prispevka k investiciji. Ministrstvo ni ugotovilo, da so te občine določile, da upravljavci pokopališč

⁸⁸ Donacije posameznikov, pristojbina za pridobitev groba, koncesijska dajatev in dodatna investicijska sredstev po koncesijski pogodbi, lastna sredstva krajevnih skupnosti, proračunska sredstva upravljavca.

najemnikom grobov zaračunajo prispevek za zgraditev ali razširitev pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture, kar bi morala zagotoviti občina.

2.1.1.3.3.b V ZPPDej je določen zgolj osnovni vsebinski okvir za oblikovanje cen storitev upravljanja pokopališč, saj ZPPDej ne predpisuje, kako se določijo posamezne cene storitev upravljanja pokopališč. ZPPDej ne napotuje na sprejem metodologije za oblikovanje posameznih cen upravljanja pokopališč, s katero bi se med drugim določilo izhodišča za oblikovanje cene, upravičene stroške, obračun in poračun in utemeljitev cene z elaboratom. ZPPDej za storitve vzdrževanja pokopališč in pokopaliških objektov in naprav in druge pokopališke infrastrukture ter storitve grobarjev in storitve pokopališkega pogrebnega moštva določa obseg storitev, ki povzročajo stroške, ki so vključeni v ceno storitev, ne določa pa vseh stroškov navedenih storitev in sestavine cene storitev. ZPPDej pri pogrebni pristojbini niti ne določa storitev, ki povzročajo stroške, ki se pokrijejo s pogrebno pristojbino. Opisane nedoločenosti občinam dopuščajo, da cene storitev pokopališke dejavnosti oblikujejo po svoje in ne na podlagi metodologije, ki bi bila enotna za celotno državo, kar pa lahko prebivalce različnih občin postavlja v neenak položaj. Običajno krovni zakoni, ki urejajo GJS, vsebujejo tudi obveznost priprave podzakonskega akta, ki določa metodologijo za oblikovanje cen GJS. ZPPDej za 24-urno dežurno službo, ki jo opredeljuje kot GJS, določa tudi pripravo podzakonskega akta, ki ureja metodologijo za oblikovanje cen navedene GJS. Ker ZPPDej ne določa, da je pokopališka dejavnost GJS, tudi ne določa obveznosti priprave podzakonskega predpisa, ki bi določal metodologijo za oblikovanje cen GJS.

Ob predpostavki, da je pokopališka dejavnost oziroma upravljanje pokopališč GJS, kar je ministrstvo v dopisih reprezentativnim združenjem občin že pojasnilo, bi ZPPDej moral določati način oblikovanja cen oziroma predvidevati sprejem metodologije za določitev cen, saj 7. člen ZGJS med drugim določa, da občina (v področnem občinskem odloku) določi vire financiranja GJS in način njihovega oblikovanja, drugi odstavek 59. člena ZGJS pa določa, da se cene GJS oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom. ZPPDej ne opredeljuje načina in postopka oblikovanja cen storitev upravljanja pokopališč, niti ne napotuje na sprejem metodologije za oblikovanje cene posameznih storitev upravljanja pokopališč. Občine brez usmeritev glede oblikovanja cen storitev oziroma brez uredbe o metodologiji za določitev cen ne morejo na enoten način oblikovati cen storitev upravljanja pokopališč. Enotna metodologija za oblikovanje cene posameznih storitev upravljanja pokopališč bi morala vsebovati vsaj izhodišča za oblikovanje cen, upravičene stroške, obračun in poračun, utemeljitev cene z elaboratom in njegovo predložitev, vključno s spremembami cen, v potrditev občini ter bi morala biti določena za vse storitve upravljanja, ki jih upravljavec zaračunava. Ministrstvo ni pripravilo in vladi posredovalo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej za vključitev določila o sprejemu podzakonskega predpisa o metodologiji za oblikovanje cen storitev upravljanja pokopališč, kar bi predstavljalo podlago za sprejem uredbe o oblikovanju cen dejavnosti, s čimer ni vzpostavilo pogojev za enoten način določanja cen upravljanja pokopališč v državi.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi predlog sprememb in dopolnitev ZPPDej, ga posreduje vladi in v njem:

- *vzpostavi podlage za sprejem podzakonskega predpisa, ki bo podrobneje določil metodologijo za oblikovanje cen za vse storitve dejavnosti upravljanja pokopališč, za katero ministrstvo razlaga, da je GJS (storitve najema pokopaliških objektov in naprav, storitve grobarjev in storitve pokopališkega pogrebne moštva, storitve prijave pokopa, grobnino in pogrebno pristojbino).*

2.1.1.3.3.c V skladu z 28. členom ZPPDej upravljavec pokopališč izvajalcem pogrebnih storitev zaračunava storitve najema pokopaliških objektov in naprav, storitve grobarjev in storitve pokopališkega pogrebne moštva ter morebitno pogrebno pristojbino po devetnajsti alineji drugega odstavka 4. člena ZPPDej. Standardi in normativi za osnovni pogreb pa določajo še plačilo upravljavcu pokopališča za prijavo pokopa, ki se nanaša na plačilo upravljavcu pokopališča za sprejem naročnika pokopa, prijavo pokopa in ureditev dokumentacije (evidence), določitev in ogled groba, organizacijo prevoza, pripravo in izdajo računa. Tabela 11 predstavlja najvišje, najnižje, povprečne in skupne cene storitev upravljanja pokopališč, kot so jih sporočile občine, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu.

Tabela 11 Cene storitev upravljanja pokopališč, ki se nanašajo na izvedbo pogreba v občinah, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu po ZPPDej

v EUR

Storitve upravljanja pokopališč	Cena ¹⁾	Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021
Storitve najema pokopaliških objektov in naprav	najnižja	14,64	14,64	14,64	14,64	14,64
	najvišja	132,50	132,50	132,50	132,50	315,00
	povprečna	89,84	90,19	88,77	89,03	91,24
	št. občin ²⁾	63	64	71	75	77
Storitve grobarjev	najnižja	9,05	9,05	9,62	9,62	9,62
	najvišja	227,41	228,00	366,83	558,45	558,45
	povprečna	166,33	176,65	179,90	200,82	196,60
	št. občin ²⁾	35	37	41	44	48
Storitve pokopališkega pogrebnega moštva	najnižja	26,82	26,82	27,17	27,17	27,17
	najvišja	200,00	255,44	255,44	353,68	353,68
	povprečna	158,76	162,13	159,23	166,00	164,07
	št. občin ²⁾	34	36	41	43	45
Storitve prijave pokopa	najnižja	8,76	8,76	8,76	8,76	8,76
	najvišja	91,39	91,39	132,59	132,59	132,59
	povprečna	118,06	118,19	111,30	106,16	100,41
	št. občin ²⁾	24	24	27	31	33
Pogrebna pristojbina	najnižja	20,00	20,00	10,95	10,95	10,95
	najvišja	20,00	20,00	50,00	90,00	145,00
	povprečna	20,00	20,00	30,19	42,06	60,48
	št. občin ²⁾	1	1	5	9	13 ³⁾
Skupaj	najnižja	79,27	79,27	71,14	71,14	71,14
	najvišja	671,30	727,33	937,36	1.267,22	1.504,72
	povprečna	552,99	567,16	569,39	604,07	612,80

Opomba: ¹⁾ Vse cene storitev med seboj niso primerljive, ker upravljavci posameznih pokopališč nudijo različen obseg storitev, poleg tega so odvisne od vrste pogreba (s krsto, žarni ali raztros pepela).

²⁾ Število občin, ki je poročalo o ceni.

³⁾ Ena od občin ima različne cene za 3 pokopališča, podatki se nanašajo na 15 pokopališč.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Tabela 11 prikazuje, da so se cene storitev upravljanja pokopališč v obdobju 2017–2021 večinoma zviševale. Izmed storitev upravljanja pokopališč je bila najvišja povprečna cena pri storitvah grobarjev. Povprečna cena vseh storitev upravljanja pokopališč, ki so povezane s pogrebom oziroma pokopom, v obdobju 2017–2021 je znašala od 553 do 613 EUR, kar predstavlja skoraj polovico zneska najvišje cene osnovnega pogreba, kot jo določa tretji odstavek 16. člena ZPPDej in ki je v obdobju 2017–2021 znašala od približno 900 EUR do 1.200 EUR (povezava s točko 2.1.1.2.3.b) – upravljavec pokopališča namreč zaračuna izvajalcu pogreba za izvedene storitve upravljanja pokopališč, ta pa jih zaračuna naročniku pogreba, ki je praviloma tudi plačnik pogreba. Iz tabele pa je tudi razvidna velika razlika med najnižjo in najvišjo ceno posamezne storitve, ki večinoma presega povprečno ceno.

2.1.1.3.3.d ZPPDej določa v:

- 26. členu, da upravljanje pokopališč med drugim obsega izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja; viri za financiranje upravljanja pokopališč so v skladu z ZPPDej: grobnina, plačila storitev grobarjev in storitev pokopališkega pogrebnega moštva, plačila storitev najema pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture, sredstva iz drugih virov za izvajanje investicij, ki ji pridobi koncesionar, in pogrebna pristojbina, ki jo lahko določi občina;
- 37. členu, da urejanje pokopališč med drugim obsega zgraditev ali razširitev obstoječega pokopališča in zgraditev pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture na pokopališču; občina pa mora zagotoviti sredstva za navedene "investicije".

Iz določil ZPPDej ni jasno razvidno, katere investicije so vključene v 26. člen in katere v 37. člen ZPPDej, in posledično tudi ne, iz katerih virov se financirajo. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni predlagalo sprememb in dopolnitev ZPPDej, v katerih bi bilo nedvoumno opredeljeno, kam sodijo investicije v pokopališča in pokopališko infrastrukturo (med upravljanje ali med urejanje pokopališč) in iz katerih virov se financirajo investicije oziroma kdo naj zagotovi sredstva za investicije.

Pojasnilo ministrstva

Pri izvajanju investicij, ki so navedene med upravljanjem pokopališč v 26. členu ZPPDej, gre za investicije, za katere si koncesionar kot upravičenec lahko pridobi sredstva iz drugih (nepovratnih) virov, kot je določeno v tretji alineji drugega odstavka 27. člena ZPPDej, in jih izvaja na podlagi koncesijske pogodbe.

Opozarjamo, da iz določil ZPPDej ni razvidno, da se investicije, ki so navedene v okviru upravljanja pokopališč v 26. členu ZPPDej, nanašajo na investicije, za katere si koncesionar kot upravičenec pridobi sredstva iz drugih virov, kot to določa tretja alineja drugega odstavka 27. člena ZPPDej. Opozarjamo tudi, da iz ZPPDej ni razvidno, kateri so lahko drugi, nepovratni viri za financiranje investicij.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj predlaga spremembo in dopolnitev ZPPDej, kjer bo nedvoumno opredeljeno, kam sodijo investicije v pokopališča in pokopališko infrastrukturo (med upravljanje ali med urejanje pokopališč) in iz katerih virov se financirajo oziroma kdo naj zagotovi sredstva za investicije.

Tabela 12 predstavlja podatke o letnih odhodkih za urejanje pokopališč občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu in so sporočile podatke za urejanje pokopališč v obdobju 2017–2020. Pri tem je treba upoštevati, da investicije v pokopališča predstavljajo enkratne dogodke na več let.

Tabela 12 Odhodki občin za urejanje pokopališč v obdobju 2017–2020

		v EUR				
		Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019	Leto 2020	Skupaj
Odhodki za zgraditev ali razširitev pokopališča	skupaj	783.022	3.148.732	3.271.687	9.784.578	16.988.019
	št. občin ¹⁾	23	23	23	26	39
Odhodki za zgraditev ali razširitev pokopaliških objektov, naprav in druge pokopališke infrastrukture	skupaj	2.566.844	4.792.801	4.326.004	2.982.884	14.668.533
	št. občin ¹⁾	68	71	71	83	104
Odhodki za urejanje pokopališč – občine skupaj		3.349.866	7.941.533	7.597.691	12.767.462	31.656.552

Opomba: ¹⁾ Število občin, ki so sporočile podatke.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

V obdobju 2017–2020 je v zgraditev ali razširitev pokopališč investiralo 39 občin v skupnem znesku 16.988.019 EUR, v pokopališke objekte, naprave in drugo pokopališko infrastrukturo pa 104 občine v skupnem znesku 14.668.533 EUR.

2.1.1.3.3.e ZPPDej dopušča, da upravljavec pokopališča storitve najema pokopaliških objektov in naprav in storitve grobarjev in pokopališkega pogrebnega moštva zaračuna 2-krat – najprej izvajalcem pogrebnih storitev (ki te stroške zaračunajo plačniku pogreba) in nato še z grobnino, ki jo plača najemnik groba upravljavcu pokopališča. Četrti odstavek 28. člena ZPPDej namreč določa, da storitve najema pokopaliških objektov in naprav ter storitve grobarjev in pokopališkega pogrebnega moštva zaračuna upravljavec pokopališča izvajalcem pogrebnih storitev v skladu s cenikom, kot ga določa pokopališki red. Izvajalci pogrebnih storitev pa nato te stroške zaračunajo plačniku pogreba. Po tretjem odstavku 34. člena ZPPDej stroški grobnine vključujejo stroške za urejenost pokopališča, oddaje grobov v najem in stroške vodenja evidenc. V skladu s prvim odstavkom 28. člena ZPPDej pa so storitve najema pokopaliških objektov in naprav ter storitve grobarjev in pokopališkega pogrebnega moštva, poleg vzdrževanja pokopališč ter pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture, del zagotavljanja urejenosti pokopališča, stroški urejenosti pokopališč pa so del stroškov, ki sestavljajo grobnino, ki jo upravljavcu pokopališča plača najemnik groba v skladu z določili tretjega odstavka 34. člena ZPPDej. Tretji odstavek 34. člena ZPPDej med stroške grobnine vključuje celotne stroške za urejenost pokopališč namesto zgolj stroškov vzdrževanja pokopališč ter pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture, za katere ZPPDej ne določa posebej plačnika storitev.

Ministrstvo je bilo seznanjeno z opisano zakonsko nedoslednostjo, saj je 28. 5. 2019 reprezentativnim združenjem občin podalo pojasnilo o tem, kateri so stroški grobnine. Ministrstvo v svojem pojasnilu⁸⁹ namreč ni navedlo, da med stroške grobnine sodijo tudi: storitve grobarjev in pokopališkega pogrebnega moštva in storitve najema pokopaliških objektov in naprav, kot je opredeljeno v tretjem odstavku 34. člena v povezavi s prvim odstavkom 28. člena ZPPDej, navedlo pa

⁸⁹ Ministrstvo je pojasnilo, da stroški grobnine vključujejo stroške vzdrževanja pokopališč ter pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture, administrativne stroške oddaje grobov v najem in stroške vodenja evidenc.

je vse ostale stroške, ki po ZPPDej sodijo med stroške grobnine. Čeprav je iz pojasnila razvidno, da je bilo ministrstvo seznanjeno, da določila ZPPDej dopuščajo dvojno zaračunavanje iste storitve, vladi ni predlagalo spremembe in dopolnitve ZPPDej, s katero bi se nedoslednost odpravila.

Grobnina je sorazmerni delež letnih stroškov upravljanja pokopališke dejavnosti za posamezno vrsto groba, izračunan na podlagi seštevka vseh vrst grobov in njihovih razmerij do enojnega groba. Višino grobnine, na predlog upravljavca pokopališča, s sklepom določi občina.⁹⁰ Občine, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu, so sporočile podatke za 768 pokopališč, pri čemer so podatki glede velikosti grobnega mesta za enojni grob in višino grobnine za več pokopališč enaki oziroma različni za pokopališča v isti občini. Po podatkih občin znaša najmanjši enojni grob 1 m², največje grobno mesto 5,06 m², povprečno grobno mesto pa 2,4 m². Tabela 13 predstavlja najnižje in najvišje cene grobnine za enojni grob, največje razlike v cenah in povprečne cene grobnine v obdobju 2017–2021.

Tabela 13 Višina grobnine za enojni grob

Višina grobnine za enojni grob na leto	v EUR z DDV				
	Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021
Št. pokopališč z različnimi podatki	160	167	169	178	181
Najnižja cena grobnine	6,95	6,95	6,95	7,93	7,93
Najvišja cena grobnine	40,8	42,7	43,49	43,49	43,49
Razlika v ceni	33,85	35,75	36,54	35,56	35,56
Povprečna cena	22,35	22,58	22,80	23,45	24,47

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je cena grobnin za enojni grob povečala. Najnižja cena grobnine za enojni grob je znašala od 6,95 EUR do 7,93 EUR na leto, najvišja cena grobnine za enojni grob pa od 40,8 EUR do 43,49 EUR na leto. Na višino grobnine vplivajo razpoložljive storitve upravljanja pokopališč in s tem povezani stroški.

2.1.1.3.3.f V skladu z ZPPDej mora občina s pokopališkim redom določiti enotni cenik uporabe pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture⁹¹ in storitev najema pokopaliških objektov in naprav ter storitev grobarjev in storitev pokopališkega pogrebnega moštva⁹². ZPPDej ne določa jasno, ali se cenik uporabe pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture nanaša na grobnino ali na storitve najema pokopaliških objektov in naprav. ZPPDej tudi ne določa jasno, ali mora biti enotni cenik uporabe pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture sestavni del odloka o pokopališkem redu ali pa naj odlok le napotuje na sprejem navedenega cenika, niti ne določa javne objave višine pogrebne pristojbine. Od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu, je 1 občina cenik uporabe pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture določila v odloku o pokopališkem redu, 130 občin pa je v odloku navedlo način

⁹⁰ 34. člen ZPPDej.

⁹¹ Osemnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej.

⁹² Četrty odstavek 28. člena ZPPDej.

sprejema cenika. Ministrstvo ni pripravilo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej in ga predložilo vladi, ki bi za vse storitve upravljanja pokopališč določal objavo cen na enoten način, s čimer bi prispevalo k večji preglednosti izvajanja dejavnosti upravljanja pokopališč.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi predlog sprememb in dopolnitev ZPPDej in v njem predlaga dopolnitev vsebine odlokov o pokopališkem redu z obveznostjo javne objave cen vseh storitev upravljanja pokopališč in predlaga, da se v odloku o pokopališkem redu določi način sprejema cenikov storitev upravljanja pokopališč.

2.1.1.3.3.g ZPPDej določa⁹³, da se s pokopališkim redom določi pogrebna pristojbina, ki jo lahko določi občina za izvedbo pogreba na posameznem pokopališču. Pogrebno pristojbino upravljavcu pokopališča plača izvajalec pogreba. Občina pa pogrebno pristojbino upošteva tudi pri določitvi višine grobnine⁹⁴. V ZPPDej ni opredeljeno, kako se določi višina pogrebne pristojbine glede na višino grobnine – odsotnost predpisa in metodologije omogoča upravljavcu pokopališča, da lahko neupravičeno zaračunava pogrebno pristojbino izvajalcem pogreba in tako uporabnike storitev upravljanja pokopališč postavlja v neenak položaj.

Od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu, so 104 občine v odloku o pokopališkem redu določile, da občina lahko določi pogrebno pristojbino. Večina teh odlokov določa, da občina lahko določi pogrebno pristojbino za izvedbo pogreba na posameznem pokopališču in jo upravljavcu pokopališča plača izvajalec pogreba. Višino pogrebne pristojbine določi občinski svet oziroma drug pristojen organ s sklepom. Od 104 občin, ki so dopustile zaračunavanje pogrebne pristojbine z odlokom o pokopališkem redu, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pogrebno pristojbino zaračunavalo oziroma nam je sporočilo podatke o tem le 13⁹⁵ občin. Tabela 11 predstavlja najvišjo, najnižjo in povprečno višino pogrebne pristojbine. Najnižja pogrebna pristojbina je znašala 10,95 EUR, najvišja pa 145 EUR. Glede na podatke občin se višina pogrebne pristojbine na posameznem pokopališču ni spreminjala, ampak ostaja enaka več let zapored.

V nadaljevanju predstavljamo primere selektivnega zaračunavanja pogrebne pristojbine, kot so nam jih predstavili nekateri izvajalci pogrebne dejavnosti.

⁹³ Devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej.

⁹⁴ Četrty odstavek 34. člena ZPPDej določa, da višino grobnine na predlog upravljavca pokopališča s sklepom določi občina, ki pri tem upošteva tudi morebitno pogrebno pristojbino ter druga sredstva, namenjena upravljanju pokopališča.

⁹⁵ Podatek o številu občin, ki so v odloku o pokopališkem redu določile pogrebno pristojbino, smo pridobili na podlagi preveritve odlokov o pokopališkem redu, zato se razlikuje od podatka, ki ga vsebuje Tabela 10, ki prikazuje število občin, ki so med viri financiranja navedle pogrebno pristojbino.

Primer: Selektivno zaračunavanje pogrebne pristojbine

Nekateri izvajalci pogrebne dejavnosti so opozorili, da naj bi ponekod pogrebno pristojbino ob izvedbi pogreba na določenem pokopališču plačevali le izvajalci pogrebne dejavnosti, ki niso iz matične občine, medtem ko koncesionarju oziroma javnemu podjetju iz matične občine pogrebne pristojbine ni treba plačati.

Vir: podatki izvajalcev pogrebne dejavnosti.

2.1.1.3.4 Lastništvo pokopališč in izvajanje upravljanja pokopališč

V skladu s prvim odstavkom 63. člena ZPPDej mora občina, ki ni lastnik pokopališča ali nima urejene razpolagalne pravice, za upravljanje pokopališč uporabljati določila ZGJS in zagotoviti izvajanje pokopališke dejavnosti v skladu z ZPPDej najpozneje v 10 letih od njegove uveljavitve, to je do 15. 10. 2026.

Od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu po ZPPDej, 1 občina ni imela pokopališča, največ občin (33) je imelo 1 pokopališče, 26 občin je imelo 2 pokopališči, preostalih 84 občin pa je imelo 3 ali več pokopališč. 7 občin je imelo več kot 20 pokopališč, pri čemer je imela občina največ 29 pokopališč. Povprečno število pokopališč v občini je od 5 do 6. Pokopališča v posamezni občini so lahko v lasti različnih pravnih oseb, z njimi pa upravljajo različni upravljavci. Tabela 14 predstavlja lastništvo pokopališč v občinah, ki so sprejele odlok o pokopališkem redu do 30. 6. 2021.

Tabela 14 Lastništvo pokopališč v občinah, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu

Lastniki pokopališč v občinah ¹⁾	Lastništvo pokopališč	
	Število ¹⁾	Delež v %
Občine	53	36,8
Občine in župnije	49	34,0
Župnije	13	9,0
Krajevne skupnosti, občine in župnije	10	6,9
Krajevne skupnosti in občine ali župnije	8	5,6
Drugi lastniki poleg že navedenih ²⁾	6	4,2
Ni podatka	4	2,8
Občina nima pokopališča	1	0,7
Skupaj – občine	144	100,0

Opomba: ¹⁾ V tabeli je predstavljeno lastništvo pokopališč po podatkih občin v odgovorih na vprašalnik o izvajanju pokopališke in pogrebne dejavnosti. Glede na odgovore občin pri posameznih vprašanjih se primerljivi podatki med seboj lahko razlikujejo.

²⁾ Nekateri lastniki pokopališč so poleg občin, krajevnih skupnosti in župnij še zasebni lastniki, Republika Slovenija, javno podjetje, Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije oziroma pokopališča predstavljajo splošno ljudsko premoženje ali družbeno lastnino.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Po podatkih občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu in so sporočile podatke o lastnikih pokopališč, so bila pokopališča v 53 občinah izključno v lasti občin, v 13 občinah izključno v lasti župnij, v ostalih občinah pa so pokopališča v lasti več različnih lastnikov. Pokopališča v 86 od 144 občin niso bila izključno v lasti občin.

2.1.1.3.4.a ZPPDej občinam nalaga obveznost pridobitve lastništva oziroma razpolagalne pravice za upravljanje pokopališč, ki niso v njihovi lasti, vendar ne določa načina, kako naj to izvedejo. ZPPDej ne opredeljuje, kdaj se šteje, da ima občina urejeno razpolagalno pravico na pokopališču. ZPPDej ne ureja določitve upravljavca pokopališča za pokopališča, ki niso v lasti občine. Ker ZPPDej dopušča občinam upravljanje pokopališč na podlagi pridobitve razpolagalne pravice za pokopališče, ki ni v lasti občine, je ena izmed občin ministrstvo javno opozorila na neskladnost s predpisi o javnih financah, po katerih za osebe javnega prava (tudi občine) velja prepoved vlaganj v tujo nepremičnino, to je izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja, kar je po 26. členu ZPPDej ena izmed nalog upravljanja pokopališč. Ministrstvo za vlado ni pripravilo predloga sprememb in dopolnitev ZPPDej, s katerimi bi nedoslednost odpravilo.

V spodnjem primeru povzemamo mnenja nekaterih občin, ki so v vprašalnikih opozorile, da ministrstvo ni predlagalo ustrezne ureditve upravljanja pokopališč v tuji lasti.

Primer: Neustrezna ureditev upravljanja pokopališč v tuji lasti

Določene občine so izpostavile, da ministrstvo ni preverilo lastništva pokopališč in je občinam naložilo obveznosti upravljanja pokopališč, ne da bi zagotovilo pravno podlago za upravljanje pokopališč v tuji lasti. Predlagale so, da ministrstvo strokovno prouči ureditev upravljanja pokopališč zaradi velikega števila majhnih pokopališč, ki imajo za krajanke velik pomen zaradi krajevno običajnih načinov izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Tabela 15 predstavlja načine ureditve razpolagalne pravice za pokopališča, ki niso v lasti občin, kot so jih sporočile občine v vprašalniku.

Tabela 15 Načini ureditve razpolagalne pravice za pokopališča, ki niso v lasti občin

Način ureditve razpolagalne pravice za pokopališča, ki niso v lasti občin	Občine z navedeno ureditvijo do 30. 6. 2021 ¹⁾	
	Število	Delež v %
Najemna pogodba	39	39,8
V postopku odkupa, prenosa ali razlastitve	21	21,4
Služnostna pogodba	6	6,1
Stavbna pravica	3	3,1
Država naj uredi pravne podlage	2	2,0
Dogovori potekajo	7	7,1
Ni podatka oziroma še ni urejeno	20	20,4
Skupaj – občine, ki niso lastnice pokopališč	98	100,0

Opomba: ¹⁾ Podatkov o lastništvu pokopališč v občinah nismo preverjali in jih predstavljamo tako, kot so jih sporočile občine v odgovorih na vprašalnik. Nekatere občine so v odgovorih na vprašanje o lastništvu pokopališč, ki jih predstavlja Tabela 14, poročale drugače kot na vprašanje glede ureditve razpolagalne pravice na pokopališčih, ki niso v njihovi lasti, kar predstavlja Tabela 15. Glede lastništva pokopališč je v navedenih vprašanih drugače poročalo oziroma ni poročalo 12 občin.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Tabela 15 prikazuje, da je izmed občin, ki niso lastnice pokopališč, največ občin, to je 39 (39,8 %), pravico razpolaganja s pokopališči v tuji lasti pridobilo oziroma namerava pridobiti s sklenitvijo najemnih pogodb. 21 (21,4 %) občin namerava postati oziroma so postale lastnice pokopališč večinoma z odkupom – od teh 4 občine z brezplačnim prenosom, pa tudi z menjavo nepremičnine in razlastitvijo⁹⁶. 6 (6,1 %) občin namerava pridobiti oziroma je pridobilo razpolagalno pravico s služnostno pogodbo, 3 (3,1%) občine s pridobitvijo stavbne pravice, pri 7 (7,1 %) občinah pa so dogovori konec leta 2021 še potekali. 20 (20,4 %) občin ni izkazalo aktivnosti pri pridobivanju razpolagalne pravice. 2 občini pa sta opozorili, da bi morala pravne podlage za pridobitev razpolagalne pravice urediti država.

2.1.1.3.4.b Ministrstvo je junija 2018 izdalo pojasnilo, da bo upravljavec, ki ga določi občina, lahko izvajal naloge upravljavca na pokopališču, ki ni v lasti občine, le pod pogojem, da bo pred tem sklenil in ustrezno uredil pogodbeno razmerje z lastnikom pokopališča, vendar tega ni podrobneje obrazložilo. Ministrstvo občinam ni predstavilo vrste razpolagalnih pravic na pokopališčih, ki naj jih občine pridobijo oziroma dogovorijo z lastniki pokopališč (na primer najem pokopališča na podlagi najemne pogodbe⁹⁷ oziroma ustanovitev stavbne pravice⁹⁸ na objektu, ki ga zgradi občina na tem pokopališču (mrliška vežica) oziroma drugi načini), da bodo lahko na pokopališčih zagotavljale upravljanje pokopališč, kot je opredeljeno v 26. členu ZPPDej, torej vključno z izvajanjem investicij in investicijskega vzdrževanja. Ker ministrstvo za občine ni pripravilo obrazložitve razpolagalnih pravic za pokopališča in načina njihove pridobitve, ni prispevalo k ustrezni ureditvi upravljanja

⁹⁶ Postopek je na dan izpolnjevanja vprašalnika/pridobitve podatkov, 22. 11. 2021, še potekal.

⁹⁷ V skladu z določili Obligacijskega zakonika (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631).

⁹⁸ V skladu z določili Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02, 91/13 in 23/20).

pokopališč v državi in k temu, da bi občine pravočasno sprejele odloke o pokopališkem redu in določile upravljavce pokopališč.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj občinam predstavi vrste razpolagalnih pravic na pokopališčih, vključno s pravicami in obveznostmi deležnikov ter ureditvijo medsebojnih razmerij glede na izbrano vrsto razpolagalne pravice.

2.1.2 Izdaja podzakonskih predpisov in strokovnih usmeritev

Ministrstvo bi za ustrezno izdajo podzakonskih predpisov in strokovnih usmeritev po naših sodilih moralo:

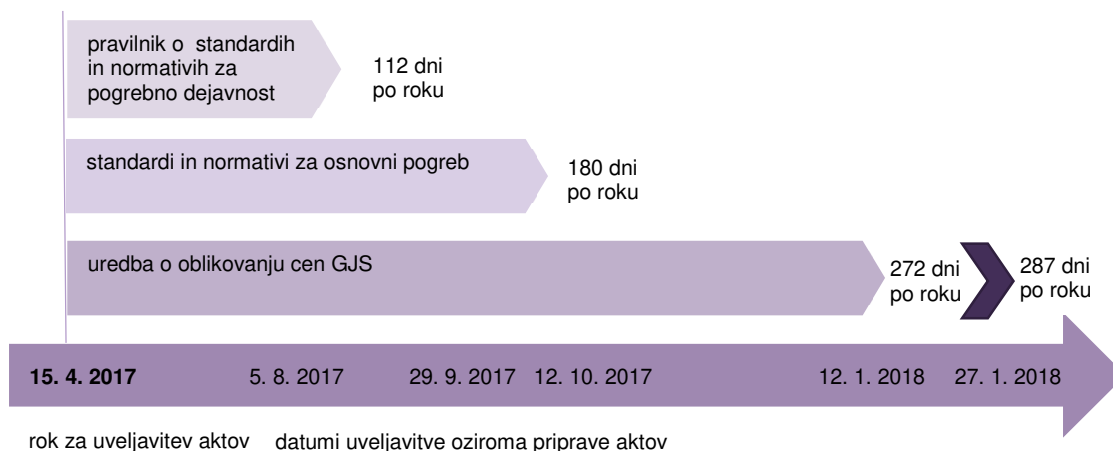
- pravočasno pripraviti predlog uredbe, ki ureja vsebino, za katero je podlaga v ZPPDej,
- pravočasno pripraviti pravilnik o standardih in normativih za pogrebno dejavnost in s tem omogočiti izvajalcem pogrebne dejavnosti, da so lahko pravočasno uskladili pogrebno dejavnost z ZPPDej,
- pravočasno pozvati OZS in GZS k pripravi standardov in normativov za osnovni pogreb in posledično pravočasno podati soglasje na navedene standarde in normative.

V skladu z 62. členom ZPPDej se je v 6 mesecih od uveljavitve ZPPDej, to je do 15. 4. 2017, iztekel rok za izdajo podzakonskih in drugih predpisov. Do navedenega roka bi morali:

- vlada izdati uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev 24-urne dežurne službe,
- ministra, pristojna za gospodarstvo in zdravje, določiti standarde in normative za posebna vozila za prevoz pokojnikov, minimalne tehnične pogoje prostorov in ustrezno zaščito zaposlenih pri ravnanju s pokojniki in
- GZS in OZS v soglasju z ministrom, pristojnim za gospodarstvo, določiti podrobnejše osnovne standarde in normative za osnovni pogreb.

2.1.2.a Nobeden od zakonsko predpisanih dokumentov ni bil sprejet v predpisanem roku. Ministrstvo je pripravilo in objavilo pravilnik o standardih in normativih za pogrebno dejavnost po roku za njegovo uveljavitev, in sicer je ta začel veljati 112 dni po roku za njegovo uveljavitev, prav tako je z zamudo objavilo standarde in normative za osnovni pogreb, ki so začeli veljati 180 dni po roku, in predlagalo vladi v obravnavo uredbo o oblikovanju cen GJS 272 dni po preteku roka za njeno uveljavitev. Ministrstvo ni izvedlo aktivnosti, s katerimi bi pravočasno zagotovilo pravne podlage za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti, zato občine in izvajalci pogrebne dejavnosti niso mogli pravočasno uskladiti svoje dejavnosti z ZPPDej. Slika 5 prikazuje zamude ministrstva pri pripravi podzakonskih in drugih aktov glede na rok za uveljavitev teh aktov (15. 4. 2017).

Slika 5 Zamude ministrstva pri pripravi podzakonskih in drugih aktov



Vir: dokumenti, navedeni na sliki.

2.1.2.b Ministrstvo je 21. 10. 2016 imenovalo člane delovne skupine za pripravo izhodišč uredbe o oblikovanju cen GJS z rokom priprave izhodišč do 1. 12. 2016. Na podlagi pripravljenih izhodišč je ministrstvo pripravilo predlog Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe in ga 28. 3. 2017 posredovalo v medresorsko usklajevanje⁹⁹ s 3-dnevnim rokom za posredovanje pripomb. Po predlogu uredbe se cena obračuna v dveh delih, in sicer kot cena za prevoz na kilometer in cena za hladilni prostor na dan. Reprezentativna interesna združenja občin in GZS so predlog uredbe zavrnili zaradi cene prevoza na kilometer in predlagali sestanek delovne skupine, ki je predlagala, da eden izmed udeležencev na sestanku delovne skupine pripravi predlog vsebine strokovnih izhodišč za pripravo uredbe s ceno svoje storitve.

Zunanji izvajalec¹⁰⁰ je strokovna izhodišča za pripravo uredbe o oblikovanju cen GJS izdelal v novembru 2017 na podlagi rezultatov ankete o izvajanju storitev 24-urne dežurne službe. Izvajalec je anketo 29. 5. 2017, z rokom za posredovanje odgovorov do 5. 6. 2017, posredoval 51 izvajalcem pogrebne dejavnosti, od katerih naj bi 19 izvajalcev izvajalo 24-urno dežurno službo na območju 86 občin, in na podlagi rezultatov izdelal analizo. Zaključne ugotovitve in predlogi analize¹⁰¹ se nanašajo na določitev števila zaposlenih s strani občine, upoštevanje prevozov na obdukcijo, oblikovanje cene v enotni povprečni višini na pokojnika in obveznost uporabe slovenskega računovodskega standarda 32¹⁰². Ministrstvo ni spremljalo zagotavljanja 24-urne dežurne službe, zato ni ugotovilo, da do datuma posredovanja ankete nobena občina ni imenovala izvajalca 24-urne dežurne službe, niti potrdila cene izvajanja GJS, zato analiza rezultatov ankete temelji na napačnih podatkih.

⁹⁹ SVZ, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za javno upravo, Ministrstvu za finance in tržnemu inšpektoratu ter Združenju občin Slovenije, Skupnosti občin Slovenije, Združenju mestnih občin Slovenije, OZS in GZS.

¹⁰⁰ Inštitut za javne službe.

¹⁰¹ Navedene so ugotovitve in predlogi, ki dodatno opredeljujejo 24-urno dežurno službo glede na predlagano uredbo.

¹⁰² SRS 32 (2016) – Računovodske rešitve za izvajalce GJS.

Ministrstvo je 15. 11. 2017 v medresorsko usklajevanje posredovalo nov predlog Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe. Predlog uredbe določa obračunsko ceno storitve brez prevoza na obdukcijo na pokojnika, obračunsko ceno prevoza na obdukcijo pa na kilometer in ure porabljenega časa. Po prejemu pripomb je ministrstvo pripravilo dopolnjen predlog Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, brez določitve obračunske cene prevoza na obdukcijo, in ga 19. 12. 2017 posredovalo v ponovno medresorsko usklajevanje.

2.1.2.c SVZ je ministrstvo opozorila, da predlog uredbe v več določbah ureja vsebino, za katero nima podlage v zakonu, oziroma gre za zakonsko materijo¹⁰³: določa pristojnosti občin, obveznosti, ki so zakonska materija ali se določajo izvirno (izhodišča in oblikovanje cene, plačnik storitev, poročanje) ter nadzor ter predlagala dopolnitev pravne podlage v ZPPDej. Glede metodologije oblikovanja cen pa je ugotovila, da je treba ZPPDej dopolniti, da bo že zakon jasno določal način in postopek oblikovanja cen, kar je določeno tudi v drugem odstavku 59. člena ZGJS¹⁰⁴. Ministrstvo pripomb SVZ glede pomanjkljive ureditve oblikovanja cen 24-urne dežurne službe v ZPPDej ni upoštevalo in je vladi predlagalo predlog uredbe z vsebino, ki bi jo bilo treba v skladu z načelom legalitete po 120. členu ustave, urediti že v ZPPDej.

2.1.2.d Ministrstvo je pripravilo gradivo predloga uredbe za oblikovanje cen GJS za obravnavo na vladi 12. 1. 2018, vlada pa je 26. 1. 2018 sprejela in izdala predlagano uredbo. Ministrstvo ni pravočasno pripravilo predloga uredbe o oblikovanju cen, saj je usklajeno gradivo za obravnavo na vladi pripravilo šele 12. 1. 2018, kar je 272 dni po roku za njeno izdajo.

2.1.2.e Ministrstvo je 7. 4. 2017, 8 dni pred iztekom roka za sprejem predpisa, v medresorsko usklajevanje¹⁰⁵ posredovalo Predlog Pravilnika o minimalnih standardih in normativih za izvajanje pogrebne dejavnosti. Po prejemu pripomb je ministrstvo dopolnjen predlog posredovalo v ponovno medresorsko usklajevanje 22. 5. 2017 in ponovno 22. 6. 2017. Ministrstvo je 19. 7. 2017 pravilnik posredovalo v podpis Ministrstvu za zdravje, ki ga je 27. 7. 2017 podpisalo. Ministrstvo je odredilo objavo pravilnika v uradnem glasilu 31. 7. 2017, objavljen je bil 4. 8. 2017 ter pričel veljati 5. 8. 2017.

Ministrstvo je odredilo objavo pravilnika o standardih in normativih za pogrebno dejavnost 107 dni po roku za sprejem, veljati pa je začel 112 dni po roku.

2.1.2.f Ministrstvo je 13. 4. 2017, 2 dni pred iztekom roka za pripravo oziroma podajo soglasja k osnovnim standardom in normativom za osnovni pogreb, sklenilo, da GZS in OZS pozove k pripravi navedenega akta. Ministrstvo je 4. 8. 2017 od OZS in GZS prejelo osnutek osnovnih standardov in normativov za osnovni pogreb ter jima predlagalo vključitev začasnega nagrobnega obeležja, ki sta ga na predlog ministrstva tudi vključili. Po uskladitvi sta 29. 9. 2017 ministrstvu v soglasje posredovali podpisan predlog standardov in normativov za osnovni pogreb. Ministrstvo je

¹⁰³ V skladu z načelom legalitete iz 120. člena ustave so upravni organi pri svojem delu, kamor sodi tudi izdajanje predpisov iz njihove pristojnosti, vezani na okvir, ki ga določata ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu, medtem ko izrecno pooblastilo v zakonu ni potrebno. Vsebinske določbe podzakonskega predpisa morajo imeti zakonsko podlago in biti znotraj vsebinskih okvirov, ki morajo biti v zakonu izrecno določeni ali iz njega vsaj z razlago ugotovljivi (sklep ustavnega sodišča št. U-I-285/99 z dne 10. 7. 2002).

¹⁰⁴ Cene se oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom.

¹⁰⁵ Ministrstvu za zdravje, SVZ, Ministrstvu za infrastrukturo, Ministrstvu za finance, Skupnosti občin Slovenije, Združenju občin Slovenije in Združenju mestnih občin Slovenije.

11. 10. 2017 poslalo OZS in GZS obvestilo o podaji soglasja ministra na standarde in normative in nameri objave akta na spletni strani ministrstva. Ministrstvo je Standarde in normative za osnovni pogreb, h katerim je podalo soglasje, objavilo na svoji spletni strani 12. 10. 2017. Ministrstvo ni pravočasno pozvalo OZS in GZS k pripravi standardov in normativov za osnovni pogreb, zato je predlog akta prejelo po roku za njegov sprejem, zaradi česar je tudi soglasje podalo z zamudo in standarde in normative uveljavilo 180 dni po roku za njihov sprejem.

2.1.3 Nudenje strokovne pomoči pri ureditvi in izvajanju pogrebne in pokopališke dejavnosti

Ministrstvo bi za ustrezno nudenje strokovne pomoči pri ureditvi in izvajanju pogrebne in pokopališke dejavnosti po naših sodilih moralo odgovarjati na vprašanja deležnikov ter jim posredovati odgovore, skladne z zakoni in podzakonskimi predpisi.

2.1.3.a V skladu z 69. členom ZDU-1 ministrstva dajejo organom lokalnih skupnosti strokovno pomoč s svojega delovnega področja pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti in pri nalogah iz pristojnosti lokalnih skupnosti. Ministrstvo mora zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin tudi po 88.a členu ZLS.

Ministrstvo je deležnikom pogrebne in pokopališke dejavnosti posredovalo odgovore na njihova vprašanja glede ureditve in izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti po ZPPDej, v katerih:

- je večinoma zgolj povzemalo določila predpisov,
- ni upoštevalo drugih predpisov: čeprav je bilo seznanjeno, da ZSPDSLS-1 ne dopušča več javnega podjetja kot upravljavca pokopališč, je obrazložilo, da to omogoča ZPPDej (več o tem v točki 2.1.1.3.2.b), ni upoštevalo prepovedi vlaganj občin v tujo nepremično (več o tem v točki 2.1.1.3.4.a),
- ni upoštevalo dejanskih okoliščin: čeprav je bilo seznanjeno, da se v vseh občinah ni izvajala 24-urna dežurna služba, je vztrajalo, da prevzem pokojnika iz javnega zdravstvenega zavoda lahko izvede zgolj izvajalec 24-urne dežurne službe; čeprav je bilo seznanjeno, da izvajalci 24-urne dežurne službe in izvajalci pogrebnih storitev najemajo hladilne prostore v istem javnem zdravstvenem zavodu, je dopustilo zaračunavanje neizvedenih storitev prevoza pokojnika (več o tem v točki 2.1.1.1.1.c),
- je razlagalo vsebino 24-urne dežurne službe drugače kot sodišča, ki so zadevo obravnavala, in sicer, da 24-urna dežurna služba obsega vsak prvi prevoz pokojnika od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe in ne zgolj prevoza na obdukcijo ali zaradi drugih postopkov, kot je odločilo sodišče (več o tem v točki 2.1.1.1.1.a),
- je podalo nasprotujoča pojasnila glede ureditve določitve javnega podjetja za upravljavca pokopališč (več o tem v točki 2.1.1.3.2.b),
- je podalo pojasnilo glede plačnika storitev 24-urne dežurne službe, ki ne izhaja iz določil prvega in šestega odstavka 16. člena ZPPDej (več o tem v točki 2.1.1.1.3.b),
- je podalo pojasnilo, da Strokovne smernice – standardi in normativi za izvajanje GJS 24-urne dežurne službe, ki jih je predlagala GZS, nimajo zakonske podlage, čeprav tretji odstavek 3. člena ZGJS določa, da pristojno ministrstvo sprejme standarde in normative za izvajanje GJS – ministrstvo pa ni pripravilo normativov za izvajanje 24-urne dežurne službe (več o tem v točki 2.1.1.1.2).

Ministrstvo deležnikom pogrebne in pokopališke dejavnosti ni vedno nudilo ustrezne strokovne pomoči. Kljub njihovi neustreznosti je ministrstvo nekatere odgovore, ki se nanašajo na izjeme pri izvajanju 24-urne dežurne službe, določitev javnega podjetja za upravljavca pokopališč, izračunavanje grobnin in določanje prejemnika pogrebne pristojbine, posredovalo Skupnosti občin Slovenije, Združenju mestnih občin Slovenije, GZS in OZS s prošnjo po posredovanju pojasnil občinam – kot je samo navedlo – z namenom seznanitve s pravilno interpretacijo določb. Kljub majhnemu deležu uskladitve občinskih predpisov z ZPPDej in znanim kritičnim področjem izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti, tudi zaradi številnih prejetih vprašanj, ministrstvo ni proučilo ustreznosti določb ZPPDej in učinkovitosti izvajanja ZPPDej in ni pričelo z aktivnostmi za ureditev področij, ampak je zatečeno stanje ohranjalo.

Občine so nam posredovale podatke o koriščenju in ustreznosti strokovne pomoči ministrstva glede pogrebne in pokopališke dejavnosti, kot jih prikazuje Tabela 16.

Tabela 16 Koriščenje strokovne pomoči ministrstva

Koriščenje strokovne pomoči ministrstva	Število občin	Delež v %
Občina je zaprosila in prejela pomoč ministrstva	30	14,2
Občina je zaprosila, vendar ni prejela pomoči ministrstva	2	0,9
Občina je strokovno pomoč prejela od drugih institucij	11	5,2
Občina ministrstva za strokovno pomoč ni zaprosila	145	68,4
Ni podatka ¹⁾	24	11,3
Skupaj – občine	212	100,0

Opomba: ¹⁾ Občine v vprašalniku niso odgovorile na vprašanje o koriščenju strokovne pomoči ministrstva.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

Po podatkih občin je 32 občin zaprosilo ministrstvo za strokovno pomoč, od katerih je večina občin odgovor ministrstva ocenila kot ustrezen. 156 občin¹⁰⁶ se na ministrstvo za strokovno pomoč ni obrnilo, večinoma ker je niso potrebovale. 11 občin je strokovno pomoč prejelo od drugih institucij, in sicer od zunanjega izvajalca, ki je za občino pripravil odlok o pokopališkem redu, 3 občine od izvajalcev pogrebne dejavnosti oziroma GJS, 2 občini z izmenjavo izkušenj z drugimi občinami, 5 občin pa je izpostavilo tudi usmeritve Skupnosti občin Slovenije, prek katerih je ministrstvo podajalo usmeritve vsem občinam. Ena izmed občin, ki ministrstva ni zaprosila za strokovno pomoč, je izpostavila, da se na ministrstvo z vprašanji ne obrača zaradi slabih izkušenj in formaliziranih odgovorov, ki ne pripomorejo k rešitvam v praksi, ampak rešitve poišče z izmenjavo izkušenj med občinami.

¹⁰⁶ Občine, ki so strokovno pomoč prejele od drugih institucij (11 občin), in občine, ki je niso potrebovale (145 občin).

2.1.4 Izdaja dovoljenj izvajalcem pogrebne dejavnosti

Ministrstvo bi za ustrezno izdajo dovoljenj izvajalcem pogrebne dejavnosti po naših sodilih moralo:

- jasno opredeliti postopek izdaje dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti in pripraviti obrazec vloge za izdajo dovoljenja z zahtevanimi prilogami;
- izdati dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti zgolj vlagateljem, ki izpolnjujejo predpisane pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti, in voditi popolno dokumentarno gradivo o izdaji dovoljenj;
- spremljati delo tržnega inšpektorata in v primeru, da je ta ugotovil veliko število kršitev pri izvajalcih pogrebne dejavnosti, predlagati uvedbo nadaljnjih oziroma dodatnih inšpekcijskih nadzorov ter proučiti morebitne predloge inšpektorata za spremembo predpisov;
- izvajalce pogrebne dejavnosti v odločbi zavezati k sporočanju sprememb glede izpolnjevanja pogojev, s čimer bi zagotovilo, da izvajalci pogrebne dejavnosti izpolnjujejo pogoje za izvajanje pogrebne dejavnosti ves čas njenega izvajanja.

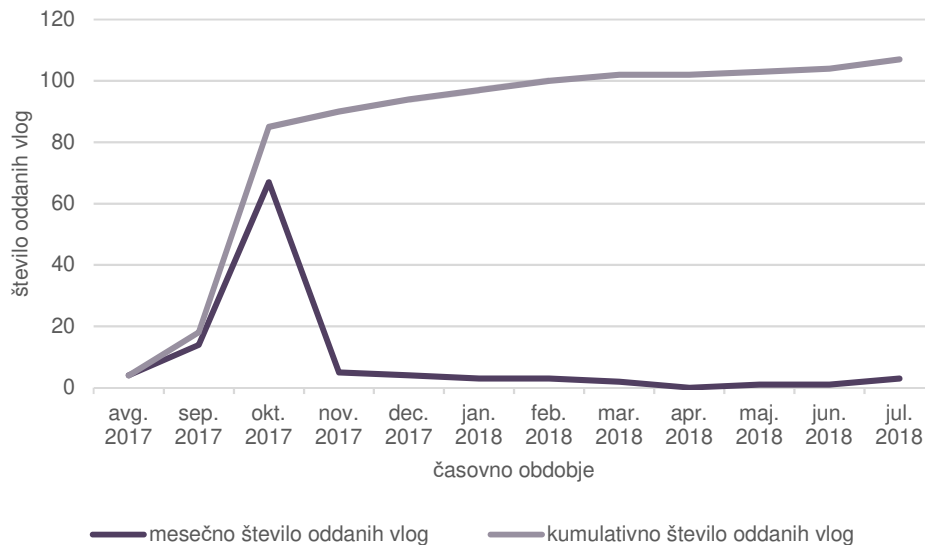
Izvajalec pogrebne dejavnosti je lahko pravna ali fizična oseba, ki izpolnjuje predpisane minimalne pogoje iz 7. člena ZPPDej in je pridobila dovoljenje ministrstva za opravljanje pogrebne dejavnosti. Ministrstvo izda dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti na zahtevo vlagatelja. Ministrstvo tudi fizični ali pravni osebi, ki želi opravljati pogrebno dejavnost v drugi državi, izda potrdilo, da izpolnjuje pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji. Izvajalec pogrebne dejavnosti je lahko tudi druga pravna ali fizična oseba¹⁰⁷, ki v svoji državi izpolnjuje pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti in je vložila prijavo za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti pri ministrstvu.¹⁰⁸

2.1.4.1 Ureditev izdaje dovoljenj izvajalcem pogrebne dejavnosti

V skladu s četrtnim odstavkom 62. člena ZPPDej so morali izvajalci pogrebne dejavnosti uskladiti svojo dejavnost z ZPPDej in podzakonskimi predpisi, sprejetimi na njegovi podlagi, v 1 letu od uveljavitve ZPPDej, to je do 15. 10. 2017. Slika 6 prikazuje mesečno in kumulativno število oddanih vlog za opravljanje pogrebne dejavnosti po mesecih.

¹⁰⁷ Iz države članice Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije (v nadaljevanju: države pogodbenice) oziroma izvajalec pogrebne dejavnosti, ki nima sedeža v državi pogodbenici, in je izpolnjen pogoj materialne vzajemnosti. Način in postopek ugotavljanja vzajemnosti ureja Zakon o ugotavljanju vzajemnosti (Uradni list RS, št. 27/17).

¹⁰⁸ 6. člen ZPPDej.

Slika 6 Prikaz oddaje vlog za opravljanje pogrebne dejavnosti po mesecih

Opomba: Ministrstvo je po prikazanem obdobju, do 30. 6. 2021, prejelo še 6 vlog za opravljanje pogrebne dejavnosti; in sicer po 1 vlogo v februarju, aprilu, juliju in septembru 2019, marcu 2020 in maju 2021.

Vir: register izvajalcev – vloge za izdajo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji.

2.1.4.1.a Ministrstvo postopka izdaje dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti in v okviru tega preveritve izpolnjevanja pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti ni predpisalo. Ministrstvo je na svoji spletni strani¹⁰⁹ in portalu SPOT¹¹⁰ objavilo informacije o pogrebni in pokopališki dejavnosti za izvajalce pogrebne dejavnosti, in sicer opis in pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti ter način oddaje vloge vključno s pravnimi podlagami. Vlogo za izdajo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti lahko vlagatelj¹¹¹ pripravi sam oziroma izpolni obrazec s spletne strani ministrstva in priloži skenirana dokazila¹¹². Vlagatelj vlogo odda v elektronski obliki in priloži tudi potrdilo o plačani taksi za vlogo in odločbo. Izvajalec pogrebne in pokopališke dejavnosti je lahko tudi podjetje s sedežem izven Republike Slovenije, ki mu je ministrstvo izdalo potrdilo o občasnem opravljanju pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji. Izvajalec mora pred prvim občasnim opravljanjem pogrebne dejavnosti na ministrstvo vložiti prijavo za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti. Potrdilo se izda za obdobje enega meseca.

¹⁰⁹ [URL: <https://www.gov.si/teme/pogrebna-in-pokopaliska-dejavnost/>], 28. 11. 2022.

¹¹⁰ [URL: <https://spot.gov.si/sl/dejavnosti-in-poklici/dejavnosti/pogrebna-in-pokopaliska-dejavnost/>], 28. 11. 2022.

¹¹¹ V obrazcu vloge za izdajo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji je namesto vlagatelja naveden vložnik. Zaradi poenotenja izrazov in enake navedbe v tretjem odstavku 6. člena ZPPDej v nadaljevanju uporabljamo enoten izraz vlagatelj.

¹¹² Poleg splošnih podatkov o vlagatelju, vloga zahteva dokazila o registraciji za opravljanje pogrebne dejavnosti, dokazilo o zaposlenosti oseb, dokazilo o pogrebnem vozilu za prevoz pokojnika, izjavo in dokazilo o lastništvu ali najemu primernih prostorov za poslovanje s strankami in oskrbo pokojnikov, izjavo in dokazilo o lastništvu ali najemu hladilnega prostora, izjavo in dokazila o transportni krsti, izjavo o zagotovitvi ustrezne zaščite zaposlenih, izjavo o zagotavljanju osnovnega pogreba, soglasje pristojne občine za opravljanje postopkov upepelitve in potrdilo o plačilu takse.

Ministrstvo je pripravilo ustrezen obrazec vloge za izdajo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti z zahtevanimi prilogami, ki v primeru popolnih (celovitih) podatkov izkazujejo listinsko izpolnjevanje pogojev. Ministrstvo je pripravilo tudi obrazec vloge za prijavo za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji, vendar ta ni ustrezen, ker zahtevani podatki ne izkazujejo, da vlagatelj v svoji državi izpolnjuje pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti¹¹³, niti ni preverilo, da je vpisan v obrtni register v Republiki Sloveniji¹¹⁴. Ker ministrstvo postopka izdaje dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti ni predpisalo ter ni pripravilo ustreznega obrazca vloge za prijavo za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji, ni vzpostavilo pogojev za enakopravno in pregledno obravnavo vlog.

2.1.4.2 Podelitev dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti

Ministrstvo ima na spletnih straneh¹¹⁵ javno objavljeno evidenco dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti, po kateri je imelo na dan 29. 11. 2021 dovoljenje ministrstva za opravljanje pogrebne dejavnosti 108 fizičnih in pravnih oseb.

Na izbranem vzorcu 20 vlog za pridobitev dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti smo pregledali postopke izdaje dovoljenj, ki jih je izvedlo ministrstvo.

2.1.4.2.a Podelitev dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti je upravna zadeva, zato mora ministrstvo odločati v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku¹¹⁶ (v nadaljevanju: ZUP). Ministrstvo je vloge za izdajo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti in priložena dokazila preverilo listinsko. V skladu s prvim odstavkom 8. člena ZUP je v postopku treba ugotoviti resnično dejansko stanje in vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Ker ministrstvo pri izdaji dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti ni preverilo verodostojnosti predloženih listinskih dokazil oziroma zahtevalo istovrstnih listin od vseh vlagateljev (več o tem v točki 2.1.4.2.c), ni ugotavljalo resničnega dejanskega stanja, zato je dovoljenja za opravljanje dejavnosti izdalo tudi izvajalcem pogrebne dejavnosti, ki niso izpolnjevali vseh predpisanih pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti, kar je ugotovil tudi tržni inšpektorat¹¹⁷, ki je za leto 2018 izrekel ukrepe v 58 % pregledanih primerov.

¹¹³ Zahtevani podatki se nanašajo na vpis podatkov o ustanovitvi (država ustanovitve, zakonitost ustanovitve, ustanovitveni akt), regularnosti pogrebne dejavnosti v državi ustanoviteljici, nadzoru in odobritvi delovanja s strani pristojnega upravnega organa in kontaktnih podatkov vlagatelja, vlagatelju pa razen izjave o ustanovitvi, v primeru da je iz države pogodbenice, ni treba priložiti nobenih dokazil o izpolnjevanju predpisanih pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti v državi, kjer je rezident, niti pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji.

¹¹⁴ Če želi fizična ali pravna oseba iz države pogodbenice občasno opravljati obrtno dejavnost, ki se običajno opravlja na obrtni način, mora pred prvim občasnim opravljanjem obrtne dejavnosti vložiti prijavo pri OZS. Med te dejavnosti spada tudi pogrebna dejavnost (96.030). Vlogi za prijavo občasnega opravljanja pogrebne dejavnosti je treba priložiti dokazilo o vpisu v register v državi sedeža in potrdilo o zakonitem opravljanju obrtne dejavnosti v državi sedeža. Za prijavo mora biti ponudnik ustanovljen in mora izpolnjevati pogoje za opravljanje obrtne dejavnosti v državi pogodbenici.

¹¹⁵ [URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMGRT%2FDokumenti%2FDNT%2Fpogrebna-in-pokopaliska-dejavnost%2FEvidenca-dovoljenj-za-opravljanje-pogrebne-dejavnosti-v-RS.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>], 29. 11. 2021.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 - ZIUOPDVE.

¹¹⁷ Poslovno poročilo Tržnega inšpektorata Republike Slovenije 2018, Ljubljana, februar 2019.

2.1.4.2.b Ministrstvo je dejansko stanje ugotavljalo na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, kar se v skladu s prvo alinejo prvega odstavka 144. člena ZUP nanaša na skrajšani ugotovitveni postopek, za katerega mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki čimprej, najkasneje pa v enem mesecu od dneva, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti¹¹⁸. Po podatkih iz pregledanega vzorca je moralo ministrstvo k dopolnitvi vloge pozvati 85 % vlagateljev¹¹⁹, od tega približno polovico večkrat. Ministrstvo je le 33 % vlagateljev¹²⁰ pozvalo k dopolnitvi vloge pravočasno, v roku 5 delovnih dni, kot to določa prvi odstavek 67. člena ZUP. Ministrstvo pri 25 % pregledanih vlog¹²¹ ni pravočasno izdalo odločb.

2.1.4.2.c Preverili smo, ali je ministrstvo izdalo dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti zgolj vlagateljem, ki so izkazali izpolnjevanje pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti z vsemi ustreznimi dokazili. Ministrstvo je za 12 od 16 pregledanih vlog¹²² sklenilo, da vlagatelji izpolnjujejo vse pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti iz 7. člena ZPPDej in pravilnika o standardih in normativih za pogrebno dejavnost in jim izdalo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti, kljub temu da ni razpolagalo z vsemi ustreznimi dokazili o izpolnjevanju pogojev. Ministrstvo ni enakopravno obravnavalo vlagateljev pri izdaji dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti in ni obvladovalo tveganj za neskladno opravljanje pogrebne dejavnosti s predpisi. Slika 7 prikazuje izpolnjevanje predpisanih pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti glede na predložena dokazila za izvajalce iz izbranega vzorca.

¹¹⁸ Prvi odstavek 222. člena ZUP.

¹¹⁹ To je 17 od 20 pregledanih vlog.

¹²⁰ To je 5 od 15 pregledanih vlog. Pri dveh vlogah poziva za dopolnitev ni bilo, za 3 vloge pa celovitih dokazil ni, pri čemer naj bi bil po pojasnilu ministrstva za 2 vloge poziv usten.

¹²¹ To je 5 od 20 pregledanih vlog.

¹²² Pregledani vzorec vsebuje 20 zadev, od katerih so 4 odločbe zavrnilne.

Slika 7 Prikaz števila izvajalcev pogrebne dejavnosti, ki izpolnjujejo posamezen pogoj, glede na predložena dokazila



Vir: podatki ministrstva.

V pregledanih primerih je ministrstvo vlagateljem podelilo dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti, čeprav:

- 1 vlagatelj vlogi ni priložil fotografije pogrebne vozila z registrsko tablico;
- 5 od 16 vlagateljev ni v celoti izkazalo izpolnjevanja pogojev glede primerne prostora za poslovanje s strankami; in sicer 2 vlagatelja nista priložila izjave o primerne prostoru za poslovanje s strankami, 1 vlagatelj ni predložil izjave o ustreznosti prostora, 2 vlagatelja pa nista predložila dokazil o lastništvu ali najemu primerne prostora za poslovanje s strankami;
- 12 od 16 vlagateljev ni imelo v lasti ustreznega prostora za oskrbo pokojnikov in hladilnega prostora; 4 vlagatelji so prostore najemali od javnih zdravstvenih zavodov, 4 vlagatelji od drugih izvajalcev pogrebne dejavnosti in 4 vlagatelji od občin, vendar niso predložili dokazil, da najeti prostor za oskrbo pokojnikov in hladilni prostor izpolnujeta vse predpisane zahteve; 8 od 16 vlagateljev ni v celoti izkazalo izpolnjevanja pogojev glede ustreznega prostora za oskrbo pokojnikov in glede hladilnega prostora za pokojnika;
- 5 od 16 vlagateljev ni izkazalo razpolaganja s transportno krsto; in sicer: 1 vlagatelj je kot dokazilo o transportni krsti priložil proizvajalčeve fotografije, o čemer je bilo ministrstvo seznanjeno; 1 vlagatelj je priložil tehnično dokumentacijo za transportno krsto iz poliestra, čeprav je razpolagal s kovinsko; 1 vlagatelj je predložil tehnično dokumentacijo novejšega datuma od datuma nabave transportne krste; 1 vlagatelj je predložil predračun in fotografije za transportno krsto različnih proizvajalcev; 1 vlagatelj ni priložil zahtevane listine z dimenzijami in materialom transportne krste in 1 vlagatelj je transportno krsto najemal, vendar ni izkazal, da najemodajalec razpolaga z vsaj 2 krstama, od katerih 1 oddaja;

- 5 od 16 vlagateljev ni v celoti izpolnjevalo pogoja, ki se nanaša na ustrezno zaščito zaposlenih v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki pri ravnanju s pokojniki; in sicer: 2 vlagatelja nista predložila izjave o zagotovitvi ustrezne zaščite zaposlenih; 1 vlagatelj je predložil zgolj izjavo izdelovalca, da je izdelal oceno tveganja; 1 vlagatelj ni predložil kopije ocene tveganja, iz katere bi bil razviden datum njene izdelave; 1 vlagatelj pa ni predložil niti izjave o zagotavljanju ustrezne zaščite zaposlenih niti kopije ocene tveganja;
- 5 od 16 vlagateljev ni priložilo ustreznih izjav glede izvajanja osnovnega pogreba v skladu s tretjim odstavkom 16. člena ZPPDej, ki se nanaša na omejitev višine plačila osnovnega pogreba s pogrebnino in posmrtnino; ministrstvo ni zagotovilo, da so izvajalci pogrebne dejavnosti seznanjeni in obvezani osnovni pogreb izvesti v znesku, ki ne presega zneska posmrtnine in pogrebnine, zato obstaja tveganje, da naročnikom pogreba niso nudili osnovnih pogrebnih storitev v znesku, ki ne presega pogrebnine in posmrtnine.

2.1.4.2.d Ministrstvo ni vodilo dokumentarnega gradiva v skladu z določili Uredbe o upravnem poslovanju¹²³, saj ni razpolagalo z vsemi dokumenti, ki so navedeni v izdanih odločbah, s čimer ni prispevalo k preglednosti postopkov izdaje dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti. Ministrstvo ni razpolagalo z vsemi dokumenti 3 vlagateljev s pozitivno rešeno odločbo in 2 vlagateljev z zavrnilno odločbo.

2.1.4.3 Nadzor nad zagotavljanjem izpolnjevanja pogojev ves čas opravljanja pogrebne dejavnosti

V skladu z drugim odstavkom 7. člena ZPPDej mora izvajalec pogrebne dejavnosti pogoje iz prvega odstavka 7. člena ZPPDej izpolnjevati ves čas opravljanja dejavnosti. Nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti iz 7. člena ZPPDej opravlja inšpektorat, pristojen za trg. Če inšpektorat, pristojen za trg, ugotovi, da izvajalec pogrebne dejavnosti ne izpolnjuje pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti ali nima dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti, z odločbo določi rok za odpravo nepravilnosti.¹²⁴ Tabela 17 prikazuje število izvedenih inšpekcijskih pregledov in izdanih ukrepov po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru¹²⁵ (v nadaljevanju: ZIN) in Zakonu o prekrških¹²⁶ (v nadaljevanju: ZP-1) v posameznem letu.

¹²³ Uradni list RS, št. 9/18, 14/20 in 167/20. Obveznost dokumentiranja in evidentiranja ter način dokumentiranja so določeni v 2. in 32. členu navedene uredbe.

¹²⁴ 56. člen ZPPDej.

¹²⁵ Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US.

Tabela 17 Prikaz števila izvedenih inšpekcijskih pregledov in izdanih ukrepov v posameznem letu

	Leto 2017	Leto 2018	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021 ¹⁾
Število izvajalcev pogrebne dejavnosti	62	101	104	106	107
Število izvedenih inšpekcijskih pregledov	3	28	14	2	0
Število ukrepov	1	12	7	1	0
Število izdanih odločb	0	5	3	1	0
Število opozoril po ZIN	0	7	3	0	0
Število opozoril po ZP-1	1	9	7	0	0

Opomba: ¹⁾ Tržni inšpektorat v letu 2021 zaradi vpetosti v nadzor ukrepov za zaježitev širjenja epidemije in drugih povezanih predpisov (zaščitna oprema, turistični boni in podobno) ni opravljal nadzora nad izvajalci pogrebne dejavnosti.

Vir: podatki ministrstva.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je tržni inšpektorat opravil 47 pregledov, v okviru katerih je izvedel nadzor nad 43 različnimi izvajalci pogrebne dejavnosti, to je 40 % vseh izvajalcev pogrebne dejavnosti, ki so pridobili dovoljenje ministrstva za opravljanje dejavnosti. Pri enem izmed izvajalcev pogrebne dejavnosti je tržni inšpektorat izvedel 2 inšpekcijska pregleda, pri enem izmed izvajalcev pogrebne dejavnosti pa 4 inšpekcijske preglede. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je na podlagi ugotovljenih kršitev tržni inšpektorat izrekel 21 ukrepov, in sicer 9 upravnih odločb, 10 opozoril po ZIN in 17 po ZP-1. Ugotovljene kršitve so se nanašale¹²⁷:

- v 4 primerih na neustrezno zaščito zaposlenih v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki pri ravnanju s pokojniki,
- v 4 primerih na odsotnost napisa o firmi in sedežu podjetja ter urniku obratovalnega časa oziroma vsemi navedenimi podatki pred prostorom za poslovanje s strankami,
- v 3 primerih na nezagotavljanje nemotenega načrtovanja pogreba, ker prostor za poslovanje s strankami ni bil urejen na način, da ga druge stranke ne bi motile,
- v 3 primerih na nezagotavljanje ustreznega prostora za oskrbo pokojnikov, ker koti med stenami in tlemi niso zaobljeni,
- v 2 primerih na neustrezno opremo za shranjevanje kužnih odpadkov,
- v 2 primerih na opravljanje pogrebne dejavnosti brez dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti,
- v 1 primeru na nerazpolaganje s transportno krsto,
- v 1 primeru na nezagotavljanje prostora za oskrbo pokojnikov in hladilnega prostora za trupla ločeno od stanovanjskega objekta.

Če izvajalec ugotovljenih nepravilnosti ne odpravi, inšpektorat, pristojen za trg, ministrstvu predlaga odvzem dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti.¹²⁸ V vseh navedenih primerih so bile

¹²⁷ Število kršitev ni enako številu izrečenih opozoril, ker je tržni inšpektorat pri posameznih izvajalcih pogrebnih storitev lahko ugotovil več kršitev.

¹²⁸ Drugi odstavek 56. člena ZPPDej.

ugotovljene nepravilnosti odpravljene oziroma so izvajalci prenehali opravljati dejavnost, zato so se postopki ustavili.

2.1.4.3.a V skladu s 23. členom ZDU-1 minister daje organu v sestavi ministrstva usmeritve in obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter mu o tem poroča. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je tržni inšpektorat izrekel ukrepe v 45 % vseh izvedenih pregledov¹²⁹. Kljub tveganju, da izvajalci pogrebne dejavnosti te ne izvajajo skladno s predpisi, ministrstvo tržnemu inšpektoratu ni predlagalo uvedbe nadaljnjih nadzorov, s čimer ni zagotovilo čim višje stopnje spoštovanja predpisa in prispevalo k ustreznemu izvajanju pogrebne dejavnosti.

2.1.4.3.b Tržni inšpektorat je z ugotovitvami nadzora pri izvajalcih pogrebne dejavnosti v okviru koordinirane akcije vseh območnih enot v oktobru in novembru 2018 seznanil ministrstvo. Ministrstvo je seznanil s številom opravljenih pregledov, ugotovljenimi kršitvami in izrečenimi ukrepi. Na podlagi ugotovitev je tržni inšpektorat ministrstvu predlagal spremembo pravilnika o standardih in normativih za pogrebno dejavnost v delu, ki se nanaša na natančnejšo opredelitev opreme za shranjevanje kužnih odpadkov in dimenzije transportne krste z možnostjo uporabe krste z manjšimi merami od predpisanih. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pristopilo k spremembi pravilnika o standardih in normativih za pogrebno dejavnost, s čimer ni prispevalo k bolj učinkovitemu izvajanju pogrebne dejavnosti.

2.1.4.3.c Izvajalec pogrebne dejavnosti mora pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti izpolnjevati ves čas opravljanja pogrebne dejavnosti. Glede na podatke iz pregledanega vzorca je 75 % izvajalcev pogrebne dejavnosti prostor za oskrbo pokojnikov in hladilni prostor najemalo (več o tem v tretji alineji točke 2.1.4.2.c), poleg tega 25 % izvajalcev pogrebne dejavnosti priprave pokojnika ni izvajalo samo, ampak je to storitev za njih pogodbeno opravljal javni zdravstveni zavod ali drug izvajalec pogrebne dejavnosti (več o tem v četrti alineji točke 2.1.4.2.c), in sicer za določen čas. Ministrstvo je pristojno za izdajo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti, njen organ v sestavi, tržni inšpektorat, pa za izvajanje nadzora nad izpolnjevanjem pogojev. Kljub temu da je izpolnjevanje pogojev ključno za opravljanje pogrebne dejavnosti, ministrstvo izvajalcev pogrebne dejavnosti v odločbi ni zavezalo k sporočanju sprememb glede izpolnjevanja pogojev (kot so število zaposlenih, potek pogodb¹³⁰), s čimer ni obvladovalo tveganja, da izvajalci pogrebne dejavnosti izpolnjujejo pogoje za izvajanje pogrebne dejavnosti ves čas njenega izvajanja.

2.2 Nadzor nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti, smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej,

¹²⁹ Tržni inšpektorat je ukrepe izrekel zavezancem pri 21 od izvedenih 47 inšpekcijskih nadzorov.

¹³⁰ To so pogodbe, s katerimi izvajalci pogrebne dejavnosti izkazujejo izpolnjevanje pogojev: pogodbe z zaposlenimi, pogodbe za najem prostorov, pogodbe s podizvajalci in podobno.

- ali je vodilo in upravljalo vse predpisane evidence in registre in
- ali je izvajalo nadzor nad poročanjem izvajalcev 24-urne dežurne službe.

2.2.1 Izvajanje nadzora nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej

Ministrstvo bi za ustrezno izvajanje nadzora nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej po naših sodilih moralo:

- izvajati nadzor, ali so občine pravočasno uskladile izvajanje dejavnosti v skladu z ZPPDej, in voditi evidence, ki so vsebovale vse potrebne podatke in informacije, da je lahko izvajalo nadzor in pozivalo občine k izpolnitvi obveznosti;
- izvajati nadzor, ali so občine pravočasno sprejele predpisane akte (odloke o pokopališkem redu, akte glede določitve cen 24-urne dežurne službe in načina izvajanja 24-urne dežurne službe) in ali je bila vsebina aktov usklajena z ZPPDej.

2.2.1.1 Izvajanje nadzora nad uskladitvijo obveznosti občin z ZPPDej

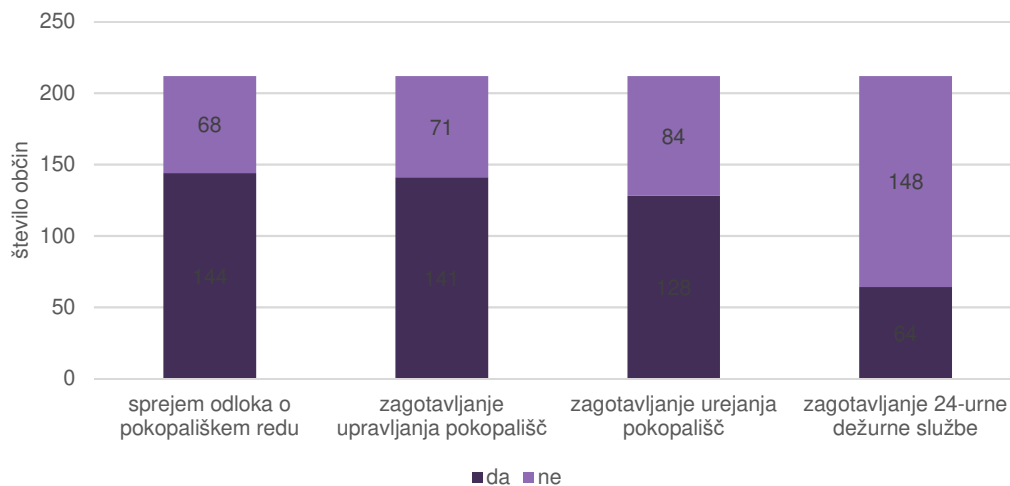
V skladu s 55. členom ZPPDej ministrstvo izvaja nadzor nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z zakonom.

2.2.1.1.a ZPPDej v 61. in 63. členu določa roke uskladitve pogrebne in pokopališke dejavnosti občin z ZPPDej. V 1 letu od uveljavitve ZPPDej so občine morale:

- sprejeti oziroma izdati nove občinske predpise po ZPPDej,
- zagotoviti izvajanje 24-urne dežurne službe in pokopališko dejavnost v skladu z ZPPDej in
- uskladiti koncesijske pogodbe za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti, sklenjene pred uveljavitvijo ZPPDej.

ZPPDej ne določa nedvoumno oziroma enotno, kdaj so morale občine izdati oziroma sprejeti odloke o pokopališkem redu. Tretji odstavek 63. člena ZPPDej določa, da občine sprejmejo odloke (to je, da jih sprejme pristojni organ) najpozneje v 1 letu od uveljavitve ZPPDej (15. 10. 2017), 61. člen ZPPDej pa določa, da morajo biti občinski predpisi izdani (to je objavljeni v uradnem glasilu) najkasneje v 1 letu od uveljavitve ZPPDej – datum sprejema odloka in datum objave odloka v uradnem glasilu pa nista ista. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni predlagalo spremembe ZPPDej, ki bi poenotila določila glede uskladitve občinskih predpisov z ZPPDej, zato ni prispevalo k temu, da bi občine čimprej sprejele odloke o pokopališkem redu po ZPPDej.

4. člen ZPPDej določa, da občina z odlokom predpiše pokopališki red, v katerem podrobneje določi izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti. Slika 8 predstavlja število občin, ki so do 30. 6. 2021 pogrebno in pokopališko dejavnost uskladile z ZPPDej.

Slika 8 Prikaz števila občin z usklajeno pogrebno in pokopališko dejavnostjo z ZPPDej do 30. 6. 2021

Opomba: 1 občina, ki je sprejela pokopališki red, nima pokopališča.

Vir: odgovori občin na vprašalnik.

S pregledom odlokov o pokopališkem redu smo ugotovili, da je do 30. 6. 2021, to je več kot 3 leta in pol po preteku roka za uskladitev pogrebne in pokopališke dejavnosti, 144 (67,9 %) od 212 občin sprejelo odloke o pokopališkem redu po ZPPDej. Od preostalih 68 občin je bil na dan 30. 6. 2021 v 64 občinah še vedno v veljavi odlok o pokopališki in pogrebni dejavnosti, sprejet na podlagi ZPPDUP¹³¹, 4 občine pa niso imele nobenega odloka, ki bi urejal pokopališko in pogrebno dejavnost. Od 144 občin, ki so sprejele odloke do 30. 6. 2021, je 64 občin zagotovilo izvajanje 24-urne dežurne službe v skladu z ZPPDej, 128 občin urejanje pokopališč in 141 občin upravljanje pokopališč¹³².

2.2.1.1.b Ministrstvo je podatke o uskladitvi pogrebne in pokopališke dejavnosti občin z ZPPDej pridobivalo na podlagi obvestil občin¹³³, prek uradnih spletnih strani in telefonsko. Podatke o sprejetih odlokih po ZPPDej, izvajalcih 24-urne dežurne službe in upravljavcih pokopališč je vodilo v excelovi preglednici "Pregled sprejetih odlokov o pogrebni in pokopališki dejavnosti v občinah" (v nadaljevanju: preglednica sprejetih odlokov), ki jo je sproti dopolnjevalo in ne omogoča vpogleda v stanje na določen presečni datum.

2.2.1.1.c V preglednici sprejetih odlokov je pri vsaki občini navedeno, ali je občina sprejela nov odlok (da/ne), pri tem pa naziv odloka ni naveden, zato iz preglednice ministrstva ni razvidno, ali je imela

¹³¹ V teh občinah se je dejavnost, ki sodi v vsebino upravljanja in urejanja pokopališč po ZPPDej, vsaj delno izvajala kot "pokopališka in pogrebna dejavnost" in dejavnost "urejanja pokopališč" v skladu z odlokom, sprejetim po prejšnjem zakonu, ZPPDUP.

¹³² Podatkov o usklajenosti upravljanja in urejanja pokopališč v občini nismo preverjali s pregledom odlokov o pokopališkem redu, temveč smo uporabili podatke, ki so jih v odgovorih na vprašalnik sporočile občine, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke po ZPPDej in imajo pokopališča.

¹³³ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo vodilo 46 zadev, ki so se nanašale na prejem obvestil izvajalcev GJS o ceni 24-urne dežurne službe, in 15 zadev, ki so se nanašale na obvestilo o sprejemu odloka o pokopališkem redu.

občina na dan 30. 4. 2021¹³⁴ sprejet odlok o pokopališkem redu po 4. členu ZPPDej ali pa odlok o načinu izvajanja 24-urne dežurne službe, odlok o podelitvi koncesije za 24-urno dežurno službo oziroma kak drug odlok ali pa več različnih odlokov. Ministrstvo v preglednici sprejetih odlokov na dan 30. 4. 2021 ni navedlo nobenih podatkov, ki bi se nanašali na izvajanje pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu. V preglednici sprejetih odlokov so navedeni le podatki o tem, ali so občine sprejele odlok po ZPPDej, glede vsebine odlokov v delu, ki se nanaša na ureditev pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, pa ministrstvo ni spremljalo nobenih podatkov¹³⁵. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni razpolagalo s celovitimi podatki o normativni ureditvi pogrebne dejavnosti na izbrani datum. Preverili smo podatke v preglednici sprejetih odlokov, ki smo jo prejeli od ministrstva, po stanju na dan 30. 4. 2021. Ministrstvo v preglednici sprejetih odlokov ni vodilo pravih in celovitih podatkov. S pregledom občinskih odlokov o pokopališkem redu, sklepov o potrditvi cen GJS, drugih aktov in odgovorov na podlagi vprašalnika občin smo ugotovili:

- glede sprejetih odlokov o pokopališkem redu, da so bili na dan 30. 4. 2021 v 137 občinah¹³⁶ uveljavljeni odloki o pokopališkem redu, ministrstvo pa je imelo v preglednici sprejetih odlokov navedeno, da so bili uveljavljeni odloki o pokopališkem redu v 124 občinah; ministrstvo ni vodilo celovitih podatkov o občinah s sprejetimi odloki o pokopališkem redu, saj ni navedlo podatkov za 13 občin, ki so na ta dan že imele uveljavljene odloke o pokopališkem redu; poleg tega za najmanj 23 občin ni navedlo pravih podatkov o datumu uveljavitve občinskih odlokov;
- glede zagotavljanja 24-urne dežurne službe¹³⁷, da je ministrstvo v preglednici sprejetih odlokov pravilno navedlo 56 izvajalcev 24-urne dežurne službe od najmanj 80 izvajalcev te GJS, ki so 30. 4. 2021 izvajali GJS, zato ministrstvo ni popolno in v celoti pravilno prikazalo stanja izvajanja 24-urne dežurne službe, ker za najmanj 24 občin ni prikazalo izvajalca 24-urne dežurne službe;
- glede podatkov o upravljavcu pokopališč, da je ministrstvo vodilo pravilne oziroma vsaj delno pravilne podatke o upravljavcih pokopališč za 105 od 142 občin¹³⁸, kar predstavlja 73,9 %; za 37 od 142 občin¹³⁹ ministrstvo ni vodilo pravih podatkov, in sicer za 9 občin podatka ni vodilo kot posodobljenega, za 12 občin ni razpolagalo s podatkom o upravljavcu pokopališča, za 16 občin pa je navedlo napačen podatek glede upravljavca pokopališča.

Ministrstvo ni zagotovilo pravih in celovitih podatkov, ki so potrebni za izvajanje učinkovitega nadzora nad sprejetjem odlokov o pokopališkem redu in njihovega izvajanja. Sistematično pridobivanje, zbiranje in analiziranje točnih podatkov poda resnično stanje, ki je ob upoštevanju drugih dejavnikov podlaga za sprejem nadaljnjih razvojnih odločitev. Ministrstvo ni vzpostavilo postopka pridobivanja in vodenja podatkov o sprejetih občinskih odlokih in uskladitvi pogrebne in

¹³⁴ Ministrstvo je predložilo preglednico sprejetih odlokov po stanju na dan 30. 4. 2021.

¹³⁵ Na primer: ali so občine v odlokih zagotovile izvajanje vseh vrst pogreba po ZPPDej in ali so predpisale izvajanje osnovnega pogreba v obsegu, ki ga določa ZPPDej.

¹³⁶ Na dan 30. 6. 2021 je 144 občin sprejelo odloke o pokopališkem redu.

¹³⁷ Ministrstvo je v preglednici sprejetih odlokov pri občinah, ki so do 30. 4. 2021 že izvajale 24-urno dežurno službo, navedlo tudi naziv izvajalca 24-urne dežurne službe v občini, če pa izvajalec še ni bil izbran, je v preglednici navedlo predvideno organizacijsko obliko izvajanja 24-urne dežurne službe, kot je bila predpisana v občinskem odloku, ki ureja način izvajanja 24-urne dežurne službe, oziroma je navedlo, da je postopek izbora izvajalca v teku.

¹³⁸ To so občine, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu, imajo pokopališča in so nam posredovale odgovor na vprašalnik glede ureditve upravljanja in urejanja pokopališč po ZPPDej.

¹³⁹ Ena občina nima pokopališča, ena občina pa ni sporočila podatka o upravljavcu pokopališča.

pokopališke dejavnosti z ZPPDej s strani občin, zato ni razpolagalo s popolnimi in pravilnimi podatki, na podlagi katerih bi lahko sprejemalo odločitve glede izboljšanja ureditve in izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti.

2.2.1.1.d Po podatkih ministrstva je leto dni po sprejemu podzakonskih predpisov, ki urejajo pogrebno in pokopališko dejavnost, to je do marca 2019, pokopališki red sprejelo 20 % občin. Skoraj 3 leta po uveljavitvi ZPPDej, do konca avgusta 2020, je pokopališki red sprejelo 46,2 % občin in četrto leto po uveljavitvi ZPPDej, do maja 2021, 59 % občin. Na podlagi pregleda zbranih podatkov je ministrstvo zaradi nizkega deleža občin, ki so sprejele odlok o pokopališkem redu po ZPPDej, dne 5. 3. 2019, 6. 10. 2020 in 20. 5. 2021 prosilo Skupnost občin Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije in Združenje občin Slovenije naj občine pozovejo k čimprejšnjemu sprejemu občinskih odlokov o pokopališkem redu ter mu posredujejo povratno informacijo. Ministrstvo občin, ki do zakonskega roka niso sprejele občinskih odlokov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti po ZPPDej, ni kontaktiralo neposredno, temveč prek reprezentativnih združenj občin. Ministrstvo je občine zgolj pozvalo k sprejemu pokopaliških odlokov, ne pa tudi k uskladitvi pogrebne in pokopališke dejavnosti z ZPPDej, to je zagotavljanje 24-urne dežurne službe¹⁴⁰ in upravljanje pokopališč, vključno z aktivnostmi za pridobitev razpolagalne pravice za pokopališča, ki niso v lasti občine. Kljub nizkemu deležu sprejetih občinskih odlokov ter neuskladitvi pogrebne in pokopališke dejavnosti z ZPPDej s strani občin ministrstvo, razen posrednega posredovanja 3 dopisov, ni izvedlo drugih aktivnosti, s katerimi bi občine pozvalo k izpolnitvi vseh njihovih obveznosti po ZPPDej.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj vzpostavi in izvaja postopke pridobivanja in vodenja podatkov o obveznostih občin po ZPPDej, kar mu bo omogočalo zbiranje, razvrščanje in analiziranje podatkov ter posodabljanje že zbranih podatkov.

2.2.1.1.e Nadziranje je spremljanje¹⁴¹ in sistematično pregledovanje ter skrb za pravilno ravnanje predmeta nadziranja. Kljub predpisani¹⁴² obveznosti ministrstva, da izvaja nadzor nad predpisi občin in njihovim izvajanjem, ter ugotovitvam ministrstva glede nizkega deleža ureditve pogrebne in pokopališke dejavnosti z ZPPDej s strani občin, ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvajalo nadzorov. Ministrstvo ni izvedlo nikakršnega nadzora nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej. Zaradi navedenega ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da pogrebna in pokopališka dejavnost nista urejeni in se ne izvajata v skladu z ZPPDej ter storitve niso dostopne vsem uporabnikom pod enakimi pogoji.

¹⁴⁰ Ministrstvo je v dopisu z dne 20. 5. 2021 občine opozorilo na obveznost izvajalca GJS glede poročanja.

¹⁴¹ Sprotno seznanjanje s predmetom spremljanja.

¹⁴² Pristojnost ministrstva za nadzor nad zakonitostjo aktov iz pristojnosti lokalnih skupnosti določajo tudi 64. člen ZDU-1, 88.a in 90.a člen ZLS, ki določa pristojnost ministrstva za nadzor nad skladnostjo izvajanja nalog občin.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj začne s postopki za izvedbo nadzora, v okviru katerega bo preverilo skladnost predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej. Pri tem naj določi:

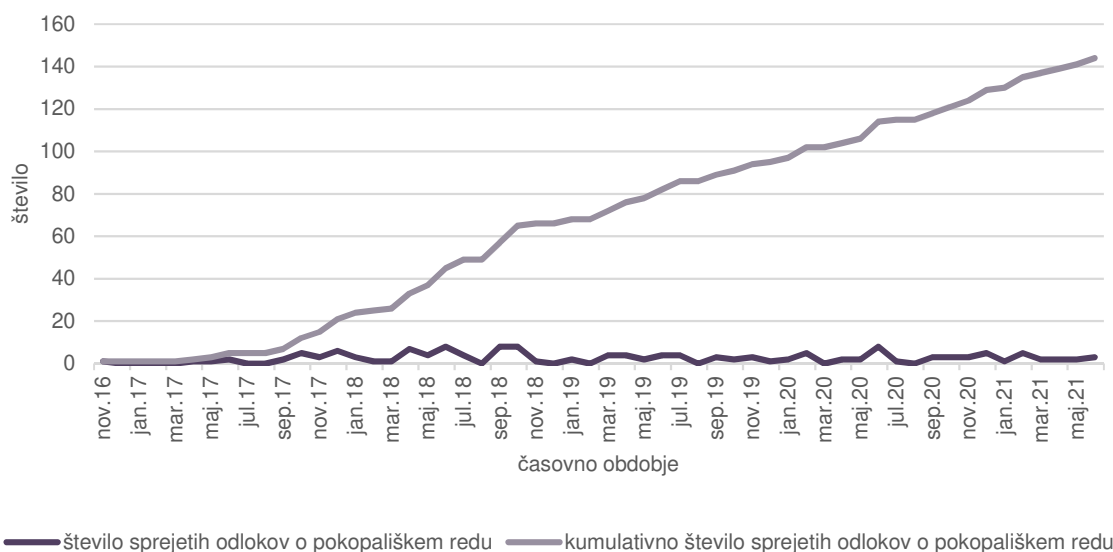
- kriterije za izvedbo nadzorov glede na prednostni red po predmetu in subjektu nadzora,
- obseg načrtovanega nadzora, pričakovane rezultate in načrtovane ukrepe za ureditev stanja.

2.2.1.2 Usklajenost občinskih aktov o pogrebni in pokopališki dejavnosti z ZPPDej

2.2.1.2.1 Pravočasnost sprejema odlokov o pokopališkem redu

2.2.1.2.1.a Občine so morale sprejeti oziroma izdati nove občinske predpise po ZPPDej najpozneje v 1 letu od uveljavitve ZPPDej, to je do 15. 10. 2017. Slika 9 prikazuje sprejemanje odlokov o pokopališkem redu s strani občin.

Slika 9 Prikaz sprejemanja odlokov o pokopališkem redu s strani občin



Vir: odgovori občin na vprašalnik.

V letu 2016 je odlok sprejela 1 občina, v letu 2017 pa 20 občin, v letu 2018 je odlok sprejelo 45 občin, v letu 2019 pa 29 občin, v letu 2020 ga je sprejelo 34 občin, v prvi polovici 2021 pa 15 občin – skupaj 144 občin. Do zakonsko določenega roka za uskladitev občinskih predpisov z ZPPDej, to je do 15. 10. 2017, je odloke o pokopališkem redu sprejelo le 8 (3,8 %) od 212 občin.

Pri pregledu odlokov o pokopališkem redu smo ugotovili, da so v 23 občinah sprejeli odloke o pokopališkem redu, še preden so bili sprejeti vsi podzakonski predpisi, ki se nanašajo na ureditev pogrebne dejavnosti, ter Standardi in normativi za osnovni pogreb. Od teh občin so:

- v 5 občinah sprejeli odloke o pokopališkem redu, še preden so bili sprejeti in uveljavljeni posamezni podzakonski predpisi oziroma standardi in normativi: pravilnik o standardih in

normativih za pogrebno dejavnost (velja od 5. 8. 2017), Standardi in normativi za osnovni pogreb (veljajo od 12. 10. 2017) in uredba o oblikovanju cen GJS (velja od 27. 1. 2018),

- v 18 občinah sprejeli odloke o pokopališkem redu po sprejemu pravilnika o standardih in normativih za pogrebno dejavnost in Standardov in normativov za osnovni pogreb, vendar še preden je bila v Uradnem listu RS objavljena uredba o oblikovanju cen GJS (objava 26. 1. 2018).

Ker so nekatere občine sprejele odloke o pokopališkem redu, preden so bili sprejeti vsi podzakonski predpisi ter standardi in normativi, ki se nanašajo na ureditev pogrebne dejavnosti, in ker ministrstvo ni izvajalo nadzora nad vsebino občinskih odlokov, bi lahko odloki o pokopališkem redu vsebovali drugačno ureditev, kot pa je ta urejena v podzakonskih predpisih, predvsem v delu, ki se nanaša na način oblikovanja cen GJS, vsebino elaborata in poročanje o cenah 24-urne dežurne službe. Ministrstvo ni izvedlo nadzora nad skladnostjo občinskih predpisov z ZPPDej v skladu z določili tretjega odstavka 55. člena ZPPDej¹⁴³ in občin ni opozorilo, naj uskladijo občinske odloke o pokopališkem redu s podzakonskimi predpisi ter standardi in normativi.

2.2.1.2.2 Zagotavljanje 24-urne dežurne službe

V skladu s prvim odstavkom 3. člena uredbe o oblikovanju cen GJS cene storitve javne službe za območje občine predlaga izvajalec javne službe, ki pristojnemu občinskemu organu pošlje elaborat o ceni storitve javne službe in predlog cene.

2.2.1.2.2.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, je 80 občin imenovalo izvajalce GJS in 64 občin potrdilo ceno storitev GJS. Najmanj 36 občin je najprej sprejelo odlok o pokopališkem redu in imenovalo izvajalca GJS, nato pa potrdilo ceno storitve GJS. V obdobju, na katero se nanaša revizija, 14 občin še ni potrdilo cene storitve GJS ali imenovalo izvajalca GJS. 2 izmed občin, ki izvajata GJS, stroške zagotavljanja krijeta iz občinskega proračuna. V skladu s tretjim odstavkom 3. člena uredbe o oblikovanju cen GJS izvajalec GJS zavezancem za plačilo storitve javne službe zaračunava potrjeno ceno storitve GJS. Ker je najmanj 36 (45,0 %) občin imenovalo izvajalca GJS pred potrditvijo cene, izvajalci GJS niso mogli ravnati v skladu s tretjim odstavkom 3. člena uredbe o oblikovanju cen GJS in objaviti cenika s potrjeno ceno na svojih spletnih straneh ali na krajevno običajen način, niti zaračunavati cene v skladu s tretjim odstavkom 3. člena uredbe o oblikovanju cen GJS. Ministrstvo ni ustrezno izvajalo nadzora nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej, zato ni bilo seznanjeno z neskladnostmi pri zagotavljanju GJS in ni prispevalo k bolj učinkovitemu izvajanju ZPPDej.

2.2.1.2.2.b Več kot 3 leta in pol po roku, do 30. 6. 2021, je imenovalo izvajalca GJS zgolj 80 občin¹⁴⁴ (37,7 %) oziroma zagotovilo izvajanje GJS 64 občin (30 %), ki so tudi potrdile ceno storitve GJS, ki jo izvajalec GJS zaračunava uporabnikom storitev. Obstaja velika verjetnost, da na nizek delež občin, kjer se izvaja GJS, in na dolgotrajnost postopka zagotavljanja GJS vpliva tudi: nejasna določitev vsebine GJS v ZPPDej (sodišča in ministrstvo različno razlagajo vsebino GJS, normativi za izvajanje GJS niso sprejeti), priprava in izvedba postopkov za izbor izvajalca GJS v občini, kompleksno in

¹⁴³ V eni od 18 občin je bil odlok o pokopališkem redu, ki ga je občinski svet sprejel 28. 11. 2017, to je še pred sprejetjem uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev javne službe, 26. 5. 2021 razveljavljen s sprejemom novega odloka o pokopališkem redu.

¹⁴⁴ Več o tem Tabela 1.

dolgotrajno določanje cen GJS (določanje predračunskih, obračunskih in potrjenih cen z elaborati, potrditev pristojnega občinskega organa) in delno neustrezna ureditev (podatki o številu umrlih na območju občine, ki so podlaga za izračun cene GJS, niso javno objavljeni). Ministrstvo ni pristopilo k proučitvi razlogov za nizek delež zagotavljanja GJS in smotrnosti izvajanja GJS na obstoječ način, zato ni moglo predlagati morebitnih sprememb, ki bi prispevale k bolj učinkovitemu izvajanju 24-urne dežurne službe.

2.2.1.2.3 Usklajenost pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu

2.2.1.2.3.a Pri pregledu občinskih predpisov smo ugotovili, da nekateri občinski odloki o pokopališkem redu pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu, ne urejajo v skladu z ZPPDej:

- Več občin v odloku o pokopališkem redu pogrebne dejavnosti ni določilo v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZPPDej; in sicer vsaj 23 občin v odlokih o pokopališkem redu ni določilo, da se pogrebna dejavnost izvaja na trgu, 10 občin v odloku o pokopališkem redu ni navedlo vseh storitev pogrebne dejavnosti, ki se izvajajo na trgu, in najmanj 9 občin je navedlo zgolj pogoje in predpise, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu.
- Najmanj 5 občin je v splošnem odloku o GJS določilo, da se pogrebna dejavnost izvaja kot GJS, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZPPDej, po katerem se pogrebna dejavnost, razen 24-urne dežurne službe, izvaja na trgu.
- 1 občina je v odloku o pokopališkem redu k izvajanju pogrebne dejavnosti zavezala koncesionarja¹⁴⁵, kar ni v skladu z drugim odstavkom 5. člena ZPPDej, po katerem se pogrebna dejavnost izvaja na trgu.

Ministrstvo ni izvedlo nadzorov nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej kljub visokemu tveganju za neskladno izvajanje pogrebne dejavnosti z ZPPDej zaradi zatečenega stanja, ki je posledica neskladnega izvajanja dejavnosti po prejšnjem zakonu (ZPPDUP), ter posledično medsebojno neprimerljive ureditve dejavnosti med občinami (predvsem glede pogrebne dejavnosti)¹⁴⁶ in nizke stopnje uskladitve dejavnosti z ZPPDej v obdobju od leta 2017 do 30. 6. 2021. Zato ministrstvo ni bilo seznanjeno z neskladnim izvajanjem dejavnosti z ZPPDej in ni izvedlo nobenih aktivnosti za izboljšanje ureditve.

2.2.1.2.3.b V skladu s četrto alinejo drugega odstavka 4. člena ZPPDej občina z odlokom o pokopališkem redu določi osnovni obseg pogreba. Osnovni obseg pogreba obsega prijavo pokopa, pripravo pokojnika, minimalno pogrebno slovesnost in pokop, vključno s pogrebno opremo. Do 30. 6. 2021 je obseg osnovnega pogreba, kot ga določa drugi odstavek 12. člena ZPPDej, v svojih odlokih o pokopališkem redu določilo 126 občin od 144 občin, ki so do takrat sprejele odloke o pokopališkem redu. Osnovni pogreb je v svojih odlokih o pokopališkem redu določilo še 6 občin, vendar v neskladju z ZPPDej, ker se pri 2 občinah nanaša na osnovni pogreb na podlagi odločbe

¹⁴⁵ Koncesionar mora zagotavljati tudi storitve, povezane s pogrebno dejavnostjo, ki niso predmet GJS, in sicer službo za pripravo in izvedbo pogreba, ki obsega prijavo pokopa, pogrebno slovesnost in pokop, prevoz pokojnika, ki ni 24-urna dežurna služba, pripravo in upepelitev pokojnika.

¹⁴⁶ V revizijskem poročilu št. 320-10/2012/90 o zagotavljanju izvajanja nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč smo ugotovili, da 30 občin izvaja pogrebno dejavnost kot tržno dejavnost, čeprav je bila ta z ZPPDUP opredeljena kot GJS, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1596/Pogreb_SP09-12.pdf], 21. 6. 2023.

pristojnega centra za socialno delo, pri 1 občini pa na pogreb v skupni grobnici, 2 izmed občin v obseg osnovnega pogreba nista vključili priprave pokojnika, 1 izmed občin pa je za osnovni pogreb navedla storitve pogrebne dejavnosti, ki se izvaja na trgu. Osnovnega pogreba v odloku o pokopališkem redu ni določilo 12 občin, pri čemer je 8 občin določilo storitve pogreba, 4 občine pa niti tega ne. Ministrstvo ni preverilo skladnosti občinskih odlokov o pokopališkem redu z ZPPDej, zato ni ugotovilo, da 18 občin (12,5 %), ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o pokopališkem redu, v odloku ni ustrezno uredilo obsega osnovnega pogreba, zaradi česar ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da naročniki v teh občinah v okviru osnovnega pogreba ne dobijo vseh v ZPPDej predpisanih storitev osnovnega pogreba.

2.2.1.2.3.c Standardi in normativi za osnovni pogreb določajo 3 vrste pogreb, in sicer z žaro, s krsto in z raztrosom pepela. Od 144 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odloke o pokopališkem redu, je v teh odlokih osnovni pogreb za vse vrste pogreb določilo le 11 občin (7,6 %), 26 občin (18,1 %) pa vsaj eno vrsto osnovnega pogreba. Večina občin, to je 107 občin (74,3 %), osnovnega pogreba glede na vrsto pogreba ni določilo, vendar se je del teh občin, in sicer 23 občin, glede izvedbe osnovnega pogreba sklicevalo na Standarde in normative za osnovni pogreb. Ker ministrstvo ni izvajalo nadzora nad skladnostjo odlokov o pokopališkem redu z ZPPDej, ni ugotovilo, da 107 občin v odlokih ni opredelilo osnovnega pogreba glede na vrsto pogreba, zaradi česar obstaja verjetnost, da vsem naročnikom pogreba niso dostopne vse vrste osnovnega pogreba z enako vsebino storitve.

2.2.1.2.4 Usklajenost pokopališke dejavnosti

2.2.1.2.4.a Pri pregledu občinskih odlokov o pokopališkem redu smo ugotovili, da nekateri odloki pokopališke dejavnosti ne urejajo v skladu z ZPPDej:

- 1 občina v odloku o pokopališkem redu med storitvami s cenika za izvajanje nalog upravljanja s pokopališči poleg grobnine določa tudi višino nadomestila za novo uporabo groba¹⁴⁷, kar pa ni določeno z ZPPDej, ki za najem groba določa zgolj grobnino (več to tem v točki 2.1.1.3.3.a).
- 1 občina v odloku o pokopališkem redu določa, da se ob prvem zakupu žarnega groba v žarnem zidu obračuna odškodnina v znesku 615 EUR brez DDV, kar pa ni določeno z ZPPDej, ki za najem groba določa zgolj grobnino (več to tem v točki 2.1.1.3.3.a).
- 1 občina je na dan objave odloka o pokopališkem redu po ZPPDej v istem glasilu objavila sklep o določitvi cen storitev na pokopališčih na njenem območju na podlagi predhodno veljavnega odloka o pokopališkem redu, zaradi česar cenik ni usklajen z ZPPDej.

Ker ministrstvo ni izvedlo nadzorov nad skladnostjo občinskih odlokov in njihovega izvajanja z ZPPDej, ni bilo seznanjeno z neskladno ureditvijo pokopališke dejavnosti z ZPPDej in posledično tudi z njenim neskladnim izvajanjem z ZPPDej. Ministrstvo ni izvedlo aktivnosti za uskladitev občinskih odlokov z ZPPDej, zato ni obvladovalo tveganja, da vsem naročnikom storitve pokopališke dejavnosti niso dostopne pod enakimi pogoji.

¹⁴⁷ Nov najem pomeni najem novega groba oziroma prostora za pokop ali najem obstoječega groba oziroma prostora za pokop, ko ne gre za nadaljevanje ali prenos pravic iz najemnega razmerja za obstoječ grob ali prostor za pokop. V tem primeru mora najemnik plačati nadomestilo za novo uporabo groba. Prenos pravic iz najemnega razmerja pomeni jasen namen, da gre za nadaljevanje najema obstoječega groba ali prostora za pokop z novim najemnikom. V tem primeru najemnik ne plača nadomestila za novo uporabo groba.

2.2.1.2.4.b Ugotovili smo, da občine v odlokih o pokopališkem redu niso določile celotne predpisane vsebine odloka o pokopališkem redu po drugem odstavku 4. člena ZPPDej:

- 3 občine niso določile zvrsti grobov,
- 4 občine niso določile mirovalne dobe za grobove,
- 8 občin ni določilo pokopališč, ki morajo imeti mrliške vežice, in okvirnih tehničnih normativov za grobove,
- 17 občin ni določilo obratovanja mrliških vežic in obsega prve ureditve groba,
- 18 občin ni določilo načina pokopa, če je plačnik občina,
- možnost pokopa zunaj pokopališča, z določitvijo prostora je določilo 98 občin, 31 občin te možnosti ni uredilo, 15 občin pa pokopa izven pokopališča ne dovoljuje,
- ravnanja s pokojnikom do pokopa v krajih, kjer na pokopališčih ni mrliške vežice, ni uredila niti polovica občin, ker je v večini občin na razpolago mrliška vežica, katere uporaba je obvezna,
- več kot polovica občin v odloku o pokopališkem redu tudi ni določila razmerja grobnine za posamezno vrsto groba glede na enojni grob,
- razen 1 občine, vse preostale občine v odloku o pokopališkem redu niso določile enotnega cenika uporabe pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture, je pa 130 občin navedlo način sprejema cenika (več o načinu sprejemanja in objave cenikov v točki 2.1.1.3.3.f).

Ministrstvo ni izvedlo nadzorov nad skladnostjo predpisov občin, zato ni ugotovilo, da občine v odlokih o pokopališkem redu niso enotno in v celoti uredile pokopališke dejavnosti, zaradi česar obstaja verjetnost, da niso vse storitve pokopališke dejavnosti dostopne vsem uporabnikom storitev pod enakimi pogoji.

2.2.2 Vodenje in upravljanje evidenc in registrov

Ministrstvo bi za ustrezno vodenje in upravljanje evidenc in registrov po naših sodilih moralo:

- v evidenci izdanih dovoljenj in v registru izvajalcev pogrebne dejavnosti voditi vse predpisane podatke iz ZPPDej na način, ki mu omogoča razvrščanje podatkov po vnaprej določenih parametrih na določen dan in njihovo analiziranje;
- javno objavljati posodobljene in pravilne podatke o izvajalcih pogrebne dejavnosti z dovoljenjem za opravljanje pogrebne dejavnosti.

2.2.2.1 Skladnost vodenja predpisanih evidenc z ZPPDej

2.2.2.1.a Ministrstvo mora voditi¹⁴⁸:

- evidenco izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti in
- register izvajalcev, ki izvajajo pogrebno dejavnost.

¹⁴⁸ 23. člen ZPPDej.

Podatke, ki jih mora ministrstvo voditi v evidenci dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti in v registru izvajalcev pogrebne dejavnosti, določa 24. člen ZPPDej. Prikazani (Tabela 18) so vključno s podatki, ki jih ministrstvo vodi v svojih evidencah.

Tabela 18 Vodenje podatkov v evidencah ministrstva

Evidenca	Predpisani podatki po 24. členu ZPPDej	Vodenje predpisanih podatkov
EVIDENCA IZDANIH DOVOLJENJ ZA IZVAJANJE POGREBNE DEJAVNOSTI	Datum izdanega dovoljenja	✓
	Številka izdanega dovoljenja	✗
	Firma družbe ali samostojnega podjetnika posameznika	✓
	Davčna številka	✗
	Matična številka	✗
	Sedež podjetja	✓
	Pri samostojnem podjetniku posamezniku: osebno ime in stalno prebivališče	✓
REGISTER IZVAJALCEV POGREBNE DEJAVNOSTI	Podatki o imenu izvajalca	✓
	Davčna številka	✓
	Matična številka	✓
	Sedež	✓

Legenda: ✓ – ministrstvo vodi podatek, ✗ – ministrstvo podatka ne vodi.

Vir: Evidenca izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti v RS z dne 26. 3. 2020 in Register izvajalcev – vloge za izdajo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti v RS z dne 16. 6. 2021.

Ministrstvo v evidenci izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti ne vodi vseh predpisanih podatkov v skladu z določilom prvega odstavka 24. člena ZPPDej, in sicer ne vodi podatkov o številki izdanega dovoljenja, davčni številki in matični številki. V registru izvajalcev pogrebne dejavnosti ministrstvo vodi vse predpisane podatke, ki jih določa drugi odstavek 24. člena ZPPDej. Poleg predpisanih podatkov ministrstvo v navedenem registru vodi še podatke, kot so številka zadeve in datum prejema vloge za izdajo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji, navedbo, ali bo vlagatelj opravljal postopek upepelitve pokojnika, in datum izdaje odločbe. Register izvajalcev pogrebne dejavnosti, ki ga vodi ministrstvo, vsebuje podatke, ki so v 24. členu ZPPDej predpisani za evidenco izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti, razen v delu, ki se nanaša na številko izdanega dovoljenja, vendar vsebuje številko zadeve, iz katere izhaja slednja. Ministrstvo ni vodilo predpisanih evidenc, kot sta opredeljeni v 24. členu ZPPDej, ampak je del njune vsebine zamenjalo.

2.2.2.1.b Ministrstvo je upravljavec evidenc in registrov iz ZPPDej. Podatke iz evidence in registra mora zbirati, obdelovati, shranjevati, sporočati in uporabljati za izvajanje nalog po ZPPDej.¹⁴⁹ Ministrstvo s podatki iz predpisanih evidenc ne upravlja v skladu z določili prvega odstavka 25. člena

¹⁴⁹ Prvi odstavek 25. člena ZPPDej.

ZPPDej, ker jih ne obdeluje, shranjuje, sporoča ali uporablja za izvajanje nalog po ZPPDej. Ministrstvo podatkov ne vodi na način, ki bi mu omogočal razvrščanje podatkov po vnaprej določenih parametrih in njihovo analiziranje, zato ima shranjene in lahko sporoča le zadnje v evidenco/register vnesele podatke, kar pomeni, da podatke le zbira. Ministrstvo podatkov v evidenci in registru ne vodi na način, da je mogoče pridobiti podatke o izvajalcih pogrebne dejavnosti na določen datum, zato ni zagotovilo polne funkcionalnosti evidence/registra, ki bi zagotavljala podatke vsem zainteresiranim deležnikom. Ker ministrstvo ne vodi in upravlja evidenc in registrov ustrezno, ne razpolaga s podatki, na podlagi katerih bi sprejemalo odločitve, ki bi prispevale k bolj učinkovitemu izvajanju pogrebne dejavnosti.

2.2.2.1.c V skladu z drugim odstavkom 25. člena ZPPDej se mora fizična ali pravna oseba, ki preneha opravljati pogrebno dejavnost, v 15 dneh odjaviti iz registra izvajalcev pogrebne dejavnosti. Če tega ne stori, se lahko kaznuje za prekršek z globo v znesku 200 EUR do 400 EUR, prav tako pa tudi njena odgovorna oseba.¹⁵⁰ Ministrstvo vodi v registru izvajalcev podatke o zgolj enem izvajalcu pogrebne dejavnosti, ki ga je obvestil o prenehanju opravljanja pogrebne dejavnosti. Glede na podatke iz javno dostopnih evidenc je s poslovanjem do 30. 6. 2021 prenehalo 5 izvajalcev pogrebne dejavnosti, in sicer 2 zaradi stečaja in 3 zaradi izbrisa, ki jih ministrstvo še vedno vodi v registru izvajalcev pogrebne dejavnosti. Namen vodenja evidenc in registrov je spremljanje poslovanja in na njegovi podlagi sprejemanje odločitev za njegovo izboljšanje. Za sprejem pravih odločitev o razvoju pogrebne dejavnosti morajo biti podatki v evidencah in registrih pravilni. Ministrstvo poslovanja izvajalcev pogrebnih dejavnosti ni spremljalo in ni posodabljal podatkov v zbirkah podatkov, zato ni bilo seznanjeno s prenehanjem opravljanja pogrebne dejavnosti in ni izvedlo nobenih aktivnosti proti izvajalcem pogrebne dejavnosti, ki so dejavnost prenehali opravljati in se niso pravočasno odjavili iz registra izvajalcev pogrebne dejavnosti.

2.2.2.2 Ažurnost in pravilnost podatkov v evidencah ministrstva

Evidenca izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti je javno dostopna na spletnih straneh¹⁵¹ ministrstva in vsebuje podatke o nazivu in sedežu imetnika dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti in datumu izdaje dovoljenja. Po podatkih iz evidence je imelo na dan 29. 11. 2021¹⁵² dovoljenje ministrstva za opravljanje pogrebne dejavnosti 108 fizičnih in pravih oseb.

2.2.2.2.a ZPPDej ne predpisuje obveznosti javne objave evidenc in registrov, ki jih določa ZPPDej. Namen javnih objav je preglednost in dostopnost podatkov širši javnosti. Ti podatki pa morajo biti aktualni in pravilni. Ministrstvo javnosti ni omogočilo dostopa do ažurnih podatkov, saj ni javno objavljalo posodobljenih podatkov o izvajalcih pogrebne dejavnosti z dovoljenjem za opravljanje pogrebne dejavnosti, ampak je objavilo evidenco izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti, ki javnosti ne zagotavlja podatkov o aktualnih izvajalcih pogrebne dejavnosti,

¹⁵⁰ Drugi in četrty odstavek 57. člena ZPPDej.

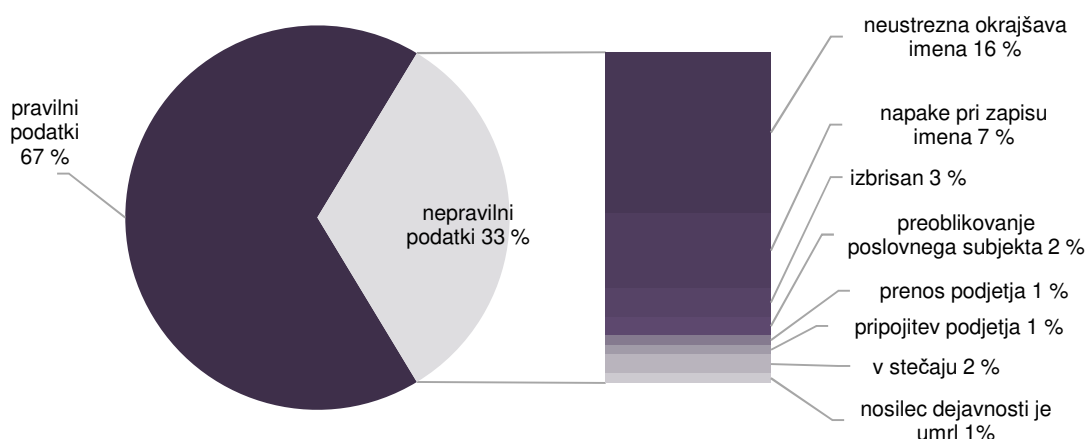
¹⁵¹ [URL: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.gov.si%2Fassets%2Fministrstva%2FMGRT%2FDokumenti%2FDNT%2Fpogrebna-in-pokopalska-dejavnost%2FEvidenca-dovoljenj-za-opravljanje-pogrebne-dejavnosti-v-RS.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>], 29. 11. 2021.

¹⁵² Ker ministrstvo evidence izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti ne vodi na način, ki omogoča pridobitev podatkov na določen presečni datum, s podatki o izdanih dovoljenjih na dan 30. 6. 2021 ne razpolagamo.

ampak vseh izvajalcih, ki so pridobili dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti, tudi tistih, ki dejavnosti ne opravljajo več.

2.2.2.2.b Ministrstvo ni zagotovilo, da bi javno objavljena evidenca izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti vsebovala pravilne podatke, saj je bilo 33 % podatkov nepravilnih¹⁵³. Slika 10 prikazuje vrste nepravilnosti podatkov, ki jih je ministrstvo vodilo v evidenci izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti.

Slika 10 Pravilnost podatkov v evidenci izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti



Opomba: Nepravilni podatki se nanašajo na dovoljenja, izdana do 30. 6. 2021.

Vir: Evidenca izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti v RS z dne 29. 11. 2021.

Večina nepravilnih podatkov, ki jih je ministrstvo vneslo v evidenco, se nanaša na napačno okrajšavo imena, napake pri vnosu podatkov (napačna statusna oblika, črkovanje, necelovito ime), nekateri pa tudi na napačne podatke o pravnem statusu poslovnih subjektov, pri čemer je ministrstvo v evidenci še vedno vodilo podatke o poslovnih subjektih, ki niso več poslovali (so bili izbrisani, preoblikovani in v stečaju, je bilo poslovanje preneseno na drug poslovni subjekt, pripojeno podjetje in umrli nosilci dejavnosti). Ministrstvo je istovrstne napake naredilo tudi pri vnosu podatkov v register izvajalcev pogrebne dejavnosti.

2.2.2.2.c Predpisani postopki in odgovornost za izvedbo aktivnosti prispevajo k bolj učinkoviti in pravilni izvedbi nalog. Ker ministrstvo postopka vodenja evidenc in registrov ni predpisalo, ni določilo odgovornosti za vodenje in upravljanje podatkov, kar vpliva na neustreznost podatkov in evidenc ter njihovo nadaljnjo uporabo.

¹⁵³ Primerjali smo podatke o izvajalcih pogrebne dejavnosti iz evidence izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti s podatki o teh izvajalcih iz AJPEŠ.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj:

- *objavljeno evidenco izdanih dovoljenj za izvajanje pogrebne dejavnosti oziroma seznam izvajalcev pogrebne dejavnosti tekoče posodablja in preverja,*
- *predpiše postopek vodenja evidenc in registrov o dovoljenjih za izvajanje pogrebne dejavnosti in izvajalcih pogrebne dejavnosti, odgovornih osebah in obveznost sprotnega posodabljanja podatkov.*

2.2.2.2.d Čeprav je za nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti pristojen tržni inšpektorat, je ministrstvo pristojno za izdajo dovoljenja za izvajanje pogrebne dejavnosti in vodenje ter upravljanje evidenc in registrov. Ministrstvo ni posodabljal podatkov v evidenci izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti in registru izvajalcev pogrebne dejavnosti, zato je v teh zbirkah podatkov kot izvajalce pogrebne dejavnosti vodilo 4 družbe, ki dejavnosti zaradi statusnega preoblikovanja, in sicer pripojitve, preoblikovanja, prenosa podjetja in spremembe pravnoorganizacijske oblike, niso več opravljale, ampak je bilo opravljanje pogrebne dejavnosti preneseno na pravnega naslednika¹⁵⁴. Ministrstvo ni bilo seznanjeno s statusnim preoblikovanjem družb, zato ni preverilo oziroma k izvedbi nadzora glede izpolnjevanja pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti ni napotilo tržnega inšpektorata, zato obstaja tveganje, da če so bile v družbi s statusnim preoblikovanjem izvedene tudi druge spremembe poslovanja (na primer spremembe števila zaposlenih, selitve poslovnih prostorov), ki lahko vplivajo na izpolnjevanje predpisanih pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti, izvajalci pogrebne dejavnosti ne izpolnjujejo vseh pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti.

2.2.3 Nadzor nad poročanjem izvajalcev 24-urne dežurne službe

Ministrstvo bi za ustrezen nadzor nad poročanjem izvajalcev 24-urne dežurne službe po naših sodilih moralo:

- vladi v sprejem predlagati uredbo o oblikovanju cen GJS in v njej določiti izvedljive roke za poročanje o potrjenih cenah 24-urne dežurne službe ter določiti obrazce obvestil in poročil, ki se nanašajo na cene 24-urne dežurne službe, in določiti prekrškovni organ za izvrševanje določb uredbe o oblikovanju cen GJS, ki se nanašajo na prekrške izvajalcev GJS;
- vzpostaviti podatkovno zbirko in v njej ažurno voditi vse predpisane podatke iz uredbe o oblikovanju cen GJS;
- izvajalce GJS, ki niso poročali v skladu z uredbo o oblikovanju cen GJS, pozivati k poročanju oziroma k dopolnitvi poročil ter preverjati vsebino prejetih elaboratov.

¹⁵⁴ Podatke, ki jih vodi ministrstvo v evidenci izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti za posameznega izvajalca, smo primerjali s podatki iz evidenc APJES.

3. člen uredbe o oblikovanju cen GJS določa, da ceno storitve GJS za območje občine predlaga izvajalec GJS, ki pošlje pristojnemu občinskemu organu elaborat o ceni storitve GJS¹⁵⁵ in predlog cene¹⁵⁶. Izvajalec oblikuje in objavi cenik s potrjeno ceno na svojih spletnih straneh in na krajevno običajen način.¹⁵⁷ Izvajalec najmanj 1-krat letno ugotavlja dejansko količino in stroške opravljenih storitev ter izračuna obračunsko ceno. Za preteklo obračunsko obdobje ugotovi razliko med potrjeno in obračunsko ceno opravljenih storitev ter jo upošteva v elaboratu pri izračunu predračunske cene za naslednje obdobje.¹⁵⁸ Izvajalec o vsaki spremembi cene storitev 24-urne dežurne službe obvesti ministrstvo in mu enkrat letno, najpozneje do 30. 5., pošlje poročilo s podatki o obračunski in potrjeni ceni ter elaborat¹⁵⁹. Če ministrstvo ugotovi, da poročilo ne vsebuje predpisanih podatkov, od izvajalca zahteva njegovo dopolnitev. Če izvajalec ministrstvu zahtevane dopolnitve ne pošlje v 30 dneh po prejemu zahteve, se šteje, da poročilo ni bilo poslano. Slika 11 predstavlja obveznosti izvajalca 24-urne dežurne službe pri oblikovanju cen 24-urne dežurne službe.

Slika 11 Obveznosti izvajalca 24-urne dežurne službe pri oblikovanju cen 24-urne dežurne službe



Vir: 3., 9. in 10. člen uredbe o oblikovanju cen GJS.

¹⁵⁵ Vsebino elaborata določa 9. člen uredbe o oblikovanju cen GJS.

¹⁵⁶ V skladu s 4. členom uredbe o oblikovanju cen GJS se pri oblikovanju predračunske cene upoštevajo standardi in normativi ter ukrepi za opravljanje storitev GJS, kakor jih opredeljujejo državni in občinski predpisi za GJS. Pri oblikovanju predračunske cene se upoštevajo načrtovane količine opravljenih storitev, načrtovani stroški in prihodki izvajalca za prihodnje obdobje. Obseg poslovno potrebnih osnovnih sredstev, ki se uporabljajo za opravljanje GJS, in število zaposlenih, potrebnih za nemoteno izvajanje GJS, se določita na podlagi povprečnega mesečnega števila umrlih in povprečnega števila prevozov na obdukcijo v preteklem letu na območju občine in geografskih, poselitvenih in drugih značilnostih, ki pomembno vplivajo na izvajanje GJS.

¹⁵⁷ Tretji odstavek 3. člena uredbe o oblikovanju cen GJS.

¹⁵⁸ 8. člen uredbe o oblikovanju cen GJS.

¹⁵⁹ 10. člen uredbe o oblikovanju cen GJS.

2.2.3.a V skladu z 10. členom uredbe o oblikovanju cen GJS mora izvajalec 24-urne dežurne službe ministrstvo:

- obvestiti o vsaki spremembi cene storitev 24-urne dežurne službe na predpisanem obrazcu¹⁶⁰ Obvestilo o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe,
- enkrat letno, najpozneje do 30. 5. tekočega leta za preteklo leto, poslati poročilo s podatki o obračunski in potrjeni ceni (letno poročilo) ter elaborat – obrazec poročila ni predpisan.

Obvestilo o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe mora izvajalec javne službe poslati ministrstvu v enem mesecu od uveljavitve uredbe o oblikovanju cen GJS.¹⁶¹ Izvajalec GJS lahko podatke o ceni storitev GJS ministrstvu sporoči šele takrat, ko pristojni občinski organ potrdi cene 24-urne dežurne službe. V skladu z določili drugega odstavka 13. člena uredbe o oblikovanju cen GJS so morali izvajalci tudi o prvi sprejeti ceni GJS poročati na obrazcu, ki je namenjen poročanju o spremembi cene GJS. Do 28. 2. 2018¹⁶², torej do roka za prvo posredovanje obvestila o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe, je zgolj 1 občina imenovala izvajalca 24-urne dežurne službe in tudi potrdila ceno storitve GJS, vendar izvajalec GJS ministrstvu ni posređoval obvestila o spremembi cen 24-urne dežurne službe. Uredba o oblikovanju cen GJS ne določa ustreznega roka za prvo posredovanje obvestila o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe (v nadaljevanju: obvestilo o prvič potrjeni ceni), ki je 1 mesec po uveljavitvi uredbe o oblikovanju cen GJS. Rok za posredovanje obvestila o prvič potrjeni ceni GJS je prekratek zaradi dolgotrajnosti postopkov priprave in sprejema občinskih pravnih podlag za oblikovanje cen GJS, potrditve cen GJS, postopkov izbora in imenovanja izvajalcev GJS ter zaradi zahtevnosti priprave in sprejema elaborata o ceni storitve GJS. V povprečju so občine, ki so do 30. 6. 2021 zagotovile izvajanje GJS, za potrditev cene GJS potrebovale 186 dni, 78 % občin je ceno potrdilo po več kot 3 mesecih. Uredba o oblikovanju cen GJS tudi ne določa roka sporočanja spremembe cen storitev GJS ministrstvu.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, vladi ni predlagalo uredbe o oblikovanju cen GJS, s katero bi predlagalo izvedljiv rok za posredovanje obvestila o prvič potrjeni ceni storitev 24-urne dežurne službe ministrstvu in določilo rok za sporočanje spremembe cen storitev GJS ministrstvu.

2.2.3.b Ministrstvo vodi podatke, ki mu jih izvajalci GJS sporočajo na podlagi 10. člena uredbe o oblikovanju cen GJS v Seznamu prejetih obvestil – 24-urna dežurna služba in elaboratov (v nadaljevanju: seznam prejetih obvestil). V seznamu prejetih obvestil ministrstvo vodi zaporedno številko, datum prejema podatkov, podatek o nazivu izvajalca GJS, občini, ceni storitve GJS in podatek o prejemu elaborata (da/ne). Seznam prejetih obvestil je pomanjkljiv, ker ne vsebuje podatka, ali se prejeta obvestila nanašajo na obvestilo o spremembi cene GJS ali na poročilo o izvajanju GJS v preteklem letu, ne vsebuje niti podatka, ali se cena nanaša na potrjeno ali obračunsko ceno storitve GJS. Za namen spremljanja in analiziranja podatkov bi morala podatkovna zbirka vsebovati vsaj

¹⁶⁰ Predpisani obrazec je Priloga 1 uredbe o oblikovanju cen GJS, v katerem mora izvajalec GJS izpolniti podatke o firmi in sedežu podjetja oziroma s. p., območju izvajanja javne službe, obračunski in potrjeni ceni brez DDV glede na pokojnika, datumu začetka uporabe nove cene in navesti kontaktne podatke in kraj ter datum.

¹⁶¹ Drugi odstavek 13. člena uredbe o oblikovanju cen GJS.

¹⁶² Uredba o oblikovanju cen GJS je začela veljati 27. 1. 2018.

predpisane podatke vključno z nosilcem (občina)¹⁶³ in datumom oziroma obdobjem, na katero se nanaša. Ministrstvo ni vzpostavilo ustrezne in celovite zbirke podatkov za spremljanje izvajanja GJS, na podlagi katere bi lahko pridobivalo manjkajoče podatke in analiziralo podatke o izvajanju GJS, s čimer ni prispevalo k učinkovitemu izvajanju GJS.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj za spremljanje izvajanja in cen 24-urne dežurne službe vzpostavi podatkovno zbirko, v kateri bo vodilo vse predpisane podatke iz uredbe o oblikovanju cen GJS, vključno z navedbo vseh občin in datuma oziroma obdobja, na katero se nanaša podatek, ki mu bo omogočala zbiranje in analiziranje podatkov ter služila pri pridobivanju manjkajočih podatkov.

2.2.3.c Izvajalci 24-urne dežurne službe so ministrstvu sporočali podatke:

- o prvič potrjeni ceni 24-urne dežurne službe v občini¹⁶⁴; ker uredba o oblikovanju cen GJS ne predpisuje tovrstnega obrazca, so izvajalci podatke sporočali na obrazcu Obvestilo o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe, ki sicer ni namenjeno prvemu obvestilu o določitvi cen GJS,
- o spremembah cen 24-urne dežurne službe v občini, ki so jih sporočali na predpisanem obrazcu Obvestilo o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe,
- o obračunski in potrjeni ceni za preteklo leto (letno poročilo) ter elaborat – obrazec poročila ni predpisan z uredbo o oblikovanju cen GJS, niti ga ni ministrstvo naknadno pripravilo, zato so izvajalci GJS poročali na obstoječem predpisanem obrazcu Obvestilo o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe.

Tabela 19 predstavlja podatke, ki so jih ministrstvu poročali izvajalci 24-urne dežurne službe.

¹⁶³ Iz seznama prejetih obvestil namreč ni razvidno, za katere občine izvajalec GJS ni sporočil podatkov, saj so v seznamu prejetih obvestil navedene le tiste občine, za katere so bili poslani podatki o GJS.

¹⁶⁴ Upoštevali smo 64 občin, ki so do 30. 6. 2021 sprejele odlok o načinu izvajanja 24-urne dežurne službe, izbrale izvajalca 24-urne dežurne službe in sprejele sklep o potrditvi cen 24-urne dežurne službe v občini. Poleg navedenih 64 občin so še v 2 občinah izbrali izvajalca 24-urne dežurne službe in sprejeli sklep o potrditvi cene te GJS, vendar niso sprejeli odloka o načinu izvajanja 24-urne dežurne službe, zato teh 2 občin nismo upoštevali pri analizi občin, ki so na dan 30. 6. 2021 ustrezno izvajale 24-urno dežurno službo – več o tem Tabela 1.

Tabela 19 Podatki o številu občin s potrjeno ceno storitve GJS 24-urne dežurne službe in posredovanimi poročili o ceni storitve GJS v posameznem letu

Leto (n)	Št. občin, ki so v posameznem letu potrdile ceno GJS	Skupno št. občin, ki so potrdile ceno GJS	Št. občin s prvim obvestilom o potrjeni ceni GJS	Št. občin z obvestilom o spremembi cene GJS ¹⁾	Št. občin brez prvega obvestila o potrjeni ceni GJS	Št. občin z letnim poročilom o ceni storitve GJS ²⁾	Št. občin brez letnega poročila o ceni storitve GJS ³⁾	Št. občin, ki so poročale	Št. občin, ki niso poročale
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)-(4)	(7)	(8)=(3 n)-(7n+1)	(9)=(5)+(7)	(10)=(6)+(8)
2018	14	14	3	3	11	0	0	3	11
2019	25	39	21	21	4	2	12	23	16
2020	17	56	4	9	13	9	30	18	43
2021⁴⁾	8	64	9	12	(1) ⁵⁾	14	42	26	41
Skupaj	64	64	37	45⁶⁾	27	25	-	37⁷⁾	28⁸⁾

Opomba: ¹⁾ Podatki vključujejo vsa posredovana obvestila o spremembi cene storitve GJS, vključno s prvič sporočeno ceno GJS.

²⁾ Vključene so tudi občine, za katere izvajalec GJS ni poročal pravočasno, do 30. 5. tekočega leta.

³⁾ Pri izračunu je upoštevano število občin v preteklem letu, ker se poroča za poslovanje v preteklem letu.

⁴⁾ Podatki za leto 2021 se nanašajo zgolj na prvo polovico leta.

⁵⁾ Obvestilo o spremembi cen je bilo posredovano z zamikom.

⁶⁾ 37 občin je spremembo cene sporočilo vsaj 1-krat, od teh pa 2 občini 3-krat in 3 občine 2-krat.

⁷⁾ Število občin, ki je sporočilo spremembo cene ali pa poročalo o ceni storitve GJS v preteklih letih vsaj 1-krat.

⁸⁾ Število občin, ki ni sporočilo niti spremembe cene niti poročalo o ceni storitve GJS v preteklem letu.

Vir: poročila, ki so jih ministrstvu posredovali izvajalci 24-urne dežurne službe, in podatki občin.

Tabela 19 prikazuje, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, ceno storitev 24-urne dežurne službe potrdilo 64 občin, izvajalci GJS pa so podatke o tem ministrstvu sporočili za 37 občin. 5 izvajalcev GJS je sporočilo podatke za več občin hkrati, ker imajo skupni elaborat. Do 31. 12. 2018 je ceno storitve GJS potrdilo 14 občin, izvajalci GJS pa so podatke o potrjeni ceni za leto 2018 ministrstvu sporočili za 3 občine, do 31. 12. 2019 je ceno storitve GJS potrdilo 39 občin, od katerih so podatke izvajalci GJS sporočili le za skupno 24 občin, do 31. 12. 2020 je ceno storitve GJS potrdilo 56 občin, o njej pa je ministrstvu poročalo skupno 28 izvajalcev GJS, do 30. 6. 2021 je ceno storitve GJS potrdilo 64 občin, od katerih so izvajalci GJS sporočili podatke za skupno 37 občin. Izvajalci GJS so z večino obvestil o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe ministrstvu posredovali tudi elaborat, čeprav ta pri obvestilu o spremembi cen ni predpisana priloga. Ministrstvo je prejela obvestila in poročila z elaborati le popisalo in shranilo oziroma arhiviralo. Ker ministrstvo ni sistematično spremljalo, koliko občin je določilo izvajalca GJS in potrdilo ceno storitve 24-urne dežurne službe, ni razpolagalo s podatki o občinah, za katere mu izvajalci GJS niso posredovali obvestil o spremembi cen te GJS v občinah. Ministrstvo ni izvedlo nobenih aktivnosti za pridobitev podatkov, zato ni imelo zadostnih podatkov za izvedbo nadaljnjih aktivnosti za čimprejšnjo uvedbo 24-urne dežurne službe v občinah in poročanje izvajalcev o cenah te GJS, s čimer ni prispevalo k bolj učinkovitemu izvajanju GJS 24-urne dežurne službe.

2.2.3.d Izvajalci 24-urne dežurne službe so morali ministrstvu sporočiti 3 vrste podatkov: prvo potrjeno ceno 24-urne dežurne službe, (vsako) spremembo cene 24-urne dežurne službe in predložiti poročilo za preteklo leto o obračunski in potrjeni ceni 24-urne dežurne službe vključno

z elaboratom. Ker obrazci – razen za obvestilo o spremembi cene GJS – niso bili predpisani, so izvajalci GJS vse 3 vrste poročanja izvedli na istem, predpisanem obrazcu. Iz izpolnjenega obrazca dostikrat ni razvidno, za katero vrsto poročanja gre, vsebina poročila se lahko razbere na podlagi drugih podatkov o ceni GJS v konkretni občini, datuma posredovanja, prilog ali iz spremnega dopisa.

Ker predlog uredbe o oblikovanju cen GJS, ki ga je pripravilo ministrstvo, ni vključeval obrazca za sporočanje podatkov o obračunski in potrjeni ceni GJS za preteklo leto (letno poročilo), izvajalci o izvajanju 24-urne dežurne službe niso poročali na enoten način:

- izvajalca 24-urne dežurne službe sta za 2 občini od 14 občin, za katere so izvajalci sporočili podatke za več kot eno leto in se niso nanašali na spremembo cene, podatke sporočila na obvestilu o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe, ki za ta namen ni ustrezno, saj se ta v delu, ki se nanaša na potrjeno ceno, ne nanaša na podatke o preteklem letu, ampak na podatke v prihodnjem obdobju,
- izvajalci 24-urne dežurne službe so za 11 občin od 21 občin, za katere so poročali več let, priložili zgolj elaborat, iz katerega so sicer razvidni podatki o obračunski in potrjeni ceni izvajanja storitev GJS, ne pa poročila, kot to določa drugi odstavek 10. člena uredbe o oblikovanju cen GJS; posebno poročilo o oblikovanju cene GJS za preteklo leto je posredoval 1 od izvajalcev GJS za 1 občino, in sicer za 2 poročani obdobji, ki vključuje tudi elaborat o ceni storitve GJS.

Ministrstvo ni določilo oblike poročila s podatki o obračunski in potrjeni ceni za preteklo leto, zato izvajalci 24-urne dežurne službe niso poročali na enoten način, kar vpliva na preglednost zbiranja podatkov in njihovega razvrščanja glede na vrsto poročanja in ne vodi k učinkovitemu spremljanju izvajanja GJS. Nejasna določitev poročanja o izvajanju GJS lahko vpliva na nižji delež poročanja. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, vladi ni predlagalo uredbe o oblikovanju cen GJS, s katero bi predpisalo obrazec za poročilo s podatki o obračunski in potrjeni ceni za preteklo leto (letno poročilo) oziroma predlagalo tudi poročanje o prvič potrjeni ceni 24-urne dežurne službe v občini.

Priporočilo ministrstvu

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi predlog sprememb in dopolnitev uredbe o oblikovanju cen GJS, ki bo v prilogi vsebovala tudi:

- *obrazec za poročanje izvajalcev 24-urne dežurne službe o prvem sprejetju cen 24-urne dežurne službe v občini in*
- *obrazec za poročanje o obračunski in potrjeni ceni 24-urne dežurne službe za preteklo leto in navedbo obveznih prilog k obrazcu (na primer elaborat).*

2.2.3.e V skladu s četrtnim in petim odstavkom 12. člena uredbe o oblikovanju cen GJS se izvajalec GJS, ki ministrstvu ne pošlje poročila o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe ali poročila iz 10. člena uredbe o oblikovanju cen GJS, kaznuje z denarno globo od 200 EUR do 400 EUR, prav tako tudi njegova odgovorna oseba. Tabela 19 prikazuje, da v letu 2018 izvajalci GJS ministrstva niso obvestili o prvič potrjeni ceni storitve GJS za 11 občin, v letu 2019 za 4 občine, v letu 2020 za 13 občin, v prvi polovici leta 2021 pa so poročali še za 1 občino v preteklem letu. V obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalci GJS ministrstva niso obvestili o prvič potrjeni ceni GJS za 27 občin od 64 občin, ki so potrdile ceno GJS. Izvajalci GJS tudi niso poročali o cenah storitev GJS v občinah za preteklo leto, sicer

za leto 2018 niso poročali za 12 občin, za leto 2019 za 30 občin in za leto 2020 za 42 občin. V obdobju, na katero se nanaša revizija, bi ministrstvo moralo prejeti 109 poročil s podatki o ceni storitve GJS v preteklem letu, jih je pa prejelo zgolj 25, kar pomeni, da je prejelo le 23 % poročil. Ministrstvo ni spremljalo števila občin, ki so zagotovile izvajanje GJS in potrdile ceno storitve GJS, niti ni ustrezno vodilo prejetih podatkov, zato ni razpolagalo s podatki, na podlagi katerih bi lahko izvajalce GJS, ki niso poročali, opozorilo na kršitev obveznosti in jih pozvalo k poročanju.

2.2.3.f Čeprav je bil v skladu z drugim odstavkom 13. člena uredbe o oblikovanju cen GJS prvi rok za posredovanje obvestila o spremembi cene za izvajanje 24-urne dežurne službe 28. 2. 2018 in so bili izvajalci GJS obvezani sporočati vse spremembe cen storitev GJS, vključno z letnimi poročili o ceni storitve GJS v preteklem letu, ministrstvo v več kot 3 letih in pol ni izvedlo nobenih aktivnosti, da bi izvajalce GJS spodbudilo k poročanju. Ministrstvo je 20. 5. 2021 v okviru pozivanja občin¹⁶⁵ k sprejemu odlokov o pokopališkem redu opozorilo, da je 24-urna dežurna služba obvezna občinska GJS in na obveznost njenega izvajalca, da o vsaki spremembi cene storitev 24-urne dežurne službe obvesti ministrstvo, ter letno obveznost izvajalca GJS, da do 30. 5. tekočega leta ministrstvu posreduje poročilo, ki vsebuje podatke o obračunski in potrjeni ceni, ki mu mora priložiti elaborat. Opozorilo je tudi na prekrške po 12. členu uredbe o oblikovanju cen GJS. Ministrstvo ni zagotovilo, da bodo izvajalci GJS opozorjeni glede obveznosti poročanja po 10. členu uredbe o oblikovanju cen GJS, ker k poročanju ni pozvalo izvajalcev GJS ampak interesna združenja občin.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo prekrškovnih postopkov, ki jih določa 12. člen uredbe o oblikovanju cen GJS proti izvajalcem GJS, ki niso poročali v skladu z 10. členom uredbe o oblikovanju cen, ni uvedlo zaradi zamud pri sprejemu podzakonskih aktov in posledično občinskih odlokov ter zagotavljanja 24-urne dežurne službe.

2.2.3.g 11. člen uredbe o oblikovanju cen GJS določa, da nadzor nad izvajanjem in zaračunavanjem cen uporabnikom opravlja občinska inšpekcija. V četrtem in petem odstavku 12. člena uredbe o oblikovanju cen GJS je določeno, da se za prekršek kaznuje izvajalec 24-urne dežurne službe in njegova odgovorna oseba, če izvajalec GJS ministrstvu ne pošlje poročila o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe ali mu do 30. 5. tekočega leta ne pošlje poročila s podatki o obračunski in potrjeni ceni GJS ter elaborat za preteklo leto. Uredba o oblikovanju cen GJS pa ne določa, kdo izvede prekrškovni postopek z določitvijo globe, ki ga določata četrty in peti odstavek 12. člena uredbe o oblikovanju cen GJS proti izvajalcem 24-urne dežurne službe in njihovim odgovornim osebam. Ministrstvo tako nima pravne podlage za izvedbo prekrškovnega postopka proti izvajalcem 24-urne dežurne službe, ki mu ne poročajo v skladu z določili prvega in drugega odstavka 10. člena uredbe o oblikovanju cen GJS. Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, vladi ni predlagalo uredbe o oblikovanju cen GJS, v kateri bi ministrstvo določilo prekrškovni organ, ki naj bi izvrševal določbe četrtega in petega odstavka uredbe o oblikovanju cen GJS.

2.2.3.h Vsebinsko elaborata o ceni storitve GJS določa 9. člen uredbe o oblikovanju cen GJS. Čeprav uredba o oblikovanju cen GJS ne določa, da mora ministrstvo preveriti skladnost elaboratov z zahtevami 9. člena uredbe o oblikovanju cen GJS, je namen prejemanja poročil spremljanje izvajanja GJS, med drugim tudi s pregledom poročil. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo

¹⁶⁵ Prek Skupnosti občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije in Združenja občin Slovenije.

prejelo 21 elaboratov s prvo določitvijo cene storitev 24-urne dežurne službe in 19 elaboratov za občine, ki so 24-urno dežurno službo že zagotovile v preteklem obdobju. Ugotovili smo, da vsebina elaboratov o ceni storitve GJS ni bila v skladu z določili uredbe o oblikovanju cen GJS:

- 4 izvajalci GJS, od tega 1 izvajalec 4-krat, so predračunsko količino opravljenih storitev 24-urne dežurne službe utemeljili na podlagi števila pogrebov v občini in ne števila umrlih na območju občine, kar ni v skladu s petim odstavkom 4. člena uredbe o oblikovanju cen GJS.
- 2 izvajalca GJS 24-urno dežurno službo izvajata s pogodbenima podizvajalcema, ki zanju opravljata storitve prvega prevoza do hladilnih prostorov vključno z uporabo hladilnih prostorov in transportne krste. Za 1 izmed navedenih izvajalcev podizvajalec opravlja storitve v pogodbeni vrednosti 86,2 EUR/pokojnika, medtem ko je sam občinskemu svetu predlagal ceno 146 EUR/pokojnika, drugi izvajalec pa pogodbene cene podizvajalca v elaboratu ne navaja. Obstaja tveganje, da cena GJS ni določena v skladu z uredbo o oblikovanju cen GJS.
- 2 izvajalca GJS v elaboratu nista prikazala količine opravljenih storitev in prihodke, ki jih izvajalec ustvari z opravljanjem prevozov na obdukcijo, odvzemom organov oziroma z drugimi postopki pri pokojnikih, kar določa osma alineja 9. člena uredbe o oblikovanju cen GJS, niti jih nista upoštevala pri izračunu predračunske cene storitve GJS. V skladu s prvim odstavkom 6. člena uredbe o oblikovanju cen GJS se pri izračunu predračunske cene storitev GJS od skupnih predračunskih stroškov izvajanja GJS odštejejo predračunski prihodki od storitev, povezanih s prevozom na obdukcijo, odvzemom organov oziroma drugimi postopki na pokojniku. 1 izvajalec GJS je navedene prihodke prikazal, vendar jih ni upošteval.
- 1 izmed izvajalcev GJS je v elaboratu navedel, da bo cena GJS odvisna od oddaljenosti kraja smrti do sedeža podjetja, časa izvajanja prevozov (podnevi, ponoči, dela prosti dnevi, prazniki) in stanja umrlih (železniško povoženje, prometne nesreče, samomori), kar ni v skladu s 3. členom uredbe o oblikovanju cen GJS, ki določa, da izvajalec GJS zavezancem za plačilo storitve zaračunava na podlagi potrjene cene s strani pristojnega občinskega organa.
- Izvajalec GJS v elaboratih za 2 zaporedni leti ni vključil predračunske količine opravljenih storitev GJS za prihodnje obračunsko obdobje, predračunskih stroškov izvajanja storitev GJS za prihodnje obračunsko obdobje in izračuna predračunske cene za prihodnje obračunsko obdobje, kot to določa 9. člen uredbe o oblikovanju cen GJS, ampak se je skliceval, da bo to vsebino ocenil oziroma izračunal v okviru priprave naslednjega poslovnega načrta.
- 3 izvajalci GJS so pripravili elaborat za več občin skupaj, vendar v elaboratu niso prikazali sodil za razporejanje prihodkov in odhodkov na posamezne GJS in po drugih dejavnostih ter po občinah, kot to določa dvanajsta alineja 9. člena uredbe o oblikovanju cen GJS.

Ker ministrstvo ni preverjalo vsebine prejetih poročil, ni bilo seznanjeno z njihovimi pomanjkljivostmi oziroma neskladnostjo z določili uredbe o oblikovanju cen GJS in od izvajalcev 24-urne dežurne službe ni zahtevalo dopolnitev poročil. Ker cena storitve 24-urne dežurne službe v nekaterih občinah ni bila določena v skladu z uredbo o oblikovanju cen GJS, je verjetno, da cene GJS v teh občinah niso vsebovale vseh predpisanih upravičenih stroškov opravljanja GJS, zato cene v občinah niso bile določene na enoten način, naročniki storitev GJS tako niso bili upravičeni do storitve 24-urne dežurne službe pod enakimi pogoji.

2.2.3.i Uredba o oblikovanju cen GJS določa obveznost izvajalca GJS glede poročanja, ne določa pa obveznosti ministrstva v zvezi s prejetimi poročili. Ministrstvo ni izvajalo aktivnosti za pridobitev poročil in prejetih podatkov ni zbiralo z namenom zagotavljanja ustrezne podatkovne zbirke, za spremljanje in vrednotenje izvajanja 24-urne dežurne službe, za odločanje o nadaljnji politiki oziroma razvoju 24-urne dežurne službe. Zaradi opustitve aktivnega upravljanja s podatki o izvajanju 24-urne dežurne službe ministrstvo ni bilo seznanjeno s potrebami po sprejemu korektivnih ukrepov in jih ni izvedlo, zato ni prispevalo k bolj učinkovitemu izvajanju te GJS.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki od 24. 1. 2023 posluje kot Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport**, pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti ter pri nadzoru nad njunim izvajanjem v obdobju od leta 2017 do 30. 6. 2021.

Preverili smo, ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezne pogoje za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti ter pri tem predlagalo spremembe in dopolnitve Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej), pravočasno pripravilo in sprejelo ustrezne podzakonske predpise in podalo soglasje k drugim predpisom za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti, tako da celovito in nedvoumno urejajo izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti, občinam nudilo strokovno pomoč pri ureditvi in izvajanju pogrebne in pokopališke dejavnosti in izdalo dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti zgolj izvajalcem, ki izpolnjujejo predpisane pogoje.

Preverili smo tudi, ali je ministrstvo izvajalo nadzor nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti ter pri tem izvajalo nadzor nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja z ZPPDej, ustrezno vodilo in upravljalo vse predpisane evidence in registre in izvajalo nadzor nad poročanjem izvajalcev 24-urne dežurne službe.

Ministrstvo je bilo pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti ter pri nadzoru nad njunim izvajanjem v obdobju od leta 2017 do 30. 6. 2021 **neučinkovito**.

Ministrstvo ni vzpostavilo ustreznih pogojev za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti.

Ministrstvo ni vzpostavilo normativne ureditve 24-urne dežurne službe na način, da bi bila ta jasno in nedvoumno določena, saj njena ureditev dopušča različne razlage. Ministrstvo je razlagalo, da 24-urna dežurna služba obsega vsak prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca gospodarske javne službe (GJS), sodišča, ki so zadevo obravnavala pa, da vključuje le prevoze, če je potrebna obdukcija pokojnika, odvzem organov oziroma drugi postopki na pokojniku. Ministrstvo je razlagalo tudi, da je storitev 24-urne dežurne službe obvezna tudi v primeru smrti pokojnika v zdravstveni ustanovi ali domu starejših občanov, tudi če ti razpolagajo z ustreznimi prostori za pripravo pokojnika po ZPPDej, zato je dopustilo zaračunavanje storitev, ko ta ni bila potrebna ali pa se dejansko ni izvedla. Posledica nejasne ureditve je, da 30 % občin do 30. 6. 2021 še ni sprejelo odlokov o načinu izvajanja GJS, GJS pa se je v skladu z ZPPDej izvajala le v 30 % občin. Ministrstvo ni izvedlo nobenih aktivnosti za bolj jasno in nedvoumno normativno ureditev 24-urne dežurne službe.

Ministrstvo ni pripravilo predpisa, ki bi določal normative za izvajanje 24-urne dežurne službe, zato dejavnost ni bila dovolj regulirana in obstaja možnost, da izvajalci te GJS ne razpolagajo z ustreznimi zmogljivostmi za njeno izvajanje. Prav tako ni predlagalo dopolnitve ZPPDej z določitvijo načina in postopka oblikovanja cen 24-urne dežurne službe, zakonsko določilo glede plačnika 24-urne dežurne službe pa je razlagalo na način, ki ne izhaja iz določil ZPPDej.

Ministrstvo ni predlagalo uskladitve določil ZPPDej, ki urejajo storitve pokopališkega pogrebne moštva, na način, da bi izvajalcem pogrebne dejavnosti omogočilo izvedbo celotnih storitev izvedbe pogreba, naročnikom pogreba pa omogočilo prosto izbiro izvajalca pogrebnih storitev. Prav tako ni predlagalo dopolnitve ZPPDej, kjer bi bile v osnovni pogreb vključene vse nujne storitve za izvedbo

posamezne vrste pogreba, zaradi česar lahko plačilo osnovnega pogreba, ki vključuje vse nujne storitve za njegovo izvedbo, presega zakonsko določeno višino cene osnovnega pogreba.

Ministrstvo je v dopisih deležnikom razlagalo, da je pokopališka dejavnost GJS, kar v ZPPDej ni navedeno, vendar ni predlagalo dopolnitve ZPPDej z nedvoumno določitvijo načina izvajanja pokopališke dejavnosti. Ker v ZPPDej način izvajanja pokopališke dejavnosti ni nedvoumno določen, ministrstvo ni obvladovalo tveganja, da občine v odlokih o pokopališkem redu niso enotno in v celoti uredile dejavnosti, izvajalci pokopališke dejavnosti pa te niso uredili in izvajali na enoten način. Ministrstvo v ZPPDej ni uredilo možnosti, da se upravljanje pokopališč neposredno podeli javnemu podjetju, če upravljanje pokopališč ni GJS.

Ministrstvo za pokopališko dejavnost, za katero razlaga, da je GJS, ni pripravilo standardov in normativov za njeno opravljanje ter metodologije za oblikovanje cen storitev upravljanja pokopališč, s čimer bi prispevalo k poenotenemu načinu izvajanja dejavnosti ter določanja cen. Prav tako ni predlagalo dopolnitve ZPPDej z nedvoumno opredelitvijo virov financiranja investicij v pokopališča, načina določitve višine pogrebne pristojbine glede na višino grobnine ter načina enotne objave cen storitev upravljanja pokopališč. Ministrstvo ni predlagalo popravka ZPPDej, ki dopušča dvojno zaračunavanje storitev najema pokopaliških objektov in naprav ter storitev grobarjev in pokopališkega pogrebne moštva. Ministrstvo občinam ni podalo obrazložitve, kako lahko zagotovijo razpolagalne pravice za pokopališča, ki niso v njihovi lasti, zato ni prispevalo k poenotenju ureditvi upravljanja pokopališč v državi.

Ministrstvo ni izvedlo aktivnosti za pravočasen sprejem podzakonskih predpisov za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti. Ministrstvo je deležnikom pogrebne in pokopališke dejavnosti posredovalo odgovore na njihova vprašanja, vendar jim ni vedno nudilo ustrezne strokovne pomoči oziroma jim je posredovalo pojasnila, ki niso upoštevala določb drugih predpisov.

Ministrstvo postopka izdaje dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti ni predpisalo, zato ni vzpostavilo pogojev za enakopravno in pregledno obravnavo vlog. Ker pri izdaji dovoljenja ni preverilo verodostojnosti predloženih listinskih dokazil oziroma ni ugotavljalo resničnega dejanskega stanja, je dovoljenja izdalo tudi izvajalcem pogrebne dejavnosti, ki niso izpolnjevali vseh predpisanih pogojev.

Ministrstvo ni izvajalo ustreznega nadzora nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti.

Ministrstvo ni izvajalo ustreznega nadzora, ali so občine pravočasno sprejele odloke o pokopališkem redu, saj do 30. 6. 2021 tretjina občin še ni sprejela odlokov o pokopališkem redu. Ministrstvo ni izvedlo zadostnih aktivnosti pri pozivanju občin k izpolnitvi njihovih obveznosti po ZPPDej in ni preverjalo skladnosti občinskih odlokov z ZPPDej, zato tudi ni bilo seznanjeno z neskladno ali nepopolno ureditvijo pogrebne in pokopališke dejavnosti z ZPPDej v odlokih nekaterih občin. Ministrstvo ni vzpostavilo postopka pridobivanja in vodenja podatkov o sprejetih občinskih odlokih in uskladitvi pogrebne in pokopališke dejavnosti z ZPPDej s strani občin, zato ni razpolagalo s popolnimi in pravilnimi podatki, na podlagi katerih bi lahko sprejemalo odločitve glede izboljšanja ureditve in izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti, in ni imelo pogojev za izvajanje učinkovitega nadzora nad sprejemom odlokov o pokopališkem redu in njihovim izvajanjem.

Ministrstvo je podatke, ki bi jih moralo voditi v evidenci izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti, vodilo v registru izvajalcev pogrebne dejavnosti. Ministrstvo je javno objavilo evidenco izdanih dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti, kjer pa je bila tretjina podatkov nepravilnih, saj ministrstvo podatkov ni posodabljal, poleg tega pa ni opredelilo postopka vodenja evidenc in registrov.

Ministrstvo je pripravilo Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, vendar v njej ni določilo izvedljivega roka za posredovanje obvestila o prvič potrjeni ceni 24-urne dežurne službe, prav tako ni določilo roka za sporočanje spremembe cen ter ni podrobneje opredelilo vsebine posameznega poročanja, zaradi česar izvajalci GJS niso poročali, posredovani podatki o cenah GJS pa niso bili pregledni. Ministrstvo ni spremljalo števila občin, ki so zagotovile izvajanje GJS v skladu z ZPPDej, in ni vzpostavilo evidence, ki bi vsebovala celovite podatke za spremljanje izvajanja GJS. Ministrstvo tudi ni preverilo vsebine prejetih elaboratov o določitvi cen GJS, zato ni bilo seznanjeno z njihovimi neskladnostmi s predpisi.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotrnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih neučinkovitosti.

Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

1. pripravilo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za pripravo in za posredovanje vladi v obravnavo predloga sprememb in dopolnitev Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti, v katerem:
 - bo predlagalo jasno in nedvoumno opredelitev obsega 24-urne dežurne službe – točke 2.1.1.1.1.a, 2.1.1.1.1.b in 2.1.1.1.1.c;
 - bo predlagalo določitev načina in postopka oblikovanja cen 24-urne dežurne službe ter plačnika storitev 24-urne dežurne službe – točki 2.1.1.1.3.a in 2.1.1.1.3.b;
 - bo v osnovni pogreb vključilo tudi vse storitve, ki so nujno potrebne za njegovo izvedbo, med drugim: storitve 24-urne dežurne službe in prevoza, ki ga ta ne zagotavlja; storitve prevoza na upepelitev, upepelitve in prevoza iz upepeljevalnice k izvajalcu pogrebne dejavnosti oziroma v mrliško vežico in morebitne pogrebne pristojbine (če ni že vključena v stroške, ki jih upravljavec pokopališča zaračuna izvajalcu pogreba) – točki 2.1.1.2.3.a in 2.1.1.2.3.b;
 - bo jasno in nedvoumno opredelilo pravni režim izvajanja pokopališke dejavnosti oziroma navedlo, ali je pokopališka dejavnost oziroma upravljanje in urejanje pokopališč gospodarska javna služba – točki 2.1.1.3.1.a in 2.1.1.3.1.b;
 - bodo vzpostavljene ustrezne zakonske podlage, po katerih bo lahko tudi javno podjetje upravljavec pokopališč po Zakonu o pogrebni in pokopališki dejavnosti – točka 2.1.1.3.2;
 - bo opredelilo, da se stroški storitev najema pokopaliških objektov in naprav ter storitve grobarjev in pokopališkega pogrebne moštva zaračunajo le enkrat oziroma da so med stroške grobnine vključeni le stroški vzdrževanja pokopališč in pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture in ne več celotni stroški zagotavljanja urejenosti pokopališč – točka 2.1.1.3.3.e;

2. pripravilo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za pripravo in za posredovanje vladi v obravnavo predloga sprememb in dopolnitev Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, v kateri bo predlagalo:
 - določitev roka za posredovanje obvestila o spremembi cen storitev 24-urne dežurne službe, po tem ko spremembo cene gospodarske javne službe potrdi pristojni občinski organ – točka 2.2.3.a;
 - prekrškovni organ za vodenje prekrškovnih postopkov iz četrtega in petega odstavka 12. člena navedene uredbe proti izvajalcem 24-urne dežurne službe, ki ne poročajo v skladu z določili prvega in drugega odstavka 10. člena navedene uredbe – točka 2.2.3.g.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁶⁶. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport krši obveznosti dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁶⁶ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. Priporočila

Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport priporočamo, naj:

- pripravi in pošlje vladi v obravnavo predlog sprememb in dopolnitev Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti:
 - v katerem bodo storitve pogrebne dejavnosti, ki se izvajajo na trgu, in storitve pokopališke dejavnosti, ki jih izvajajo upravljavci pokopališč, medsebojno usklajene oziroma določene tako, da bo deležnikom jasno, katere storitve opravljajo izvajalci pogreba kot tržne storitve in katere storitve izvajajo upravljavci pokopališč;
 - v katerem naj vzpostavi podlage za sprejem podzakonskega predpisa, ki bo podrobneje določil metodologijo za oblikovanje cen za vse storitve dejavnosti upravljanja pokopališč (storitve najema pokopaliških objektov in naprav, storitve grobarjev in storitve pokopališkega pogrebne moštva, storitve prijave pokopa, grobnino in pogrebno pristojbino);
 - kjer bo nedvoumno opredeljeno, kam sodijo investicije v pokopališča in pokopališko infrastrukturo (med upravljanje ali med urejanje pokopališč) in iz katerih virov se financirajo oziroma kdo naj zagotovi sredstva za investicije;
 - in v njem predlaga dopolnitev vsebine odlokov o pokopališkem redu z obveznostjo javne objave cen vseh storitev upravljanja pokopališč in predlaga, da se v odloku o pokopališkem redu določi način sprejema cenikov storitev upravljanja pokopališč;
- občinam predstavi vrste razpolagalnih pravic na pokopališčih, vključno s pravicami in obveznostmi deležnikov ter ureditvijo medsebojnih razmerij glede na izbrano vrsto razpolagalne pravice;
- vzpostavi in izvaja postopke pridobivanja in vodenja podatkov o obveznostih občin po Zakonu o pogrebni in pokopališki dejavnosti: kar mu bo omogočalo zbiranje, razvrščanje in analiziranje podatkov ter posodabljanje že zbranih podatkov;
- začne s postopki za izvedbo nadzora, v okviru katerega bo preverilo skladnost predpisov občin in njihovega izvajanja z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti; pri tem naj določi:
 - kriterije za izvedbo nadzorov glede na prednostni red po predmetu in subjektu nadzora,
 - obseg načrtovanega nadzora, pričakovane rezultate in načrtovane ukrepe za ureditev stanja;
- tekoče posodablja in preverja objavljeno evidenco izdanih dovoljenj za izvajanje pogrebne dejavnosti oziroma seznam izvajalcev pogrebne dejavnosti ter predpiše postopek vodenja evidenc in registrov o dovoljenjih za izvajanje pogrebne dejavnosti in izvajalcih pogrebne dejavnosti, odgovornih osebah in obveznost sprotne posodabljanja podatkov;
- vladi predlaga spremembo in dopolnitev Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, ki bo v prilogi vsebovala tudi:
 - obrazec za poročanje izvajalcev 24-urne dežurne službe o prvem sprejetju cen 24-urne dežurne službe v občini in
 - obrazec za poročanje o obračunski in potrjeni ceni 24-urne dežurne službe za preteklo leto in obvezne priloge k obrazcu (na primer elaborat);

- za spremljanje izvajanja in cen 24-urne dežurne službe vzpostavi podatkovno zbirko, v kateri bo vodilo vse predpisane podatke iz Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, vključno z navedbo vseh občin in datuma oziroma obdobja, na katero se nanaša podatek, ki mu bo omogočala zbiranje in analiziranje podatkov ter služila pri pridobivanju manjkajočih podatkov.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport;
2. Zdravku Počivalšku;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si