



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Zagotavljanje izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč



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 Zagotavljanje izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč

Številka: 320-10/2012/90

Ljubljana, 25. novembra 2014

Povzetek

Računsko sodišče je na Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za gospodarstvo – ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo z delovnimi področji Ministrstva za gospodarstvo, razen delovnega področja energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije, in delom delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki se nanaša na tehnologijo, pošto ter meroslovje – izvedlo revizijo zagotavljanja izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo pri zagotavljanju izvajanja in nadzoru nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

Vlada Republike Slovenije *ni bila učinkovita pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč*, saj od 1. 1. 2009 do 28. 11. 2012 ni določila pristojnega ministrstva za pripravo predpisov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, ki bi pripravilo nov zakon, podzakonske predpise ter standarde in normative z navedenega področja. Tako je še vedno v veljavi Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč iz leta 1984, ki ne ločuje pokopališke in pogrebne dejavnosti in ne opredeli posamičnih storitev, ki sodijo k posamezni dejavnosti, ter ne opredeli storitev, ki jih vključuje urejanje pokopališč. Prav tako ne določa, katere storitve gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč morajo biti dostopne prebivalcem, niti načina in postopkov za oblikovanje cen teh storitev, s čimer bi zagotovil ustrezno ureditev izvajanja in financiranja te gospodarske javne službe na območju Republike Slovenije. Tako so občine same določale vsebino pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, kar je vodilo v različne opredelitve pogrebne in pokopališke dejavnosti ter urejanja pokopališč po občinah in različne cene navedenih storitev. S tem tudi niso bili vzpostavljeni pogoji za izvajanje predpisov Evropske komisije s področja nadzora nad vzpostavljenimi mehanizmi za vračilo morebiti dodeljenega prekomernega nadomestila (ali državne pomoči) podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev gospodarske javne službe, in za ustrezno poročanje Evropski komisiji.

Vlada Republike Slovenije *ni bila učinkovita pri nadzoru nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč*, saj ni določila pristojnega ministrstva za nadzor nad zakonitostjo predpisov občin s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in za nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč. Tako se nadzor nad sprejemanjem in izvajanjem predpisov občin na področju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč ni izvajal, kar se odraža v neurejenosti področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč na lokalni ravni.

Vlada Republike Slovenije je šele 28. 11. 2012 določila, da je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pristojno za pripravo predpisov s področja pogrebne in pokopališke dejavnosti, zato *nismo izrekli mnenja o učinkovitosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje*

pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, saj obdobje meseca dni, ko je bilo določeno kot pristojno ministrstvo za pripravo predpisov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti, ne zadošča, da bi začelo s postopki pregleda dejanskega izvajanja dejavnosti, proučitvijo možnih načinov prihodnje ureditve izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in z načrtovanjem priprave novega zakona, podzakonskih predpisov, normativov in standardov s tega področja.

Računsko sodišče je od Vlade Republike Slovenije zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati ustrezni popravljalni ukrep, ki se nanaša na pripravo načrta aktivnosti za določitev ministrstva, pristojnega za pripravo predpisov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in za nadzor nad njihovim izvajanjem, kar mora Vlada Republike Slovenije opredeliti v ustreznem predpisu.

Računsko sodišče je od Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati ustrezna popravljalna ukrepa, ki se nanašata na pripravo načrta aktivnosti za pripravo predloga novega zakona, ki bo uredil področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, in pripravo načrta aktivnosti za pripravo standardov in normativov za izvajanje gospodarske javne službe. Računsko sodišče je Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo podalo tudi *priporočili*, ki se nanašata na proučitev možnosti, ali bi se del pokopališke in/ali pogrebne dejavnosti lahko opravljal tržno, in na opredelitev osnovnih (nujnih) stroškov pogreba.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Vlada Republike Slovenije.....	9
1.2.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.....	10
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	11
1.3.1 Pravne podlage, ki urejajo izvajanje in nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč.....	11
1.3.2 Vsebina pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč.....	13
1.3.2.1 Pokopališka in pogrebna dejavnost	13
1.3.2.2 Urejanje pokopališč	14
1.3.3 Normativna ureditev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v občinskih odlokih in izvajalci dejavnosti.....	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	16
1.5 UGOTOVITVE PREČNE REVIZIJE GJS 2005	16
2. UGOTOVITVE	18
2.1 VZPOSTAVITEV POGOJEV ZA IZVAJANJE POKOPALIŠKE IN POGREBNE DEJAVNOSTI TER UREJANJE POKOPALIŠČ	18
2.1.1 Poskusi ureditve področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2010.....	18
2.1.2 Določitev pristojnega ministrstva za področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč	20
2.1.2.1 Aktivnosti ministrstva za pripravo novega zakona, ki bi uredil področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč	21
2.2 IZVAJANJE POKOPALIŠKE IN POGREBNE DEJAVNOSTI TER UREJANJE POKOPALIŠČ V OBDOBJU OD LETA 2009 DO LETA 2012.....	23
2.2.1 Občinski odloki o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč.....	23
2.2.2 Pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč kot obvezna ali izbirna GJS	24
2.2.3 Odloki o pokopališkem redu	25
2.2.4 Opredelitev vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč.....	25

2.2.4.1	Opredelitev vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti.....	26
2.2.4.2	Opredelitev vsebine urejanja pokopališč.....	27
2.2.5	Predpisane in dejanske oblike izvajanja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč.....	28
2.2.5.1	Urejanje pokopališč.....	29
2.2.5.2	Pokopališka in pogrebna dejavnost.....	32
2.2.5.3	Pokopališka in pogrebna dejavnost kot tržna dejavnost.....	35
2.2.6	Usklajenost odlokov o lokalnih GJS in odlokov o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč.....	37
2.2.7	Določitev standardov, normativov in cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč.....	37
2.2.7.1	Merila za oblikovanje cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in določitev njihovih cen.....	39
2.2.7.2	Cene storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in stroški osnovnega pogreba.....	41
2.3	NADZOR NAD IZVAJANJEM POKOPALIŠKE IN POGREBNE DEJAVNOSTI TER UREJANJEM POKOPALIŠČ.....	45
2.3.1	Nadzor pristojnega ministrstva.....	45
2.3.2	Nadzor nad izvajanjem ZPPDUP.....	46
3.	MNENJE	47
3.1	MNENJE O UČINKOVITOSTI VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE.....	47
3.2	MNENJE O UČINKOVITOSTI MINISTRSTVA ZA GOSPODARSKI RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO.....	48
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	49
5.	PRIPOROČILI	51

1. UVOD

Revizijo zagotavljanja izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 23. 4. 2013.

Pristojnost računskega sodišča je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstva za gospodarstvo oziroma Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: ministrstvo) pri zagotavljanju izvajanja in nadzoru nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti vlade in ministrstva pri zagotavljanju izvajanja in nadzoru nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

Oceno o učinkovitosti vlade in ministrstva pri zagotavljanju izvajanja in nadzora nad pogrebno in pokopališko dejavnostjo ter urejanjem pokopališč smo oblikovali na podlagi odgovorov na glavno revizijsko vprašanje:

- ali sta bila vlada in ministrstvo učinkovita pri zagotavljanju izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednji revizijski podvprašanja:

- ali je bila vlada učinkovita pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in pri nadzoru nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč;

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-10/2012/36.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

- ali je bilo ministrstvo učinkovito pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč in pri nadzoru nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč.

Da bi odgovorili na vprašanja, smo preučevali:

- ali je vlada:
 - v programe dela za leta 2009, 2010, 2011 in 2012 uvrstila sprejem novega zakona, ki bi uredil področje pokopališke in pogrebne dejavnosti, in v njem določila roke za pripravo novega zakona;
 - določila pristojno ministrstvo za pripravo novega zakona in podzakonskih predpisov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, za izvajanje teh predpisov in za pripravo standardov in normativov za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč;
 - določila pristojno ministrstvo za nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in inšpekcijske službe za izvajanje nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč in njihove pristojnosti;
- ali je ministrstvo po tem, ko je bilo določeno kot pristojno ministrstvo:
 - pripravilo oziroma pričelo s pripravo načrta aktivnosti z navedbo odgovornih oseb in rokov za pregled občinskih predpisov na področju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in dejanskega izvajanja obeh dejavnosti in za prihodnjo ureditev izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč z načrtovanjem sprejema novega zakona, podzakonskih predpisov, normativov in standardov;
 - izdelalo načrt aktivnosti za izvedbo nadzora nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Zakon o Vladi Republike Slovenije⁵ (v nadaljevanju: ZVRS) v 1. členu določa, da je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije.

Vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države⁶.

⁵ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12.

⁶ Prvi in drugi odstavek 2. člena ZVRS.

V skladu s 4. členom ZVRS je vlada odgovorna za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada lahko zadrži izvršitev predpisa ministra, če oceni, da ni v skladu z ustavo, z zakonom ali z drugim predpisom državnega zbora ali z njenim predpisom. Vlada odloča o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil⁷. Vlada dela in odloča na sejah⁸. Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme vlada sklep⁹.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z drugim odstavkom 4. člena ZVRS skupno odgovorni vsi ministri. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. V skladu s 115. členom Ustave Republike Slovenije¹⁰ s prenehanjem funkcije predsednika vlade preneha funkcija vlade kot celote.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili:

- Borut Pahor, predsednik vlade, od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012;
- Janez Janša, predsednik vlade, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade, od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014 in
- dr. Miro Cerar, predsednik vlade, od 18. 9. 2014.

1.2.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo¹¹

Zakon o državni upravi¹² (v nadaljevanju: ZDU-1) določa, da Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo opravlja naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, industrijskih projektov, naloge na področju regionalnega razvoja ter naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte.

Vlada je sklenila, da je za pripravo splošnih in posamičnih aktov s področja pogrebnih in pokopaliških dejavnosti pristojno ministrstvo¹³. Ministrstvo je organizacijsko razdeljeno na štiri direktorate, med njimi je direktorat za notranji trg¹⁴, ki pripravlja in izvaja politiko s področja enotnega trga blaga in storitev, tehnične zakonodaje ter nacionalne infrastrukture kakovosti, prava družb, varstva potrošnikov,

⁷ 5. člen ZVRS.

⁸ Prvi odstavek 16. člena ZVRS.

⁹ Šesti odstavek 21. člena ZVRS.

¹⁰ Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

¹¹ V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike (Uradni list RS, št. 8/12) od 10. 2. 2012 Ministrstvo za gospodarstvo nadaljuje z delom kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo z delovnimi področji Ministrstva za gospodarstvo, razen delovnega področja energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije, in delom delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki se nanaša na tehnologijo, pošto ter meroslovje.

¹² Uradni list RS, št. 52/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14.

¹³ Na 39. redni seji, dne 28. 11. 2012.

¹⁴ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, št. 100-6/2012-1 s spremembami.

intelektualne lastnine in konkurence, preskrbljenosti trga in blagovnih rezerv, kontrole cen in trgovinske dejavnosti.

V skladu z določili 4. člena ZVRS je za delo posameznega ministrstva odgovoren pristojni minister. Ministri so odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev, kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti¹⁵. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis¹⁶.

Osebe, odgovorne za poslovanje ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so:

- dr. Matej Lahovnik, minister za gospodarstvo, od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010;
- mag. Darja Radić, ministrica za gospodarstvo, od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011;
- mag. Mitja Gaspari, minister brez resorja, odgovoren za razvoj in evropske zadeve in začasno odgovoren za vodenje ministrstva za gospodarstvo, od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012;
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013;
- mag. Stanko Stepišnik, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 20. 3. do 13. 12. 2013;
- dr. Uroš Čufer, minister za finance v funkciji ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 13. 12. 2013 do 24. 2. 2014;
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 18. 9. 2014;
- Jožef Petrovič, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 18. 9. do 29. 10. 2014 in
- dr. Dušan Mramor, minister za finance v funkciji ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 29. 10. 2014.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Pravne podlage, ki urejajo izvajanje in nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč

Prvi odstavek 140. člena Ustave Republike Slovenije določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine.

Zakon o lokalni samoupravi¹⁷ (v nadaljevanju: ZLS) v 21. členu določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom¹⁸, in da za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev organizira (med drugimi nalogami) tudi opravljanje pokopališke in pogrebne službe¹⁹.

Pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč opredeljuje Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč²⁰ (v nadaljevanju: ZPPDUP), ki je bil sprejet leta 1984 in vse od tedaj ni bil bistveno spremenjen.

¹⁵ 17. člen ZVRS.

¹⁶ 18. člen ZVRS.

¹⁷ Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

¹⁸ Prvi odstavek 21. člena ZLS.

¹⁹ Devetnajsta alineja drugega odstavka 21. člena ZLS.

²⁰ Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list RS-stari, št. 26/90.

Na podlagi 1. člena ZPPDUP:

- pokopališka in pogrebna dejavnost obsega: pogrebne storitve, storitve v zvezi z upepeljevanjem in oddajanje prostorov za grobove v najem in
- urejanje pokopališč obsega: vzdrževanje, razdelitev na posamezne zvrsti grobov, prekop grobov in opustitev pokopališč.

V skladu z 2. členom ZPPDUP je pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč komunalna dejavnost posebnega družbenega pomena.

Z uveljavitvijo Zakona o gospodarskih javnih službah²¹ (v nadaljevanju: ZGJS) je bil vzpostavljen nov sistem zagotavljanja javnih dobrin, saj je dotedanji sistem dejavnosti posebnega družbenega pomena zamenjal sistem gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS). ZGJS v drugi alineji prvega odstavka 68. člena določa, da se dejavnosti, ki so bile ob njegovi uveljavitvi z zakoni ali občinskimi odloki določene kot dejavnosti posebnega družbenega pomena na področjih materialne infrastrukture, do določitve GJS s področnimi zakoni štejejo za GJS. Tako je pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč opredeljena kot GJS.

Na podlagi 64. člena ZDU-1:

- ministrstva, vsako na svojem področju, pri opravljanju nadzorstva nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti nadzorujejo zakonitost splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti²²;
- pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezne rešitve in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti²³, in
- če organ lokalne skupnosti v roku, ki mu ga določi pristojno ministrstvo, ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom²⁴.

Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki nadzoruje delo uprave lokalne skupnosti, če ugotovi, da uprava lokalne skupnosti ne ravna v skladu z zakonom in drugim zakonitim predpisom, in mora predlagati ustrezne ukrepe²⁵.

Nadzor pristojnega ministrstva nad akti občin določa tudi 88.a člen ZLS, in sicer:

- nadzorstvo nad zakonitostjo splošnih in posamičnih aktov občin v zadevah iz njihove pristojnosti izvršujejo ministrstva, vsako na svojem področju;
- ministrstvo mora zaradi opravljanja nadzorstva nad zakonitostjo dela organov občin zagotoviti ustrezno sodelovanje, medsebojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin;

²¹ Uradni list RS, št. 32/93, 57/11.

²² Prvi odstavek 64. člena ZDU-1.

²³ Drugi odstavek 64. člena ZDU-1.

²⁴ Tretji odstavek 64. člena ZDU-1.

²⁵ 65. člen ZDU-1.

- ministrstvo mora opozoriti organ občine, za katerega meni, da je izdal akt, ki ni v skladu z ustavo in zakonom, in mu predlagati ustrezne rešitve. Ministrstvo mora opozoriti pristojni občinski organ tudi, če ugotovi, da občinska uprava ne ravna v skladu z zakonom ali drugim predpisom, in predlagati ustrezne ukrepe in
- če organ občine ne uskladi svojega splošnega akta z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva začetek postopka pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti splošnega akta občine z ustavo in zakonom.

Na podlagi 40. člena ZPPDUP uresničevanje tega zakona nadzoruje občinski upravni organ, pristojen za komunalne zadeve.

1.3.2 Vsebina pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč

ZPPDUP ločuje pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč. Vsebino pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, kot ju predpisuje ZPPDUP, predstavljamo v nadaljevanju.

1.3.2.1 Pokopališka in pogrebna dejavnost

V skladu s prvim odstavkom 1. člena ZPPDUP pokopališka in pogrebna dejavnost obsega:

- pogrebne storitve, storitve v zvezi z upepeljevanjem in
- oddajanje prostorov za grobove v najem.

1.3.2.1.1 Pogrebne storitve in storitve v zvezi z upepeljevanjem

Umrli se praviloma čuva v mrliški veži, izjemoma pa doma; prenos na pokopališče je dovoljen potem, ko je ugotovljen nastop smrti po predpisih o mrliški pregledni službi²⁶. Prevoz umrlega s kraja smrti na kraj, kjer se čuva oziroma na kraj upepelitve, je dovoljen samo s posebej prirejenimi vozili komunalne organizacije oziroma krajevne skupnosti. V težko dostopnih krajih in v neugodnih vremenskih razmerah se sme umrli prenesti tudi na drug krajevno običajen način²⁷. Umrli se po prevozu na pokopališče položi v mrliško vežo ali hrani v hladilni komori²⁸. Prevoz umrlega iz enega v drug kraj v Republiki Sloveniji se opravi v skladu s predpisom o pogojih in načinu izkopavanja in prevoza umrlih, ki ga izda za zadeve zdravstvenega varstva pristojni republiški upravni organ²⁹. Pokop umrlega prijavi upravljavcu pokopališča njegov družinski član ali oseba, ki je z njim stalno živela oziroma ga je po predpisih morala vzdrževati in zanj skrbeti. Če takih oseb ni, prijavi pokop organizacija, v kateri je bil umrli v delovnem razmerju, krajevna skupnost, organ socialnega skrbstva, uprava bolnišnice oziroma druga zdravstvena ali socialna ustanova³⁰.

Pogrebne svečanosti se opravijo v skladu s pokopališkim redom³¹. Pokop po ZPPDUP so pokop posmrtnih ostankov oziroma upepeljenih ostankov umrlega ter druga dela, ki jih je treba opraviti v zvezi s

²⁶ Prvi odstavek 5. člena ZPPDUP.

²⁷ Prvi in drugi odstavek 6. člena ZPPDUP.

²⁸ Prvi odstavek 7. člena ZPPDUP.

²⁹ Prvi odstavek 8. člena ZPPDUP.

³⁰ Prvi odstavek 10. člena ZPPDUP.

³¹ 12. člen ZPPDUP.

pokopom³². Pokop oziroma upepelitev se opravi na podlagi listine o prijavi smrti matičarju in po preveritvi njenega dejanskega nastopa, ki jo opravi pooblaščen oseba po predpisih o mrliški pregledni službi. Pokop oziroma upepelitev se opravi, ko je preteklo najmanj 36 ur od nastopa smrti³³. Pokop se opravi na pokopališču. Zunaj pokopališča je dovoljen pokop le v izjemnih primerih na podlagi dovoljenja občinskega upravnega organa, pristojnega za notranje zadeve, po predhodnem soglasju za zadeve zdravstvenega varstva pristojnega upravnega organa občine, kjer se tak pokop opravi. Na podlagi dovoljenja občinskega upravnega organa, krajevno pristojnega za notranje zadeve, se lahko pepel iz žare raztrosi na določenem kraju zunaj pokopališča³⁴.

Če ni drugače dogovorjeno, morajo stroške pokopa poravnati dediči umrlega. Če ni dedičev ali če ti niso sposobni poravnati stroškov pokopa, jih poravnava občina, v kateri je imel umrli stalno prebivališče. Kadar ni mogoče ugotoviti občine stalnega prebivališča, poravnava stroške pokopa občina, v kateri je oseba umrla, oziroma občina, v kateri je bila najdena. Občina ima pravico do povračila pogrebnih stroškov iz zapuščine umrlega³⁵.

1.3.2.1.2 Oddajanje prostorov za grobove v najem

Komunalne organizacije oziroma krajevne skupnosti, ki urejajo pokopališča, dajejo prostor za grobove v najem. Pogoji najema se določijo s pogodbo med najemnikom in komunalno organizacijo oziroma krajevno skupnostjo v skladu s splošnim aktom komunalne skupnosti oziroma krajevne skupnosti³⁶.

Pravico do najema groba ima tisti, ki je poravnal stroške pokopa. To pravico je mogoče prenesti na drugega samo pisno, obnoviti ali podaljšati pa jo je mogoče pod pogoji, ki jih določi komunalna skupnost oziroma krajevna skupnost. Pravice do najema vrstnega groba ni mogoče obnoviti ali podaljšati³⁷.

Komunalna organizacija oziroma krajevna skupnost mora voditi evidenco o umrlih, ki so pokopani na pokopališču, evidenco najemnikov grobov ter kataster komunalnih naprav na pokopališču³⁸.

1.3.2.2 Urejanje pokopališč

V skladu z drugim odstavkom 1. člena ZPPDUP urejanje pokopališč obsega vzdrževanje, razdelitev na posamezne vrste grobov, prekop grobov in opustitev pokopališč.

ZPPDUP v 24. členu določa: "Občinska skupščina v svojih planskih aktih določi zadostne površine za pokopavanje umrlih za najmanj 30 let. Pri tem upošteva potrebe po večjem številu pokopov ob morebitnih naravnih in drugih nesrečah, v vojni in v izrednih razmerah. Pokopališče se zgradi ali razširi na območju, ki je določeno z dolgoročnim načrtom občine, na podlagi ureditvenega načrta." Za pokopališče je lahko določeno zemljišče, ki ni močvirnato in kjer meteorne oziroma podtalne vode ne vplivajo na

³² Prvi odstavek 15. člena ZPPDUP.

³³ Prvi odstavek in drugi odstavek 11. člena ZPPDUP.

³⁴ 13. člen ZPPDUP.

³⁵ 20. člen ZPPDUP.

³⁶ 21. člen ZPPDUP.

³⁷ 22. člen ZPPDUP.

³⁸ 23. člen ZPPDUP.

studence, vodnjake, ribnike, vodno-rekreacijske površine in podobno. Novo pokopališče mora biti primerno ograjeno in praviloma odmaknjeno od drugih objektov³⁹.

ZPPDUP v 25. členu določa: "Občinska skupščina s pokopališkim redom predpiše način in čas pokopa, zvrsti grobov, okvirne tehnične normative za grobove, vzdrževanje reda, čistoče in miru na pokopališču, postavljanje, spreminjanje ali odstranitev spomenikov ali obnovo grobnic in vsak drug poseg v prostor na pokopališču, določa pokopališča, ki morajo imeti mrliške veže, določa mirovalno dobo za grobove in druga podobna vprašanja. S pokopališkim redom se uredi tudi čuvanje umrlih v krajih, kjer na pokopališčih ni predpisana mrliška veža."

Za vsako pokopališče mora biti izdelan načrt razdelitve na pokopališčne oddelke in grobove. Z načrtom razdelitve na pokopališčne oddelke in grobove se lahko določijo posebni prostori za vrstne grobove, grobišča, žarne grobove in prostori za anonimne pokope ter za raztrositev pepela. Na pokopališču ali zunaj njega mora biti zagotovljen prostor za pokope ob morebitnih naravnih in drugih nesrečah, v vojni in v izrednih razmerah⁴⁰. Na pokopališčih so naslednje zvrsti grobov: enojni grobovi, dvojni grobovi, otroški grobovi in grobnice, vrstni grobovi, grobišča, žarni grobovi, prostor za anonimne pokope, prostor za raztrositev pepela⁴¹.

1.3.3 Normativna ureditev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v občinskih odlokih in izvajalci dejavnosti

Večina občin ima sprejete posebne odloke, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč. Odloki se različno imenujejo⁴². V odlokih je praviloma opredeljena: vsebina pokopališke dejavnosti, pogrebne dejavnosti in urejanja pokopališč; območje izvajanja (navedba pokopališč) in oblika izvajanja GJS; način in čas pokopa; pravice in obveznosti izvajalca in uporabnikov GJS; pristojnosti občinske uprave, občinskega sveta in župana; financiranje GJS in nadzor nad izvajanjem GJS; v nekaterih odlokih je opredeljen tudi način izbora izvajalca GJS in pogrebne svečanosti. Določene občine imajo sprejete tudi odloke, v katerih so opredeljene pogrebne svečanosti in pokopališki red. Nekatere občine imajo tudi po več odlokov, ki urejajo navedene dejavnosti, še posebno tiste, kjer je predpisana oblika izvajanja GJS koncesija – te občine imajo večinoma sprejete tudi odloke o načinu podelitve koncesije⁴³.

³⁹ 27. člen ZPPDUP.

⁴⁰ 28. člen ZPPDUP.

⁴¹ 29. člen ZPPDUP.

⁴² Primeri poimenovanj odlokov: Odlok o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč v občini ..., Odlok o načinu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe na področju opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v občini ..., Odlok o pokopališkem redu in pogrebnih svečanostih v občini ..., Odlok o pokopališkem redu v občini ... in podobno .

⁴³ Primeri poimenovanj odlokov: Odlok o koncesiji za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb urejanja in vzdrževanja pokopališč in izvajanja pogrebnih storitev v občini ..., Odlok o koncesiji za izvajanje pogrebne dejavnosti v občini ..., Odlok o podelitvi koncesije za izvajanje gospodarske javne službe urejanja pokopališč in pokopališke ter pogrebne dejavnosti v občini ... in podobno.

V Republiki Sloveniji je več kot 1.000 aktivnih pokopališč, na katerih se izvajata GJS pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč. Izvajalci so različni: režijski obrati občin, krajevne skupnosti, javna podjetja ter pravne in fizične osebe. V nekaterih občinah GJS v celoti izvaja en izvajalec, ponekod pa pokopališko in/ali pogrebno dejavnost izvede en izvajalec, urejanje pokopališč pa drugi.

Po podatkih Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju: OZS) je bilo na dan 31. 12. 2012 v Republiki Sloveniji 68 pravnih in fizičnih oseb, ki so imele pogrebno dejavnost registrirano za glavno dejavnost, in 202 pravni in fizični osebi, ki so bile vpisane v obrtnem registru in so članice Odbora pogrebnih dejavnosti pri OZS. Te osebe imajo registrirano pogrebno dejavnost, vendar ne kot glavno dejavnost. Po podatkih Gospodarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: GZS) je bilo na dan 31. 12. 2012 v GZS včlanjenih 30 gospodarskih družb⁴⁴, ki izvajajo pogrebno in pokopališko dejavnost. Večinoma so to gospodarske družbe, ki opravljajo komunalne dejavnosti, nekatere od njih so registrirane kot javna podjetja.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode pridobivanja in analiziranja revizijskih dokazov:

- analiziranje in primerjava podatkov o normativni ureditvi ter o izvajanju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter o urejanju pokopališč v občinah, ki jih smo jih pridobili od občin na podlagi vprašalnikov o izvajanju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanju pokopališč (v nadaljevanju: vprašalnik);
- pregledovanje dokumentacije vlade in ministrstva, OZS in GZS;
- razgovori s predstavniki vlade in ministrstva ter organov v sestavi, OZS in GZS;
- triangulacija podatkov (preveritev istovrstnih podatkov v različnih evidencah);
- sekundarna analiza (iskanje podatkov za izvedbo primerjav in analiz pri drugih institucijah, ki niso revidiranci, in po javno dostopnih virih, pregled poročil, raziskav in strokovnih člankov).

Izvedli smo pregled normativne ureditve in dejanskega izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v Republiki Sloveniji. 211 občinam smo posredovali vprašalnike. Z analizo izpolnjenih vprašalnikov smo pridobili podatke o:

- normativni ureditvi izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v občinah;
- dejanskem izvajanju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanju pokopališč v občinah;
- merilih za oblikovanje cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in o cenah storitev navedenih dejavnosti in
- nadzoru nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč.

1.5 Ugotovitve prečne revizije GJS 2005

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti določitve oblik in podelitve izvajanja obveznih in izbirnih gospodarskih javnih služb v letu 2005⁴⁵ (v nadaljevanju: prečna revizija GJS 2005), v kateri je preverjalo način podelitve GJS v izvajanje in nadzor nad odloki lokalnih skupnosti.

⁴⁴ Pravna oblika gospodarskih družb: delniške družbe in družbe z omejeno odgovornostjo.

⁴⁵ Revizijsko poročilo, št. 1206-15/2006-27 z dne 20. 8. 2007.

Računsko sodišče je v prečni reviziji GJS 2005 ugotovilo, da iz predpisov in sklepov vlade ni mogoče ugotoviti, katero izmed ministrstev je pristojno za izvajanje nadzora nad splošnimi in posamičnimi akti s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč. Zato je vlado v letih 2007 in 2008 pozvalo⁴⁶, da pojasni, katero ministrstvo je na področju urejanja pokopališč in pogrebne dejavnosti pristojno za nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih pravnih aktov, ki jih izdajo organi lokalnih skupnosti v zadevah iz pristojnosti lokalnih skupnosti, in da jasno določi pristojnosti za nadzor nad vzpostavitvijo pravnih podlag in pri izvajanju pogrebne in pokopališke dejavnosti. Vlada računskemu sodišču na ta dva poziva ni odgovorila.

⁴⁶ Dopis: št. 1205-15/2006-12 z dne 22. 3. 2007 in št. 1206-15/2006-36 z dne 5. 2. 2008.

2. UGOTOVITVE

2.1 Vzpostavitev pogojev za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč

Iz ZPPDUP, ZDU-1 in ZVRS ne izhaja, katero izmed ministrstev je pristojno za pripravo predpisov ter za izvajanje nadzora nad zakonitostjo predpisov lokalnih skupnosti s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in za nadzor nad izvajanjem dejavnosti. Vlada v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni predlagala sprememb in dopolnitev navedenih zakonov tako, da bi določila pristojno ministrstvo za navedeno področje.

2.1.1 Poskusi ureditve področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2010

2.1.1.a Vlada je v Normativnem programu dela Vlade Republike Slovenije za leto 2009 načrtovala, da bo Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti sprejet do 30. 12. 2009, kot pristojno ministrstvo je bilo navedeno Ministrstvo za gospodarstvo. V obdobju od leta 2009 do leta 2010 so se izvajale aktivnosti za pripravo novega zakona, ki bi urejal pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč. Pripravljena sta bila dva predloga novega zakona:

- predlog Zakona o pogrebni dejavnosti in upravljanju s pokopališči poslanca državnega zbora (v nadaljevanju: predlog zakona poslanca) in
- predlog Zakona o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč, ki ga je pripravilo ministrstvo (v nadaljevanju: predlog zakona ministrstva),

vendar noben predlog zakona v državnem zboru ni bil sprejet (povezava s točkama 2.1.1.b in 2.1.1.c tega poročila).

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je bilo pristojno za pripravo Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti, ne pa tudi za nadzor nad izvajanjem zakonodaje s tega področja.

2.1.1.b Poslanec državnega zbora je na pobudo Skupnosti občin Slovenije v avgustu 2009 državnemu zboru predložil predlog zakona⁴⁷. Cilj predlaganega zakona poslanca je bila odprava neurejenih razmer na

⁴⁷ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 106/09.

področju izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč⁴⁸. Z novim zakonom naj bi se natančno opredelil obseg GJS in jo razmejil od tržne dejavnosti⁴⁹. Vlada je septembra 2009 podala mnenje⁵⁰ k predlogu zakona poslanca, v katerem je nasprotovala predlaganim rešitvam, saj je menila, da predlagana delitev pogrebnih storitev na pogrebne storitve, ki bi bile v pristojnosti lokalne skupnosti in bi se izvajale kot GJS, in pogrebne storitve, ki bi se opravljale na prostem trgu, ni ustrezna rešitev. Predlog zakona poslanca naj ne bi vseboval jasne delitve pogrebnih dejavnosti na tržni in javni del, zato naj ne bi bilo jasno, kdo naj bi opravljal pogrebne storitve, ki presega minimalni obseg, in kdo vse ostale pogrebne storitve. Vlada je ocenila, da naj bi storitve, ki bi se opravljale na prostem trgu, ostale brez ustrezne regulacije. Ustrezno rešitev naj bi bilo mogoče sprejeti na podlagi predloga zakona, ki ga je istočasno pripravljalo ministrstvo.

Odbor za gospodarstvo Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: Odbor za gospodarstvo) je kot matično delovno telo oktobra 2009 obravnaval predlog zakona poslanca, se seznanil z mnenjem vlade in tudi z drugimi mnenji⁵¹. Po končani razpravi je Odbor za gospodarstvo sprejel sklep, da predlog zakona poslanca ni primeren za nadaljnjo obravnavo⁵².

2.1.1.c Kljub temu, da ni bilo z zakonom opredeljeno kot pristojno ministrstvo za področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, je ministrstvo decembra 2009 pripravilo predlog zakona, ga uskladilo v medresorskem usklajevanju in predložilo vladi. Cilj predloga zakona ministrstva je bil odpraviti monopolni položaj na trgu zaradi neenotnosti pogojev pri dodeljevanju koncesij.

⁴⁸ V gradivu za obravnavo so bili navedeni naslednji razlogi za predložitev predloga zakona poslanca: zaradi pomanjkljive in zastarele zakonodaje je bil ZPPDUP različno tolmačen, kar je privedlo do popolnoma različnih ureditev pokopališke in pogrebne dejavnosti po občinah. Tako so v nekaterih občinah opravljanje pogrebne dejavnosti prepustili delovanju prostega trga, predvsem po tem, ko je začela OZS na podlagi Obrtnega zakona (Uradni list RS, št. 40/04-UPB1, 102/07) izdajati obrtna dovoljenja, s katerimi so fizične in pravne osebe pridobile potrdilo o usposobljenosti za opravljanje pogrebne dejavnosti. Tako je nastal dvojni sistem: na eni strani izvajalci, ki so imeli za opravljanje pogrebne dejavnosti samo obrtno dovoljenje, in na drugi izvajalci, ki so izvajali pogrebno dejavnost na podlagi koncesijskih pogodb.

⁴⁹ V predlogu zakona poslanca je bila predvidena ločitev med: pogrebno dejavnostjo, ki se opravlja na prostem trgu (upepelitev pokojnika, balzamiranje pokojnika, prevoz pokojnika, če ne gre za prvi prevoz, in pogrebne slovesnosti, ki presega minimalni obseg); pogrebno dejavnostjo, ki je predmet GJS in je v pristojnosti lokalne skupnosti (pokop pokojnikov, prvi prevoz pokojnika in zagotavljanje stalne dežurne službe za prevoz pokojnikov znotraj lokalne skupnosti, priprava pokojnikov za pokop, storitev grobarjev, priprava in izvedba minimalnih pogrebnih slovesnosti) in upravljanjem s pokopališči, ki bi ostalo v pristojnosti lokalne skupnosti in bi obsegalo: urejanje pokopališč, skupnih pokopaliških objektov, naprav in druge infrastrukture, oddajanje grobov v najem, vodenje katastra in drugih evidenc ter izdaja soglasij in mnenj v zvezi s posegi na področju pokopališča.

⁵⁰ Št. 00702-35/2009/6 z dne 10. 9. 2009.

⁵¹ Mnenje na predlog zakona poslanca so predložili tudi: Odbor za okolje in prostor (kot zainteresirano delovno telo), Občina Piran, Občina Šmarješke Toplice in OZS.

⁵² Poročevalec Državnega zbora RS, št. 130/09.

V predlogu zakona ministrstva je bila predvidena ločitev med pogrebno dejavnostjo⁵³, ki se opravlja na prostem trgu v javnem interesu, in upravljanjem pokopališč⁵⁴, ki bi ostalo v pristojnosti občin kot GJS.

Vlada je decembra 2009 določila⁵⁵ besedilo predloga Zakona o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč in ga poslala v prvo obravnavo državnemu zboru. Odbor za gospodarstvo je kot matično delovno telo aprila 2010 obravnaval predlog zakona ministrstva in se seznanil tudi z mnenji lokalnih skupnosti na predlog zakona ministrstva⁵⁶ ter po končani razpravi sprejel sklep⁵⁷, da predlog zakona ministrstva ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Državni zbor je aprila 2010 obravnaval predlog zakona ministrstva in sprejel sklep, da predlog zakona ministrstva ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pričelo z aktivnostmi na področju sprejemanja novega predloga zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti spomladi 2007 na podlagi ustnega dogovora takratnih vodij kabineta Ministrstva za okolje in prostor ter Ministrstva za gospodarstvo. Aprila 2007 je bil izoblikovan prvi predlog časovnice za sprejem zakona, ki je kot skrajni rok za uveljavitev zakona določal september 2008. V letu 2007 je ministrstvo začelo z aktivnim iskanjem ustreznih normativnih rešitev, pri čemer je k sodelovanju povabilo vse deležnike. Zaradi njihovih nasprotnih stališč se v roku, ki ga je določala časovnica, ni bilo mogoče uskladiti, zato je ministrstvo rok za sprejem predloga zakona podaljšalo do konca leta 2009.

2.1.2 Določitev pristojnega ministrstva za področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč

2.1.2.a Kljub temu, da državni zbor ni sprejel nobenega od predlaganih zakonov, vlada pripravo predloga novega zakona s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč ni uvrstila v program dela za leta 2010, 2011 in 2012, s čimer bi omogočila vsaj formalen pričetek urejanja normativne ureditve s tega področja.

⁵³ Takšna ureditev bi za uporabnika pomenila prosto izbiro med izvajalci pogrebnih storitev, kar naj bi pripomoglo k doseganju višje kakovosti ponujenih in opravljenih pogrebnih storitev. V pogrebno dejavnost bi se uvrščali vsi prevozi pokojnika, njegovo čuvanje in oskrba, pogreb ter upepeljevanje. Vsi izvajalci bi morali pridobiti dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti, ki bi ga podelilo ministrstvo vsem izvajalcem, ki bi izpolnjevali pogoje, navedene v tem zakonu.

⁵⁴ Upravljanje pokopališč bi ostalo v pristojnosti občin kot GJS in bi se opravljal v eni izmed oblik, določenih z ZGJS. Upravljanje pokopališč bi obsegalo urejanje pokopališč, skupnih pokopaliških objektov, naprav in druge infrastrukture, oddajanje grobov v najem, vodenje katastra in drugih evidenc, izkop in prekop grobov ter izdajo soglasij in mnenj v zvezi s posegi na pokopališkem območju.

⁵⁵ S sklepom, št. 00713-47/2009/10 z dne 10. 12. 2009; Poročevalec Državnega zbora RS, št. 170/09.

⁵⁶ Najpogostejša mnenja lokalnih skupnosti so bila: predlog zakona ministrstva bi bilo treba dopolniti tako, da bi uredil pogrebno dejavnost vsaj kot izbirno GJS, lokalne skupnosti pa bi se same odločile, ali se pogrebna dejavnost opravlja kot izbirna lokalna GJS ali pa prosto na trgu pod pogoji iz predloga zakona; pogrebne storitve so občutljive storitve, saj gre za dejavnost, ki je zaradi pietetnih, zdravstvenih in sanitarno-higienskih razlogov ni mogoče zagotavljati na prostem trgu; ker predlog zakona pogrebno dejavnost opredeljuje kot pridobitno dejavnost, lokalnim skupnostim jemlje pristojnosti, zagotovljene z ustavo in ZLS. Popolna liberalizacija pogrebne in pokopališke dejavnosti bi imela resne negativne družbene posledice, predvsem v uničevanju kulturne dediščine evropskih pokopališč.

⁵⁷ Poročilo k predlogu Zakona o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč, druga obravnavna, št. 804-10/09-2 z dne 7. 4. 2010; Poročevalec Državnega zbora RS, št. 45/10.

2.1.2.b Vlada po končanju postopkov za sprejem novega zakona v državnem zboru v letu 2010 pa do 28. 11. 2012 ni določila pristojnega ministrstva za področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč. Vlada je šele na zahtevo računskega sodišča za predložitev podatkov sprejela 28. 11. 2012 sklep, s katerim je določila, da je za pripravo splošnih in posamičnih aktov s področja pogrebnih in pokopaliških dejavnosti pristojno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

2.1.2.1 Aktivnosti ministrstva za pripravo novega zakona, ki bi uredil področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč

Ministrstvo po tem, ko ga je 28. 11. 2012 vlada določila za pristojno ministrstvo, do konca leta 2012 ni pričelo s pripravo načrta aktivnosti za izvedbo proučitve možnih načinov prihodnje ureditve izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč z načrtovanjem sprejema novega zakona, podzakonskih predpisov, normativov in standardov. Ministrstvo je pristojno le za pripravo novih predpisov s področja pogrebnih in pokopaliških dejavnosti, ne pa tudi za nadzor nad izvajanjem zakonodaje s tega področja. Zato ministrstvo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni bilo odgovorno za izvajanje in nadzor nad zakonodajo, povezano s pokopališkimi in pogrebnimi dejavnostmi.

Ukrep vlade in ministrstva

S ciljem ureditve področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč ter odprave nejasnosti in dokončne določitve pristojnosti⁵⁸ je bil 22. 8. 2013 na pobudo vlade izveden medresorski usklajevalni sestanek na ravni ministrstev (ministrstvo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za zdravje), Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo in generalne sekretarke vlade. Podane so bile okvirne zadolžitve za ureditev problematike pokopališke in pogrebne dejavnosti in izhodišča oziroma koncept za ureditev področja pokopališke in pogrebne dejavnosti, ki ga pripravi ministrstvo ob sodelovanju navedenih ministrstev in Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. Dopusčena je bila možnost različnih rešitev, tudi prenosa delnega izvajanja v zasebno dejavnost, ob pogoju določitve kriterijev in standardov. Ministrstvo je moralo pripraviti izhodišča na strokovni ravni, ki bi se nato poskušala uskladiti tudi z ostalimi deležniki.

Ministrstvo je 25. 9. 2013 izvedlo usklajevalni sestanek o pobudi za pripravo novega zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti, na katerem je predstavilo osnutek strokovnih izhodišč. Med udeleženiimi ministrstvi so bila dosežena naslednja soglasja:

- *pogrebna in pokopališka dejavnost tudi v prihodnje ostaneta obvezni lokalni GJS, urejeni v enotnem zakonu;*
- *pogrebna in pokopališka dejavnost mora v okviru obvezne lokalne GJS zagotavljati osnovni standard storitve, pri pogrebni dejavnosti pa se dovoli dostop tudi tržni dejavnosti, ob upoštevanju določenih pogojev (nadstandard storitve pogrebnega dela);*
- *podlaga za novi predlog zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti je osnutek ZPPDUP iz leta 2009, pri čemer je potrebna posodobitev in bolj konsistentna ureditev dejavnosti;*
- *glede določitve pristojnosti za normativno urejanje pokopališke in pogrebne dejavnosti se pripravi osnovni koncept predloga ureditve na področju pokopališke in pogrebne dejavnosti, usklajevalne sestanke med predstavniki navedenih ministrstev ter vladnih služb in drugimi deležniki organizira in koordinira ministrstvo.*

⁵⁸ Noveliranje tega zakona spremlja tudi nejasna pristojnost za normativno urejanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, saj bi se lahko nanašala vsaj na tri različna ministrstva: ministrstvo, Ministrstvo za infrastrukturo in prostor in Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

Sprejeta je bila odločitev, da je pred pripravo osnovnega koncepta predloga ureditve na področju pokopališke in pogrebne dejavnosti treba izvesti usklajevalne sestanke tudi z OZS, GZS, Skupnostjo občin Slovenije, Združenjem občin Slovenije in Združenjem Mestnih občin Slovenije (v nadaljevanju: zunanji deležniki).

3. 10. 2013 je bil sestanek predstavnikov ministrstva, Ministrstva za kmetijstvo in okolje, Ministrstva za infrastrukturo in prostor, Ministrstva za notranje zadeve in Ministrstva za zdravje, Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije in zunanjih deležnikov. Po opravljeni razpravi je bilo ugotovljeno, da ni bistvenih odstopanj od že obstoječega osnovnega koncepta ureditve na področju pokopališke in pogrebne dejavnosti, posebno pozornost pa bo treba nameniti oblikovanju enotnih kriterijev oziroma pogojev za izvajanje dejavnosti ter ugotoviti, kolikšen del pogrebne dejavnosti se lahko prepusti trgu. Dogovorjeno je bilo, da bodo imeli zunanji deležniki svoje predstavnike v delovni skupini za pripravo novega zakona.

Ministrstvo je na podlagi opravljenih sestankov pripravilo osnutek Informacije o pripravi izhodišč za ureditev področja pokopališke in pogrebne dejavnosti, ki ga je 25. 10. 2013 poslalo v medresorsko usklajevanje, 14. 11. 2013 pa v vladno obravnavo.

Vlada je 9. 1. 2014 sprejela Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2014, v katerem je predvideno, da Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pripravi predlog Zakona o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč in ga do 16. 12. 2014 predloži vladi. Načrtovani skrajni rok za sprejem zakona v državnem zboru je 20. 5. 2015.

Ministrstvo je dne 14. 1. 2014 v medresorsko usklajevanje posredovalo dopolnjeno Informacijo o pripravi izhodišč za ureditev področja pokopališke in pogrebne dejavnosti. V dokumentu sta predlagani dve možni rešitvi ureditve področja pogrebne in pokopališke dejavnosti ter prednosti in slabosti obeh možnih rešitev. Predlagani možni rešitvi ureditve področja sta:

- pogrebna in pokopališka dejavnost ostaneta obvezni lokalni GJS, v okviru katerih bi se moral zagotavljati osnovni standard storitve (minimum), pri pogrebni dejavnosti pa bi se dovolil dostop tudi tržni dejavnosti, ob upoštevanju določenih pogojev ali*
- pokopališka dejavnost ostane obvezna lokalna GJS, pogrebno dejavnost pa se v celoti prepusti trgu, pri čemer bi lahko tržno dejavnost opravljali vsi gospodarski subjekti, ki bi izpolnjevali določene pogoje.*

V obdobju od februarja do aprila 2014 je ministrstvo pripravilo in posredovalo v vladni postopek več različnih predlogov ureditve področja pogrebne in pokopališke dejavnosti.

Vlada se je seznanila z Izhodišči za pripravo predloga zakona o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč, ki jih je pripravilo ministrstvo, ter 27. 3. 2014 in 10. 4. 2014 sprejela sklepa, s katerima je določila, da:

- se novi zakon o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč pripravi tako, da bo pokopališka dejavnost tudi v bodoče organizirana kot obvezna GJS, pogrebna dejavnost pa se bo izvajala v okviru proste gospodarske pobude kot tržna dejavnost, ob upoštevanju določenih pogojev; če določenih delov pogrebne dejavnosti ne more ustrezno zagotavljati trg, se lahko v tem delu organizira kot obvezna GJS;*
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v sodelovanju z Ministrstvom za kmetijstvo in okolje, Ministrstvom za infrastrukturo in prostor, Ministrstvom za notranje zadeve, Ministrstvom za zdravje, Ministrstvom za kulturo in Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo začne s pripravo novega predloga zakona o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč.*

2.2 Izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Ker do 28. 11. 2012 nobeno ministrstvo ni bilo pristojno za pripravo predpisov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in ker v obdobju od leta 2009 do leta 2012 nobeno ministrstvo ni izvajalo nadzora nad izvajanjem teh dejavnosti ter nadzora nad zakonitostjo občinskih predpisov s tega področja, saj vlada ni določila pristojnega ministrstva za nadzor nad izvajanjem dejavnosti in za nadzor nad zakonitostjo občinskih predpisov s tega področja, smo preverili, ali in kako je to vplivalo na izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč na lokalni ravni.

Izdelali smo pregled normativne ureditve in dejanskega izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v Republiki Sloveniji. 211 občinam smo posredovali vprašalnike o izvajanju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter o urejanju pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012. Z analizo izpolnjenih vprašalnikov smo pridobili pregled nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

2.2.1 Občinski odloki o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč

2.2.1.a Pregledali smo odloke, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč vseh občin, in ugotovili, da v obdobju od leta 2009 do leta 2012:

- 13 občin (6,2 odstotka) ni sprejelo odloka, ki ureja izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, niti ni uporabljalo odloka druge občine; opustitev opredelitve načina in oblike izvajanja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v posebnem odloku predstavlja kršitev 7. člena ZGJS v povezavi s 3. členom ZGJS;
- 10 občin (4,7 odstotka) ni sprejelo odloka, ki ureja izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, vendar so uporabljale odlok druge občine (večinoma so to občine, ki so uporabljale odlok občine, iz katere so nastale, do sprejetja svojih odlokov);
- ostalih 188 občin pa je sprejelo odloke, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč.

2.2.1.b Ugotovili smo, da je bilo 20 občin (9,5 odstotka) v obdobju od leta 2009 do leta 2012, ki so uporabljale odloke, ki urejajo pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč, ki so bili sprejeti pred uveljavitvijo ZGJS v letu 1993 in zato niso bili prenovljeni v skladu z ZGJS. Z uveljavitvijo ZGJS je dotedanji sistem dejavnosti posebnega družbenega pomena zamenjal sistem GJS. ZGJS določa, da se dejavnosti, ki so bile ob njegovi uveljavitvi z zakoni ali občinskimi odloki določene kot dejavnosti posebnega družbenega pomena na področjih materialne infrastrukture, do določitve GJS s področnimi zakoni štejejo za GJS. Tako so bili pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč opredeljeni kot GJS in bi morali biti tako poimenovani v vseh občinskih odlokih, ki so bili sprejeti po uveljavitvi ZGJS. Navedene občine niso uskladile ureditve GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v odlokih z določbami ZGJS najkasneje v enem letu od uveljavitve ZGJS, kar je v neskladju z 79. členom ZGJS.

2.2.1.c Nekaterne občine imajo v odlokih, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč in ki so bili sprejeti več let po uveljavitvi ZGJS, še vedno navedeno, da sta pokopališka

in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč komunalna dejavnost posebnega družbenega pomena, saj takšna opredelitev izhaja iz 2. člena ZPPDUP.

2.2.1.d Ocenjujemo, da je stanje, ko določene občine niso imele odloka, ki ureja izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, niti niso uporabljale odloka druge občine (povezava s točko 2.2.1.a tega poročila) in odloki nekaterih občin niso bili prenovljeni v skladu z ZGJS (povezava s točkama 2.2.1.b in 2.2.1.c tega poročila), posledica neurejenega področja, saj vlada ni določila pristojnega ministrstva, ki bi izvajalo nadzor nad zakonitostjo predpisov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti, v skladu z določili 64. člena ZDU-1 in 88.a člena ZLS.

2.2.2 Pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč kot obvezna ali izbirna GJS

Ustavno sodišče je leta 2000 v odločbi⁵⁹ zapisalo, da je pokopališka in pogrebna dejavnost obvezna lokalna GJS (povezava s točko 1.3.1 tega poročila). Preverili smo, ali sta pogrebna in pokopališka dejavnost ter urejanje pokopališč v občinskih odlokih opredeljeni kot obvezni ali kot izbirni GJS. Pregledali smo odloke o GJS in odloke, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti, ki so veljali in so jih občine uporabljale⁶⁰ od leta 2009 do leta 2012. Večina občin je imela v odlokih o GJS navedene vse GJS, ki naj bi se izvajale v občini, in je ločeno navajala obvezne in izbirne GJS. Določene občine so imele tudi v odlokih, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti, navedeno, ali sta obvezni oziroma izbirni GJS. V tabeli 1 je prikazana opredelitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč kot obvezne ali kot izbirne GJS, kot je bila opredeljena v občinskih odlokih, ki so jih občine uporabljale v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

⁵⁹ Odločba, št. U-I-48/97-12 z dne 6. 7. 2000, Uradni list RS, št. 66/00.

⁶⁰ Upoštevano je bilo, da so občine imele odloke ali pa so uporabljale odloke drugih občin, predvsem tistih, iz katerih so nastale.

Tabela 1: Opredelitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč kot obvezne ali kot izbirne GJS, kot je opredeljena v občinskih odlokih, ki so veljali v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Opredelitev GJS v občinskih odlokih	Pokopališka in pogrebna dejavnost		Urejanje pokopališč	
	število občin	v odstotkih	število občin	v odstotkih
Obvezna GJS	55	26,1	57	27,0
Izbirna GJS	124	58,8	129	61,1
Tržna dejavnost	1	0,5	0	-
Nasprotujoče si opredelitve GJS v odloku o lokalnih GJS in odloku o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč ⁶¹	10	4,7	9	4,3
Ni opredeljeno	21	10,0	16	7,6
Skupaj	211	100,0	211	100,0

Viri: odloki o lokalnih GJS in odloki, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v občinah.

Ugotovili smo, da je imelo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 le 55 občin v odlokih opredeljeno pokopališko in pogrebno dejavnost kot obvezno GJS in samo 57 občin opredeljeno urejanje pokopališč kot obvezno GJS. Vse ostale občine pa so imele navedeno dejavnost opredeljeno kot izbirno GJS, je niso imele opredeljene ali pa je ni bilo mogoče določiti, ker je v različnih občinskih odlokih različno opredeljena – v enem odloku kot obvezna GJS, v drugem kot izbirna GJS.

2.2.3 Odloki o pokopališkem redu

Glede na določbo 25. člena ZPPDUP (povezava s točko 1.3.2.2 tega poročila) smo ugotovili, da imajo posamezne občine poleg odloka o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč še poseben odlok o pokopališkem redu (in pogrebnih svečanostih), večina občin pa ima vsebino, ki se nanaša na pokopališki red, vključeno v odlok, ki ureja pokopališko in pogrebno dejavnost.

2.2.4 Opredelitev vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč

2.2.4.a Opredelitev vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v ZPPDUP je pomanjkljiva in omogoča različne razlage, ker:

- ne ločuje med pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter ne opredeli, katere storitve se uvrščajo med pogrebno in katere med pokopališko dejavnost, in
- ne opredeli storitev, ki jih vključuje vzdrževanje pokopališč, ki je del urejanja pokopališč.

⁶¹ Primer: v enem odloku (na primer: Odlok o lokalnih GJS) ima občina opredeljeno pokopališko in pogrebno dejavnost oziroma urejanje pokopališč kot obvezno GJS, v drugem odloku (na primer Odlok o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč) pa kot izbirno GJS.

Ker opredelitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v zakonu ni dovolj jasna in podrobna, so občine v odloke zapisale svoje opredelitve pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, ki se med občinami razlikujejo.

2.2.4.b Pregledali smo občinske odloke, ki opredeljujejo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, in ugotovili, da:

- 54 občin (25,6 odstotka) v odlokih nima opredeljene pokopališke in pogrebne dejavnosti oziroma katere storitve sodijo med pokopališko in pogrebno dejavnost in
- 52 občin (24,6 odstotka) v odlokih nima opredeljenega urejanja pokopališč oziroma katere storitve spadajo med urejanje pokopališč.

Pri ostalih občinah, ki imajo v odlokih opredeljeno pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč, smo ugotovili, da večina občin ločeno opredeljuje pogrebno dejavnost, pokopališko dejavnost in urejanje pokopališč. Nekatere občine navajajo tudi vzdrževanje pokopališč in upravljanje pokopališč. Za vsako od teh dejavnosti imajo občine bolj podrobno navedeno, katere storitve vključujejo. Nekatere občine v odlokih ne navajajo pogrebne in pokopališke dejavnosti ter urejanja pokopališč, temveč le naloge upravljavca pokopališča in nato naštejejo vse storitve, ki se nanašajo na pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč – storitev ne ločujejo.

2.2.4.c Ocenjujemo, da so ugotovitve, navedene v točkah 2.2.4.a, 2.2.4.b, 2.2.4.1 in 2.2.4.2 tega poročila, tudi posledica tega, da vlada ni določila pristojnega ministrstva za sprejem predpisov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in za nadzor nad izvajanjem dejavnosti v skladu z določili 64. in 65. člena ZDU-1 in 88.a člena ZLS.

2.2.4.1 Opredelitev vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti

2.2.4.1.a Pri preverjanju opredelitve vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti v občinskih odlokih, ki urejajo pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč, smo ugotovili, da je največ občin uporabljalo naslednje opredelitve:

- pokopališka dejavnost se izvaja na pokopališču in zajema naslednje storitve: zagotovitev uporabe mrliške vežice, izvajanje pogrebnih svečanosti (nekateri občine jih uvrščajo med pogrebno dejavnost), izkop in zasip jame ter zaščita sosednjih grobov, prva ureditev groba, izvajanje pokopališke dežurne službe, oddajanje prostorov za grobove v najem in opravljanje drugih nalog, ki so določene z zakonom in občinskim odlokom;
- ostale pokopališke storitve so: določanje grobnega mesta, datuma in ure pokopa – praviloma po dogovoru z naročnikom; opravljanje prekopov grobov in nadziranje raznih del na pokopališču; vgradnja in odpiranje žarnih niš; poglobitev grobov; uporaba obdukcijske sobe; ureditev mrtvaškega odra; najem sobe za pogrebce; najem kuhinje za svojce umrlega;
- pogrebna dejavnost se praviloma izvaja izven pokopališča in zajema predvsem naslednje storitve: urejanje dokumentacije, ureditev in (prvi) prevoz pokojnika, upepelitev pokojnika, čuvanje pokojnika v mrliški vežici, izvajanje dežurne pogrebne službe, oddajanje prostorov za grobove v najem in druga dela, ki so posebej dogovorjena z upravljavcem pokopališča;
- ostale pogrebne storitve obsegajo: vse nadaljnje prevoze (prevoz umrlega v upepelitev, na sanitarni pregled na zahtevo sodnega oglednika in podobno); prenos umrlega na pokopališče; opravljanje drugih nalog, ki so določene z zakonom in tem odlokom ter v skladu s krajevnimi običaji; izvajanje pogrebnih storitev po dogovoru s svojci in balzamiranje pokojnika.

2.2.4.1.b Ker ZPPDUP ne ločuje pokopališke od pogrebne dejavnosti in storitev, ki sodijo k eni ali drugi dejavnosti, so občine različno opredelile storitve, ki sodijo k pokopališki ali k pogrebni dejavnosti. Pri pregledu opredelitev pokopališke in pogrebne dejavnosti v občinskih odlokih smo ugotovili, da so nekatere občine:

- k pokopališki dejavnosti šteje storitve, ki jih je večina občin štela k pogrebni dejavnosti, in k pogrebni dejavnosti šteje storitve, ki jih je večina občin štela k pokopališki dejavnosti (povezava s točko 2.2.4.1.a tega poročila);
- GJS poimenovala pokopališka in pogrebna dejavnost in so v okviru tega naštele vse storitve, ki jih je sicer večina občin ločila na pogrebno in pokopališko dejavnost, in pri tem niso naštevale ločeno, katere storitve sodijo med pogrebno in katere med pokopališko dejavnost;
- pokopališko in pogrebno dejavnost so delile v skladu z ZPPDUP na pogrebne storitve in storitve v zvezi z upepeljevanjem in oddajanje prostorov za grobove v najem in so za vsako dejavnost navedle storitve, ki jih vključuje.

2.2.4.1.c Ugotovili smo, da je največ nejasnosti glede ustrezne umestitve storitev v obseg posamezne GJS pri storitvah, ki so jih občine različno uvrščale med pokopališke, med pogrebne in med urejanje pokopališč, in sicer:

- oddajanje grobov (grobnih prostorov) v najem/sklepanje najemnih pogodb za grobove;
- vodenje katastra grobov in vodenje evidenc pokopov;
- vodenje evidence o grobovih in pokopanih ter katastra komunalnih naprav na pokopališču;
- vodenje evidence najemnikov grobov oziroma evidence najemnih pogodb;
- vodenje katastra pokopališke infrastrukture;
- zaračunavanje storitev (najemnine, vpisnine, soglasja, potrdila in podobno) in
- izdajanje dokumentov v postopku za prekop ali pokop umrlih ali prenos posmrtnih ostankov.

2.2.4.2 Opredelitev vsebine urejanja pokopališč

2.2.4.2.a Pri preverjanju opredelitve vsebine urejanja pokopališč v občinskih odlokih smo ugotovili, da je imelo največ občin v nadaljevanju navedeno opredelitev oziroma je v urejanje pokopališč vključevalo nekatere izmed naslednjih storitev.

Urejanje pokopališča⁶² je dejavnost, ki obsega:

- razdelitev na posamezne zvrsti grobov (enojni, družinski, žarni grobovi, grobnice);
- prekop in opustitev grobov (in pokopališč);
- vzdrževanje pokopališča, ki zajema naslednja dela: čiščenje in odstranjevanje odpadkov in snega; odvoz odpadkov na odlagališče; vzdrževanje zelenih površin in nasadov (košnja, obrezovanje, odstranjevanje pepela, gnojenje in podobno); urejanje ter vzdrževanje okrasnih rastlin in žive meje; vzdrževanje in čiščenje poti; čiščenje snega in posipavanje v zimskem času; vzdrževanje kanalizacije in drenaž; vzdrževalna dela na objektih in napravah (mrliških vežic); redno vzdrževanje parkirišč; vzdrževanje objektov (mrliških vežic) in ureditev pokopališča za prvi november in

⁶² Navedena opredelitev je povzetek – zbir opredelitev (storitev), zbranih iz odlokov različnih občin.

- vodenje katastra pokopališč (tako ima večina občin zapisano v odlokih); določene občine pa ločujejo: vodenje evidence o grobovih in pokopanih, najemnikov grobov ter katastra komunalnih naprav na pokopališču; oddajanje grobov v najem/oddajanje grobnih prostorov; sklepanje najemnih in zakupnih pogodb in obračunavanje in pobiranje najemnin za grobove in ustreznih prispevkov.

Druge storitve urejanja pokopališč, ki jih navajajo občine v odlokih, so: postavljanje nagrobnih betonskih spomenikov; izdelava predloga programa urejanja, obnove ter širitve pokopališč; izdajanje soglasij za postavitev nagrobnih spomenikov oziroma za druga kamnoseška ali zidarska dela; izdajanje dokumentov v postopku za prekop ali pokop umrlih ali prenos posmrtnih ostankov; tekoče vzdrževanje in urejanje pokopališke infrastrukture; izdelava programa investicijskega urejanja pokopališč; vzdrževanje grobov posebnega pomena.

2.2.4.2.b Pri pregledu opredelitev urejanja pokopališč v občinskih odlokih smo ugotovili, da so nekatere občine:

- v odloku navedle le splošno opredelitev vsebine urejanja pokopališč, kot je predpisana v 1. členu ZPPDUP,
- ločevale urejanje pokopališč in vzdrževanje pokopališč in
- uporabljale izraz upravljanje pokopališč, vendar so sem štete storitve, ki so jih druge občine uvrščale med urejanje pokopališč.

2.2.5 Predpisane in dejanske oblike izvajanja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč

Način opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč kot obvezne lokalne GJS, ob upoštevanju drugega odstavka 3. člena⁶³ in 7. člena ZGJS⁶⁴, predpišejo občine z odlokom.

Pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč se lahko opravljata v eni izmed oblik, ki so predpisane v 6. in 35. členu ZGJS, in sicer:

- v režijskem obratu, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo;
- v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več GJS, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj;
- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več GJS večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot GJS, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno, in
- z dajanjem koncesij.

⁶³ Način opravljanja lokalne GJS določi lokalna skupnost z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov.

⁶⁴ Z odlokom lokalne skupnosti se za posamezno GJS določi: organizacijska in prostorska zasnova njihovega opravljanja po vrstah in številu izvajalcev (v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju, na podlagi koncesije ali javnih kapitalskih vložkov); vrsta in obseg javnih dobrin ter njihova prostorska razporeditev; pogoji za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin; pravice in obveznosti uporabnikov; viri financiranja GJS in način njihovega oblikovanja; vrsta in obseg objektov in naprav za izvajanje GJS, ki so lastnina republike ali lokalne skupnosti, ter del javne lastnine, ki je javno dobro, in varstvo, ki ga uživa, in drugi elementi, pomembni za opravljanje in razvoj GJS.

Ustavno sodišče je zapisalo⁶⁵, da neposreden prenos lokalne GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v izvajanje krajevni skupnosti ob izpolnjevanju zakonskih pogojev ni v nasprotju z ZGJS in z ustavnim načelom svobodne gospodarske pobude, saj je takšna možnost zakonsko predvidena v 35. členu ZGJS. Ta člen določa, da lahko posamezno lokalno GJS lokalna skupnost z odlokom neposredno prenese v upravljanje zasebnim, združenim ali drugim organizacijskim oblikam uporabnikov javnih dobrin, kadar to narekuje lokacijska pogojenost in če to narekujejo potrebe lokalnega prebivalstva.

2.2.5.1 Urejanje pokopališč

2.2.5.1.a Pregledali smo občinske odloke, ki so od leta 2009 do leta 2012 predpisovali urejanje pokopališč⁶⁶. Ugotovili smo, da ima večina občin opredeljeno obliko urejanja pokopališč v odlokih, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, in (ali) v odlokih o lokalnih GJS. Izdelali smo pregled predpisanih in dejanskih oblik izvajanja GJS urejanja pokopališč, ki jo predstavljamo v tabeli 2. Vse z odloki predpisane oblike urejanja pokopališč 211 občin so predstavljene v prilogi 1, vse dejanske oblike urejanja pokopališč občin pa v prilogi 2.

⁶⁵ Odločba, št. U-I-89/97 z dne 10. 7. 1997, Uradni list RS, št. 45/97.

⁶⁶ To so večinoma odloki, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, ki se po posameznih občinah različno imenujejo, in/ali odloki o GJS posamezne občine.

Tabela 2: Predpisana in dejanska oblika urejanja pokopališč v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Oblika urejanja pokopališč	Predpisana oblika		Dejanska oblika	
	število občin	v odstotkih	število občin	v odstotkih
Koncesija	46	21,8	26	12,3
Režijski obrat	42	19,9	51	24,2
Javno podjetje	28	13,3	31	14,7
Krajevna skupnost	7	3,3	5	2,4
Pogodba med občino oziroma krajevno skupnostjo in izvajalcem	0	-	13	6,2
Oblika ni opredeljena	8	3,8	0	-
Se ne izvaja	-	-	1	0,5
Kombinacije različnih oblik urejanja pokopališč				
Javno podjetje in/ali krajevna skupnost	22 ⁶⁷	10,4	30	14,2
Režijski obrat in/ali koncesija	12	5,7	2	0,9
Krajevna skupnost in/ali koncesija	10 ⁶⁸	4,7	7	3,3
Krajevna skupnost s podizvajalci	3	1,4	8	3,8
Režijski obrat (za del GJS) in pogodba med občino in izvajalcem	0	-	12	5,7
Druge kombinacije oblik urejanja pokopališč (priloga 3 in priloga 4)	33	15,7	25	11,8
Skupaj	211	100,0	211	100,0

Viri: občinski odloki in vprašalniki.

⁶⁷ Od tega ima 16 občin v občinskih odlokih, ki urejajo izvajanje urejanja pokopališč, določeno, na katerih pokopališčih v občini urejanje pokopališč izvajajo krajevne skupnosti in na katerih javno podjetje.

⁶⁸ Od tega je v treh primerih določeno, na katerem pokopališču se podeli koncesija za opravljanje urejanja pokopališč in na katerem pokopališču izvajanje urejanja pokopališč izvajajo krajevne skupnosti.

Ugotovili smo, da:

- je imelo 46 občin (21,8 odstotka) v odlokih predpisano urejanje pokopališč s podelitvijo koncesije, 42 občin (19,9 odstotka) v režijskem obratu, 28 občin (13,3 odstotka) v javnem podjetju, 7 občin (3,3 odstotka) pa je imelo v odlokih predpisano, da urejanje pokopališč izvajajo krajevne skupnosti; skupaj je 123 občin (58,3 odstotka) imelo GJS urejanje pokopališč predpisano v eni izmed oblik GJS, določenih z ZGJS, oziroma v obliki, ki ni v nasprotju z ZGJS;
- 8 občin (3,8 odstotka) v odlokih ni imelo predpisane oblike urejanja pokopališč; ker občine niso opredelile načina in oblike izvajanja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v posebnem odloku, so ravnale v neskladju s 7. členom v povezavi s 3. členom ZGJS;
- je imelo 80 občin (37,9 odstotka) v odlokih predpisano več možnih oblik (praviloma do tri) izvajanja urejanja pokopališč, in sicer:
 - je imelo 19 občin (9 odstotkov) v občinskih odlokih navedeni dve možni obliki izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč; ti dve kombinaciji predpisanih oblik sta javno podjetje in krajevna skupnost ter koncesija in krajevna skupnost, pri čemer je bilo za vsako posamezno pokopališče v občini predpisano, v kakšni organizacijski obliki se izvaja urejanje pokopališč;
 - ostalih 61 občin (28,9 odstotka) je v odlokih navajalo dve do tri oblike, v katerih je bilo mogoče opravljati urejanje pokopališč, pri čemer občine niso navedle, kateri del oziroma katere storitve GJS urejanja pokopališč se izvedejo v posamezni obliki, oziroma na katerem pokopališču znotraj občine; odloki, ki predvidevajo več možnih oblik izvajanja GJS in ki ne predpisujejo oblike, v kateri naj se izvaja GJS urejanja pokopališč (ali določene storitve urejanja pokopališč), oziroma na katerem pokopališču v občini, so v neskladju s 7. členom ZGJS, ki določa, da se z odlokom o opravljanju lokalne GJS predpiše organizacijska in prostorska zasnova opravljanja GJS po vrstah in številu izvajalcev ter vrsta in obseg javnih dobrin ter njihova prostorska razporeditev.

2.2.5.1.b Glede dejanskih oblik izvajanja urejanja pokopališč v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012 smo ugotovili, da:

- se je v 51 občinah (24,2 odstotka) urejanje pokopališč izvajalo v okviru režijskega obrata občine, v 31 občinah (14,7 odstotka) v javnem podjetju, v 26 občinah (12,3 odstotka) s podelitvijo koncesije, v 5 občinah (2,4 odstotka) pa so urejanje pokopališč izvajale krajevne skupnosti; skupaj se je v 113 občinah (53,5 odstotka) urejanje pokopališč izvajalo v eni izmed oblik GJS, predpisanih z ZGJS, oziroma v obliki, ki ni v nasprotju z ZGJS;
- se je v 13 občinah (6,2 odstotka) dejavnost izvajala na podlagi sklenjene pogodbe med občino in izvajalcem;
- se v eni občini (0,5 odstotka) urejanje pokopališč ni izvajalo⁶⁹ in
- je 84 občin (39,8 odstotka) izvajalo urejanje pokopališč v več oblikah; od tega so v 30 občinah (14,2 odstotka) urejanje pokopališč izvajale krajevne skupnosti in javno podjetje, v 7 občinah (3,3 odstotka) pa s podelitvijo koncesije in krajevne skupnosti – pri tem se je za posamezno pokopališče v občini vedelo, v kakšni obliki se na njem izvaja urejanje pokopališč; v ostalih 47 občinah (22,3 odstotka) pa se je urejanje pokopališč izvajalo v različnih oblikah, pri čemer ni bilo določeno, katere storitve urejanja pokopališč se izvajajo v določeni obliki oziroma na katerem pokopališču v občini.

⁶⁹ Občina nima pokopališča, zato se pogrebna in pokopališka dejavnost ne izvajata.

2.2.5.1.c Iz tabele 2 je razvidno, da se je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 v 13 občinah (6,2 odstotka) urejanje pokopališč izvajalo le na podlagi sklenjenih pogodb med občino (krajevno skupnostjo) in izvajalcem. Iz priloge 2 pa je razvidno, da se je še najmanj⁷⁰ v 23 občinah (10,9 odstotka), kjer se je urejanje pokopališč izvajalo v več različnih oblikah, GJS izvajala tudi na podlagi sklenjenih pogodb. Poleg tega je 10 občin (4,7 odstotka) v odlokih predpisalo sklenitev pogodbe kot eno izmed možnih oblik urejanja pokopališč, kar je razvidno iz priloge 1. Izvajanje GJS urejanja pokopališč na podlagi pogodbe ni mogoča oblika izvajanja GJS po ZGJS.

2.2.5.1.d Primerjali smo obliko urejanja pokopališč, ki je opredeljena v občinskih odlokih, z dejansko obliko izvajanja. Ugotovili smo, da v 40 občinah (19 odstotkov) dejanska oblika izvajanja urejanja pokopališč ni bila enaka predpisani obliki v odloku občine. Navedene občine so ravnale v neskladju z odloki, ki predpisujejo drugačno obliko GJS urejanja pokopališč, kot so jo občine dejansko zagotovile.

2.2.5.1.e Vlada v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni določila pristojnega ministrstva, ki bi izvajalo nadzor nad zakonitostjo občinskih aktov s področja urejanja pokopališč in nad njihovim izvajanjem v skladu z določili 64. in 65. člena ZDU-1 ter 88.a člena ZLS. To je lahko eden od razlogov, da posamezne občine v odlokih niso imele predpisanega načina in oblike izvajanja GJS (povezava s točko 2.2.5.1.a tega poročila) ali pa so imele v odlokih predpisane različne oblike izvajanja GJS, vendar pa ti odloki niso predpisovali, v kateri obliki naj se izvaja GJS urejanja pokopališč (ali določene storitve urejanja pokopališč) oziroma na katerem pokopališču v občini (povezava s točko 2.2.5.1.b tega poročila), kar pa je v neskladju z ZGJS. V posameznih občinah se je urejanje pokopališč izvajalo le na podlagi sklenjenih pogodb med občino oziroma krajevno skupnostjo in izvajalcem, kar ni mogoča oblika izvajanja GJS po ZGJS (povezava s točko 2.2.5.1.c tega poročila), zato so obstajale neuskkljenosti med predpisano in dejansko obliko urejanja pokopališč (povezava s točko 2.2.5.1.d tega poročila).

2.2.5.2 Pokopališka in pogrebna dejavnost

2.2.5.2.a Izdelali smo pregled predpisanih oblik izvajanja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti, kot je bila opredeljena v odlokih, ki so urejali izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012, oziroma v odlokih o GJS v občinah, kar izhaja iz tabele 3 (predpisane oblike izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti 211 občin so predstavljene v prilogi 3, dejanske oblike izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti pa v prilogi 4).

⁷⁰ Poleg navedenih občin so še v 15 občinah urejanje pokopališč izvajali podizvajalci krajevne skupnosti in podizvajalci javnega podjetja, vendar nam občine niso sporočile, ali imajo krajevne skupnosti oziroma javna podjetja s podizvajalci sklenjeno pogodbo.

Tabela 3: Predpisana in dejanska oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti	Predpisana oblika		Dejanska oblika	
	število občin	v odstotkih	število občin	v odstotkih
Koncesija	54	25,6	36	17,1
Javno podjetje	25	11,8	31	14,7
Režijski obrat	15	7,1	6	2,8
Oblika ni predpisana	13*	6,2	-	-
Se ne izvaja	-	-	1	0,5
Tržna dejavnost	2	0,9	30	14,2
Pogodba med občino in izvajalcem	0	-	24	11,4
Več različnih možnih oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti				
Režijski obrat in koncesija	19	9,0	0	-
Javno podjetje in krajevna skupnost	14	6,6	10	4,7
Koncesija in krajevna skupnost	8	3,8	2	0,9
Koncesija in javno podjetje	7	3,3	0	-
Režijski obrat in podizvajalec po pogodbi z občino	7	3,3	5	2,4
Režijski obrat (del dejavnosti) in tržno (del dejavnosti)	0	-	9	4,3
Druge kombinacije oblik pokopališke in pogrebne dejavnosti (priloga 3 in priloga 4)	47	22,4	57	27,0
Skupaj	211	100,0	211	100,0

Opomba: * Vključena tudi občina, ki nima pokopališča in se zato pogrebna in pokopališka dejavnost ne izvajata.

Viri: občinski odloki in vprašalniki.

Pri pregledu predpisanih oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti v občinskih odlokih smo ugotovili, da:

- je imelo 54 občin (25,6 odstotka) predpisano izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti s podelitvijo koncesij, 25 občin (11,8 odstotka) v javnih podjetjih, 15 občin (7,1 odstotka) v režijskem obratu, ena občina (0,5 odstotka) pa je imela v odloku predpisano, da pokopališko in pogrebno dejavnost izvajajo krajevne skupnosti; skupaj je imelo 95 občin (45 odstotkov) v odlokih določeno pokopališko in pogrebno dejavnost v eni izmed oblik GJS, predpisanimi z ZGJS, oziroma v obliki, ki ni v nasprotju z ZGJS;

- 13 občin (6,2 odstotka) v odlokih ni imelo predpisane oblike izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti, kar je v nasprotju s 7. členom v povezavi s 3. členom ZGJS, ki določa, da morajo občine v posebnih odlokih opredeliti način in obliko izvajanja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti;
- sta imeli dve občini (0,9 odstotka) v odlokih določeno, da se pokopališka in pogrebna dejavnost izvajata tržno; pokopališka in pogrebna dejavnost se v skladu z določili 2. člena ZPPDUP v povezavi z 68. členom ZGJS ne more izvajati tržno, temveč v eni od oblik, predpisanih v 6. in 35. členu ZGJS;
- je imela 101 občina (47,9 odstotka) predpisanih več oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti:
 - med njimi je bilo 6 občin (2,8 odstotka), ki so imele v odlokih določeno, v kakšni obliki se na posameznem pokopališču v občini izvaja pokopališka in pogrebna dejavnost, in 21 občin (10 odstotkov), ki so imele v odlokih predpisano, da se pokopališka dejavnost (oziroma del dejavnosti) izvaja v eni obliki, pogrebna dejavnost (oziroma del dejavnosti) pa v drugi obliki;
 - ostalih 74 občin (35,1 odstotka) je imelo v odlokih predpisane dve do tri oblike, v katerih je bilo mogoče opravljati pokopališko in pogrebno dejavnost v občini, pri čemer občine niso predpisale, katere storitve pokopališke dejavnosti (ali del dejavnosti) in pogrebne dejavnosti (ali del dejavnosti) se izvedejo v posamezni obliki oziroma na katerem pokopališču v občini; odloki, ki predvidevajo več možnih oblik izvajanja GJS in ki ne predpisujejo oblike, v kateri naj se izvaja pokopališka dejavnost (ali del dejavnosti), in oblike, v kateri naj se izvaja pogrebna dejavnost (ali del dejavnosti) oziroma na katerem pokopališču v občini, so v neskladju s 7. členom ZGJS, ki določa, da se z odlokom o opravljanju lokalne GJS predpiše organizacijska in prostorska zasnova opravljanja GJS po vrstah in številu izvajalcev ter vrsta in obseg javnih dobrin ter njihova prostorska razporeditev.

2.2.5.2.b Pridobili smo podatke o dejanski obliki izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012 in o izvajalcih v posamezni občini oziroma na posameznih pokopališčih v občini, ki jih predstavljamo v tabeli 3. Ugotovili smo, da se:

- je v 36 občinah (17,1 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost izvajala s podelitvijo koncesije, v 31 občinah (14,7 odstotka) v javnem podjetju in v 6 občinah (2,8 odstotka) v režijskem obratu; skupaj se je v 73 občinah (34,6 odstotka) GJS pokopališka in pogrebna dejavnost izvajala v eni izmed oblik GJS, predpisanih v 6. členu ZGJS, oziroma v obliki, ki ni v nasprotju z ZGJS;
- v eni občini (0,5 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost ni izvajala;
- je v 30 občinah (14,2 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost izvajala izključno kot tržna dejavnost (povezava s točko 2.2.5.3 tega poročila); pokopališka in pogrebna dejavnost je GJS, ki se ne more izvajati tržno, temveč v eni od oblik, predpisanih v 6. in 35. členu ZGJS;
- je v 24 občinah (11,4 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost opravljala na podlagi pogodbe med občino in izvajalcem, ki pa ni dovoljena oblika izvajanja GJS po ZGJS;
- je v 83 občinah (39,3 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost izvajala v več oblikah; za navedene občine ni bilo določeno, kateri del pokopališke in/ali pogrebne dejavnosti se izvaja v posamezni obliki oziroma na katerem pokopališču znotraj občine.

2.2.5.2.c Iz tabele 3 je razvidno, da se je v obdobju od leta 2009 do leta 2012 v 24 občinah (11,4 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost opravljala na podlagi pogodbe med občino in izvajalcem. Iz priloge 4 je razvidno, da so bile poleg teh še druge občine, ki so izvajale pokopališko in pogrebno dejavnost na podlagi sklenjene pogodbe, skupaj z drugimi oblikami izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti. Iz priloge 3 pa je razvidno, da so imele občine, ki so imele v odlokih predpisanih več možnih oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti, možnost izbrati sklenitev pogodbe kot obliko izvajanja pokopališke in

pogrebne dejavnosti. Izvajanje GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti na podlagi pogodbe ni oblika GJS, kot so opredeljene v 6. in 35. členu ZGJS.

2.2.5.2.d Primerjali smo predpisano obliko pokopališke in pogrebne dejavnosti, kot je opredeljena v občinskih odlokih, z dejansko obliko izvajanja. Ugotovili smo, da v 70 občinah (33,2 odstotka) dejanska oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ni bila enaka predpisani obliki. Te občine so kršile svoje odloke, ker so določile drugačno obliko izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti, kot je bila predpisana v odlokih. Te občine so ravnale tudi v nasprotju z določili ZGJS.

2.2.5.2.e Ocenjujemo, da so ugotovitve, navedene v točkah 2.2.5.2.a, 2.2.5.2.b, 2.2.5.2.c in 2.2.5.2.d tega poročila, tudi posledica tega, da vlada ni določila pristojnega ministrstva, ki bi izvajalo nadzor nad zakonitostjo občinskih aktov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti in njihovim izvajanjem, kot je določeno v 64. in 65. členu ZDU-1 in 88.a členu ZLS.

2.2.5.3 Pokopališka in pogrebna dejavnost kot tržna dejavnost

2.2.5.3.a Analiza oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti kaže, da se je v obdobju od leta 2009 do leta 2012:

- v 30 občinah (14,2 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost v celoti izvajala tržno;
- v 35 občinah (16,6 odstotka) pokopališka in/ali pogrebna dejavnost oziroma del dejavnosti izvajal tržno.

Poleg tega so v 29 občinah (13,7 odstotka), kjer se je pokopališka in pogrebna dejavnost (uradno) izvajala v določeni obliki GJS ali kombinaciji drugih oblik, lahko občani izbrali kateregakoli izvajalca pokopališke in pogrebne dejavnosti na trgu oziroma so lahko namesto uradnega izvajalca izbrali kateregakoli izvajalca navedenih storitev. Ugotavljamo, da se je kar v 94 občinah (44,5 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost vsaj občasno opravljala kot tržna dejavnost.

2.2.5.3.b Na podlagi ZPPDUP je pokopališka in pogrebna dejavnost obvezna GJS, ki se lahko izvaja le v oblikah, določenih z ZGJS. 2. člen 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. Drugi odstavek 1. člena ZGJS določa, da se z GJS zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Glede na to, da področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ni navedeno v 2. členu ZGJS, ki določa področja zagotavljanja javnih dobrin z GJS, in glede na to, da se v kar 94 občinah (44,5 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost oziroma del dejavnosti (pogrebne svečanosti, prevozi) vsaj občasno opravlja kot tržna dejavnost (povezava s točko 2.2.5.3.a tega poročila), ocenjujemo, da niso izpolnjeni pogoji za določitev nekaterih storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti kot GJS.

Opozarjamo na tveganje, da ureditev, ki omejuje izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti le na enega izvajalca na v naprej določenem območju in po cenah, ki so določene z občinskim pravnim aktom⁷¹, ni v skladu s pravom Evropske unije. Navedena ureditev je lahko v nasprotju s 56. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije⁷² (v nadaljevanju: PDEU), kakor tudi z Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu⁷³, še posebej s 16. členom te direktive⁷⁴, ki ureja prost pretok storitev, in točko g) drugega odstavka 15. člena te direktive⁷⁵, ki ureja vprašanje določanja tarif, ki jih mora ponudnik storitev upoštevati. Taka ureditev bi lahko bila v neskladju z načelom sorazmernosti, ker nesorazmerno posega v človekove pravice in svoboščine, in bi jo bilo mogoče izboljšati tudi tako, da se dovoli, da lahko vsi, ki izpolnjujejo zakonsko predpisane pogoje za opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti in jim je pristojen regulatorni organ izdal dovoljenje za opravljanje dejavnosti, opravljajo dejavnost na območju cele države, tako da uporabniki storitev dobijo možnost izbire⁷⁶.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj:

- prouči možnosti sprememb obstoječe ureditve pokopališke in pogrebne dejavnosti tako, da se pokopališka in/ali pogrebna dejavnosti ali pa vsaj del ene ali druge dejavnosti lahko izvaja tržno ali
 - prouči in predlaga sprejem pravne podlage v ZGJS za podeljevanje licenc za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti, če bo ministrstvo v predlogu novega področnega zakona določilo, da se pokopališka in pogrebna dejavnost oziroma določene storitve pokopališke in pogrebne dejavnosti še naprej izvajajo kot GJS.
-

⁷¹ Cene pokopališke in pogrebne dejavnosti so določene s cenikom pokopališke in pogrebne dejavnosti, ki ga potrdi občinski svet. Cenik ni sprejet na podlagi ustreznega sistemskega zakona, ki bi določal, katere javne storitve pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč morajo biti dostopne prebivalcem ter način in postopke za oblikovanje in določanje cen storitev te GJS, s čimer bi zagotovil ustrezno ureditev izvajanja in financiranja te GJS na območju Republike Slovenije (povezava s točko 2.2.7.b tega poročila).

⁷² Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije; UL C, št. 326 z dne 26. 10. 2012.

⁷³ UL L, št. 376 z dne 27. 12. 2006.

⁷⁴ V 16. členu je določena svoboda opravljanja storitev. To pomeni, da morajo države članice spoštovati pravico ponudnikov storitev, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža, in da države članice ne smejo omejiti pravice opravljanja storitev, če ima ponudnik sedež v drugi državi članici.

⁷⁵ Točka g) drugega odstavka 15. člena določa, da morajo države članice preveriti, ali njihov pravni sistem pogojuje opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem več nediskriminatornih zahtev, med drugim določitev najnižjih in/ali najvišjih tarif, ki jih mora ponudnik upoštevati.

⁷⁶ Podobno argumentacijo je uporabila Evropska komisija pri opozorilu Republikli Sloveniji na neskladje njene ureditve dimnikarske dejavnosti s pravom Evropske unije v dokumentu EU-Pilot zadeva 2035/11/MARK.

2.2.6 Usklajenost odlokov o lokalnih GJS in odlokov o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč

Pri pregledu občinskih predpisov, ki predpisujejo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, in odlokov o GJS občin⁷⁷ smo ugotovili, da pri nekaterih občinah odloka predpisujeta različno obliko izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, pri nekaterih občinah pa en odlok predpisuje več oblik urejanja pokopališč kot drugi. Tako odloki medsebojno niso bili usklajeni glede oblike:

- urejanja pokopališč pri 62 občinah (29,4 odstotka) in
- pokopališke in pogrebne dejavnosti pri 52 občinah (24,6 odstotka).

Ti odloki so bili pri večini občin sprejeti v različnih časovnih obdobjih in jih občine v obdobju od leta 2009 do leta 2012 niso medsebojno uskladile. Praviloma so odloki o GJS oziroma njihove spremembe in dopolnitve novejši od odlokov, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč. Kljub temu, da je v večini občin že potekel rok (večinoma 1 leto) za uskladitev predpisov z novim odlokom, ki ureja lokalne GJS, občine tega niso storile.

2.2.7 Določitev standardov, normativov in cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč

2.2.7.a Tretji odstavek 3. člena ZGJS določa, da se tehnični, oskrbovalni, stroškovni, organizacijski in drugi standardi ter normativi za opravljanje GJS urejajo s predpisi pristojnih ministrov. ZPPDUP ne nalaga pristojnemu ministrstvu sprejem standardov in normativov s tega področja. V obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni bilo določenega pristojnega ministrstva, ki bi pripravilo podzakonske predpise ter standarde in normative za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč.

ZPPDUP je obveznost sprejema normativov delno prenesel na občine, saj 25. člen ZPPDUP določa, da "občinska skupščina s pokopališkim redom predpiše način in čas pokopa, vrsti grobov, okvirne tehnične normative za grobove, vzdrževanje reda, čistoče in miru na pokopališču, postavljanje, spreminjanje ali odstranitev spomenikov ali obnovo grobnic in vsak drug poseg v prostor na pokopališču, določa pokopališča, ki morajo imeti mrliške veže, določa mirovalno dobo za grobove in druga podobna vprašanja. S pokopališkim redom se uredi tudi čuvanje umrlih v krajih, kjer na pokopališčih ni predpisana mrliška veža.". Večina občin je navedene zahteve predpisala z občinskimi odloki, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, in/ali z odloki o pokopališkem redu in pogrebnih svečanostih.

2.2.7.b Pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč je obvezna lokalna GJS, ki jo mora organizirati in zagotavljati vsaka občina na svojem območju. Drugi odstavek 5. člena ZGJS določa, da je uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi GJS, obvezna, če zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis za posamezne primere ne določa drugače. Ugotovili smo, da morajo občine zagotavljati (ali nuditi) storitve navedene GJS, vendar njihova uporaba za prebivalce občine ni obvezna, saj ima vsak prebivalec oziroma naročnik pokopa pravico, da izbere kraj pokopa (oziroma pokopališče, ki ni nujno v njegovi matični občini); izvajalec GJS na področju posamezne občine, za katero izvaja GJS, pa mora zagotoviti

⁷⁷ Večina občinskih odlokov o GJS opredeli, ali so pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč obvezne ali izbirne GJS, in opredeli, v kakšni obliki po ZGJS se izvajajo.

storitve GJS prebivalcu občine oziroma naročniku pokopa samo na podlagi njegove zahteve (naročila). Poleg tega se uporabniki storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti odločijo, katero blago (pogrebni material in opremo) in storitve (predvsem tiste, ki se nanašajo na pogrebne svečanosti) bodo izbrali in za izbrani material/opremo oziroma storitev plačajo ceno, ki je navedena v ceniku izvajalca GJS. Navedeno kaže na to, da predvsem pri nekaterih storitvah, ki sodijo k pokopališki in pogrebni dejavnosti, ne gre za storitve obvezne GJS, temveč za storitve, ki bi jih bilo mogoče izvajati tržno.

Izvajalec GJS mora pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč prebivalcem občine, za katero izvaja GJS, zagotavljati pod enakimi pogoji in po enaki ceni v skladu z 59. členom ZGJS, ki med drugim določa, da za uporabo javnih dobrin, ki so glede na posameznega uporabnika ali glede na določljive skupine uporabnikov izmerljive, plačujejo uporabniki ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko tudi v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila, ter da se cene (javnih dobrin) oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom. V skladu z določbami 59. člena ZGJS in v povezavi z 8. členom ZGJS⁷⁸ pa bi moral poseben zakon (ZPPDUP) poleg cen GJS (ter načina in postopkov za njihovo oblikovanje in določanje) določiti tudi njene druge finančne vire ali odbitne postavke pri oblikovanju posamezne cene GJS (občinska proračunska sredstva, neto prihodki od prodaje storitev javne službe naročnikom, ki niso prebivalci občine, neto prihodki drugih stranskih dejavnosti javne službe in podobno), da bi lahko občine v splošnem občinskem aktu iz 7. člena ZGJS (odlok občin, ki ureja pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč) sistemsko enotno določile vrste storitev in način financiranja GJS (to je finančne vire in način njihovega oblikovanja).

ZPPDUP v 21. in 22. členu določa plačljive obveznosti uporabnika storitev GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč (plačilo storitev pokopa, letna najemnina groba). V skladu z drugim odstavkom 59. člena ZGJS, v povezavi z 8. členom ZGJS, pa ZPPDUP ne določa vsebinskega okvira za oblikovanje cen teh javnih storitev (vrste in obračunske enote plačil, stroškovne in druge elemente za oblikovanje posamezne cene⁷⁹) in njihovega določanja (politika cen javne službe⁸⁰ in postopki za določitev nove ali spremembo veljavne cene), in sicer tako, da bi normativna ureditev za celotno državo sistemsko enotno določala, katere javne storitve (ali dobrine) morajo biti dostopne prebivalcem na področju posamezne občine, ter način (kriteriji, merila) in postopke za oblikovanje in določanje cen storitev te GJS.

2.2.7.c ZPPDUP v 26. členu določa, da "delavci, drugi delovni ljudje in občani v komunalni organizaciji oziroma v krajevni skupnosti v zvezi z urejanjem pokopališč določijo zlasti merila za oddajanje, pripravo in vzdrževanje grobov; merila za oblikovanje cen za uporabo pokopaliških objektov in naprav ter opravljanje drugih storitev v zvezi z opravljanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti. Pravice in obveznosti komunalne organizacije v zvezi z urejanjem pokopališč določajo delavci, drugi delovni ljudje in občani v komunalni skupnosti.". Navedeno pomeni, da je ZPPDUP posamezni občini določil, da naj – brez zakonske podlage (povezava s točko 2.2.7.b tega poročila) – v splošnem občinskem aktu iz 7. člena ZGJS

⁷⁸ ZGJS v 8. členu določa, da se GJS financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. Republika Slovenija zagotavlja sredstva iz proračuna za financiranje republiških GJS, lokalna skupnost pa za financiranje izbirnih lokalnih javnih služb. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih GJS se razmeji med državo in lokalno skupnostjo na način, ki ga določa zakon.

⁷⁹ To so upravičeni stroški po vrsti stroška, dobiček ali donos na vložena sredstva izvajalca GJS ter odbitne postavke ali drugi neto prihodki javne službe, ki znižujejo ceno javnih storitev.

⁸⁰ Način uravnavanja cen javne službe (ali zagotavljanje stabilnosti teh cen) oziroma pogojev (kriteriji in merila) za spremembo (povečanje ali znižanje) posamezne cene javne službe.

(odloku, ki ureja pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč v občini) v skladu z 8. in 59. členom ZGJS (in v skladu z načelom subsidiarne uporabe ZGJS⁸¹) določi vrste javnih storitev in način financiranja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, s čimer ni zagotovil ustrezne ureditve izvajanja in financiranja te GJS na področju države.

2.2.7.d Neustrezna sistemska normativna ureditev izvajanja in financiranja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, določena z ZPPDUP, in pomanjkanje nadzora nad izvajanjem navedene GJS predstavlja tveganje, da so izvajalci GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v občinah prejeli nedovoljeno državno pomoč, in tveganje, da Republika Slovenija nima vzpostavljenega ustreznega mehanizma za nadzor in vračilo morebiti dodeljenega prekomernega nadomestila (ali državne pomoči) za izvajanje te GJS ter za poročanje Evropski komisiji o načinu financiranja GJS ter o vzpostavljenem nadziranju poslovanja izvajalcev GJS ali o mehanizmu za vračilo morebitnega dodeljenega prekomernega plačila (nadomestila) za izvajanje GJS (ali državne pomoči). Ker vlada ni določila pristojnega ministrstva, se v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni izvajal nadzor nad zakonitostjo občinskih aktov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in njihovim izvajanjem v skladu s 64. in 65. členom ZDU-1 in 88.a členom ZLS. Tako tudi ni bilo izdelanega pregleda nad oblikovanjem in določanjem cen ter nad mehanizmom za nadzor in vračilo morebiti dodeljenega prekomernega nadomestila (plačila) izvajalcem te GJS pri financiranju GJS. Takšen pregled bi pristojnemu ministrstvu omogočil vzpostavitev pravne podlage za sistemske enotne ureditve izvajanja in financiranja GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč na celotnem področju države. Zaradi navedenih ugotovitev tudi ocenjujemo, da niso bili vzpostavljeni pogoji za izvajanje Sklepa Komisije z dne 20. 12. 2011 o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena⁸² (v nadaljevanju: sklep Komisije) in poročanje Evropski komisiji⁸³.

2.2.7.1 Merila za oblikovanje cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in določitev njihovih cen

2.2.7.1.a Preverili smo, ali imajo občine sprejete predpise, ki opredeljujejo merila za oblikovanje cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč. V obdobju od leta 2009

⁸¹ V 10. členu ZGJS je predpisana obveznost njegove subsidiarne uporabe, če poseben zakon (v tem primeru ZPPDUP) posamezna vprašanja ne ureja drugače.

⁸² UL L, št. 7 z dne 11. 1. 2012.

⁸³ Sklep Komisije določa pogoje, pod katerimi je državna pomoč v obliki nadomestila za javne storitve (tudi GJS) dodeljena podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, združljiva z notranjim trgov in izvzeta iz obveznosti priglasitve (dovoljena državna pomoč). Taka pomoč se lahko šteje za združljivo le, če so izpolnjeni določeni pogoji (sodba Sodišča Evropske unije v zadevi C-280/00 z dne 24. 7. 2003 Altmark Trans GmbH) in če zneski nadomestila, dodeljeni podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ne presegajo letnega zneska 15 milijonov evrov. Sklep Komisije določa, da se podjetje pooblasti za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena (ali GJS) z enim ali več akti, ki vključujejo vsebino in trajanje obveznosti javnih storitev; navedbo podjetja oziroma ozemlja, kjer se storitev izvaja, vrsto izključnih ali posebnih pravic, ki jih podjetju dodeli organ, ki dodeli pomoč, ter opis mehanizma nadomestila in meril za izračun, nadzor in pregled nadomestila. Republika Slovenija mora poročati Evropski komisiji o izvajanju navedenega sklepa.

do leta 2012:

- so imele le tri občine sprejet Pravilnik o merilih za oblikovanje cen za uporabo pokopaliških objektov in naprav ter izvajanje drugih storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti, v katerem so bila opredeljena merila, ki predstavljajo osnovo za izdelavo cenika za izvajanje pogrebne službe in pogrebnih storitev;
- je imela ena občina⁸⁴ sprejet Pravilnik o standardu za osnovni pogreb;
- so imele štiri občine sprejet poseben pravilnik o merilih za oddajanje, pripravo in vzdrževanje grobov;
- je imelo devet občin v odlokih predviden sprejem meril za oblikovanje cen za uporabo pokopaliških objektov in naprav ter opravljanje drugih storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti oziroma meril za oblikovanje cen za najem grobov, vendar jih še niso sprejele.

2.2.7.1.b Glede na to, da večina občin v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni imela sprejetih pravilnikov, ki bi predpisovali merila za oblikovanje cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, smo preverili, ali so imele občine v drugih predpisih, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, opredeljena merila za oblikovanje cen oziroma predpisan način določitve cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč. Ugotovili smo, da 100 občin⁸⁵ (47,4 odstotka) v navedenem obdobju ni imelo v nobenem predpisu določenega načina oblikovanja cen. Preostalih 111 občin (52,6 odstotka) je imelo v odlokih opredeljen način določitve višine letne najemnine za grobne prostore⁸⁶, od teh je imelo 72 občin v odlokih na splošno (povezava s točko 2.2.7.1.c tega poročila) opredeljen tudi način določitve cene pokopaliških in pogrebnih storitev.

2.2.7.1.c Pregledali in primerjali smo opredelitve načina izračuna letnih najemnin ter cen pokopaliških in pogrebnih storitev v občinskih odlokih in ugotovili, da je imelo največ občin opredeljene naslednje načine izračuna:

- najemnine (po vsebini je to cena urejanja pokopališča): za najem groba se plačuje letno povračilo, ki predstavlja sorazmerni del letnih stroškov rednega vzdrževanja skupnih objektov in naprav na pokopališču⁸⁷ ter potrebne (manjše) investicijske posege glede na vrsto groba (enojni, dvojni, žarni in podobno); nekatere občine ločujejo med letno najemnino, ki se oblikuje glede na vrsto najetega grobnega prostora (enojni, dvojni, žarni grob in podobno), lokacijo groba in lokacijo pokopališča, in med takso za vzdrževanje pokopališča oziroma oskrbnino, ki vključuje sorazmerni del stroškov vzdrževanja skupnih objektov in naprav na pokopališčih;

⁸⁴ S tem pravilnikom je določen standard za osnovni klasični in osnovni žarni pogreb na pokopališčih v občini. V pravilniku so podrobno navedeni pogrebna oprema in pogrebne storitve standardnega pogreba, posebej za klasični in žarni pogreb.

⁸⁵ Dve občini sta v letu 2013 sprejeli predpise, v katerih so opredeljena merila za oblikovanje cen.

⁸⁶ V večini odlokov je določeno, da se letna najemnina plačuje za najem grobnega prostora, podlaga pa je sklenjena najemna pogodba med upravljavcem pokopališča in najemnikom grobnega prostora. Praviloma se grobovi dajejo v najem za 10 let, pogodbe pa se lahko podaljšujejo. Nekatere občine imajo v odlokih določeno, da se s plačilom najemnine za grobni prostor plača tudi vzdrževanje pokopališča in pokopaliških naprav. Višino letnih najemnin praviloma določi občinski svet na predlog upravljavca pokopališča.

⁸⁷ Primer letnih stroškov vzdrževanja skupnih objektov in naprav na pokopališčih: stroški vzdrževanja objektov in naprav na pokopališčih, skupnih glavnih poti, zelenic, dreves, grmovnic, živih mej, odvoza odpadkov, porabe vode in elektrike, nadzorno-čuvajske službe, zimske službe, informacijske pisarne, vodenja registrov, sorazmernega dela splošnih stroškov izvajalca in drugih del za izvajanje GJS.

- pokopališke storitve: ceno pokopaliških storitev sestavljajo postavke, ki zagotavljajo pokritje stroškov pokopa ter enostavno reprodukcijo na objektih in napravah, vezanih na to dejavnost, in
- pogrebne storitve: cene pogrebnih storitev morajo biti tržno primerljive ter morajo pokrivati potrebne stroške izvajanja dejavnosti; cene storitev, ki ne sodijo v GJS, določa izvajalec prosto.

2.2.7.1.d Občine, ki niso imele v nobenem predpisu opredeljenih meril za oblikovanje cen, so na podlagi vprašalnika navedle, kako so oblikovale ceno storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč. Navajamo nekaj najpogostejših primerov določitve cen pogrebne in pokopališke dejavnosti ter urejanja pokopališč:

- v nekaterih občinah, ki so podelile koncesijo, so bile cene oblikovane na podlagi kalkulativnih elementov iz razpisne dokumentacije za podelitev koncesije; kasneje pa je spremembe cen, na predlog koncesionarja, potrjeval občinski svet;
- predlog cen storitev je oblikoval izvajalec na osnovi kalkulacije lastne cene izvajanja dejavnosti; cene je praviloma potrdil občinski svet;
- cene pogrebnih dejavnosti so se oblikovale na podlagi osnovnih cen pogrebnih storitev, ki jih je priznaval Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) kot pogrebno to je 507,12 evra (povezava s točko 2.2.7.2.a tega poročila).

2.2.7.2 Cene storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in stroški osnovnega pogreba

2.2.7.2.a ZPPDUP ne definira pojma pogreb in ne opredeli, katere storitve in oprema so vključeni v osnovni pogreb⁸⁸. Opredelitev GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti, kot je opredeljena v 1. členu ZPPDUP in kot jo opredeljujejo občine v odlokih, se razlikuje, saj občine v odlokih ločujejo med pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter veliko širše in bolj podrobno opredeljujejo storitve, ki sodijo med pokopališko in pogrebno dejavnost (povezava s točko 2.2.4.1 tega poročila). Poleg tega nekatere občine v odlokih navajajo tudi ostale pogrebne/pokopališke storitve, ki so za uporabnika izbirne storitve, saj njihova uporaba ni nujna (balzamiranje pokojnika, poglobitev groba in podobno) in tako ne morejo biti predmet obvezne GJS. Prav tako ugotavljamo (povezava s točko 2.2.7.2.d tega poročila), da so občine pri prikazu stroškov osnovnega pogreba navedle pogrebne storitve in pogrebno opremo, ki po naši oceni ni nujna oziroma obvezna (predvsem gre za storitve in opremo, ki se nanaša na pogrebne svečanosti: nošenje simbolov, zastav ter drugih obeležij, ozvočenje pri poslovljni slovesnosti, izvedba dekoracije žare, krste, mrliške veže, govorniki, pevci, glasbeniki in podobno) in ne ustreza pogojem, da bi bila obvezna GJS in jo je mogoče zagotavljati tržno. Glede na opisano ocenjujemo, da bi bilo z vidika zaščite uporabnika pokopaliških in pogrebnih storitev/opreme pred plačevanjem storitev in opreme, ki niso nujno potrebni za izvedbo dostojne poslovitve in pokopa pokojnika, smiselno določiti, kateri so nujni stroški pogreba oziroma katere storitve/oprema niso nujni.

Edino opredelitev vsebine nujnih stroškov pogreba oziroma vsebine pogrebnih storitev in pogrebne opreme je v letu 2003 sprejel Upravni odbor ZZZS z namenom določitve višine pogrebnine, ki je pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Upravni odbor ZZZS je v letu 2003 s Sklepom o vsebini

⁸⁸ V zvezi s pogrebom ZPPDUP navaja le pogrebne storitve in storitve v zvezi z upepeljevanjem.

storitev, ki sodijo v nujne stroške pogreba⁸⁹ določil pogrebne storitve⁹⁰ in pogrebno opremo⁹¹, ki so podlaga za določitev nujnih stroškov pogreba. Upravni odbor ZZZS je v letu 2003 s Sklepom o višini nujnih stroškov pogreba in višini pogrebnine⁹² določil, da višina pogrebnine znaša 80 odstotkov povprečne cene nujnih stroškov pogreba v Republiki Sloveniji⁹³, to je 507,12 evra. Pogrebna je pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki pripada osebi, ki je oskrbela pogreb umrle zavarovane osebe iz 148. člena Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja⁹⁴. Znesek pogrebnine se od tedaj ni spremenil in je tako veljal tudi v obdobju od leta 2009 do leta 2012.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj:

- opredeli osnovne (nujne) stroške pogreba, ki vključujejo osnovne pogrebne storitve in osnovno pogrebno opremo.
-

Ukrep vlade

Vlada je predlagala novelo Zakona o socialno varstvenih prejemkih⁹⁵ (v nadaljevanju: ZSVarPre-C), s katero je bila ukinjena pravica do pogrebnine v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. Od 1. 1. 2014 se družinskemu članu umrlega, ki je poskrbel za pogreb v Republiki Sloveniji, kot posebna oblika izredne denarne socialne pomoči dodeli izredna denarna socialna pomoč kot pomoč pri kritju stroškov pogreba v višini dvakratnika osnovnega zneska minimalnega dohodka, vendar ne več kot znašajo stroški pogreba. Na dan 1. 1. 2014 je višina izredne denarne socialne pomoči kot pomoč pri kritju stroškov pogreba znašala (do) 530,40 evra⁹⁶. Pravica se uveljavi pri centru za socialno delo.

2.2.7.2.b 33 občin (15,6 odstotka) ni predložilo niti cenika pokopališke in pogrebne dejavnosti (stroški pogreba) niti cenika letnih najemnin za grobni prostor in vzdrževanje pokopališč, 99 občin (46,9 odstotka) je predložilo cenik pogrebnih in pokopaliških dejavnosti in najemnin, ostale občine pa so predložile samo cenike letnih najemnin za grobni prostor. Občine so cenike objavile na oglasnih deskah mrliških vežic in

⁸⁹ Podlaga za sprejem sklepa z dne 5. 3. 2003 so Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 30/03-UPB, 78/03, 84/04, 44/05, 86/06, 64/07, 33/08, 7/09, 88/09, 30/11, 49/12) in Statut ZZZS (Uradni list RS, št. 87/01, 1/02- popr.).

⁹⁰ Pogrebne storitve vključujejo prijavo smrti, zdravnika – komisijo pred upepelitvijo, upepelitev, pogrebno moštvo, uporabo gospodarskega dela objekta, poslovilnega dela objekta, hladilnika, izkop in zasutje jame za klasični pokop, izkop in zasutje jame za žarni pokop, prevoz pokojnika z avtofurgonom, uporabo transportne krste, delo s pokojnikom in tapeciranje krste.

⁹¹ Pogrebna oprema vključuje krsto za klasični pokop (osnovni model), krsto za klasični pokop otrok (osnovni model), krsto za upepelitev (osnovni model), vlogo in tančico (osnovni model), pvc vrečo, copate, osnovno žaro in začasno nagrobno obeležje.

⁹² Podlaga za sprejem sklepa z dne 5. 3. 2003 so Pravila obveznega zdravstvenega zavarovanja, Statut ZZZS in Sklep o vsebini storitev, ki sodijo v nujne stroške pogreba.

⁹³ V sklepu je določeno, da povprečni nujni stroški pogreba na dan 17. 2. 2003 znašajo 151.909 slovenskih tolarjev, kar je preračunano v evre 633,90 evra. Preračun v evre je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

⁹⁴ Določba je veljala do uveljavitve novega 34.b člena ZSVarPre, 1. 1. 2014.

⁹⁵ ZSVarPre-C je državni zbor sprejel 22. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 99/13).

⁹⁶ Sklep o usklajeni višini minimalnega dohodka od julija 2013 (Uradni list RS, št. 63/13) določa, da od 1. 7. 2013 osnovni znesek minimalnega dohodka znaša 265,20 evra.

občinskih zgradb, v lokalnih časopisih oziroma občinskih uradnih vestnikih, na spletnih straneh občine in izvajalcev, v Medobčinskem uradnem vestniku in v Uradnem listu Republike Slovenije.

2.2.7.2.c Na podlagi pregledanih cenikov pogrebnih in pokopaliških storitev (stroški pogreba), ki so jih predložile občine, smo ugotovili, da so nekatere občine predložile cenike, na katerih so navedene vse pogrebne in pokopališke storitve, ki jih opravlja izvajalec, ni pa navedena pogrebna oprema. Iz cenikov večine občin ni razvidno, katere storitve in katera pogrebna oprema (če je v ceniku navedena) sodijo med osnovne stroške pogreba. Tako pri večini občin iz cenikov pogrebnih in pokopaliških storitev, ki so veljali v obdobju od leta 2009 do leta 2012, ni razvidno, kolikšni so osnovni stroški pogreba s krsto in pogreba z žaro, ki vključujejo pogrebne storitve in pogrebno opremo. Pokopališka in pogrebna dejavnost je GJS, zato bi moral ZPPDUP (oziroma podzakonski predpis) v skladu z določbami 59. člena ZGJS in v povezavi z 8. členom ZGJS poleg cen GJS ter načina in postopkov za njihovo oblikovanje in določanje določiti tudi vire financiranja GJS, da bi lahko občine v odlokih, ki urejajo pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč, sistemsko enotno določile vrste storitev in način financiranja GJS, cene pa bi moral v vsaki občini potrditi občinski svet (povezava s točko 2.2.7.b tega poročila).

2.2.7.2.d Za obdobje od leta 2009 do leta 2012 je samo 39 občin (18,5 odstotka) predložilo kalkulacijo cen osnovnega pogreba s krsto in z žaro (prikaz obračuna osnovnih stroškov pogreba) ter 4 občine prikaz obračuna letne najemnine za enojni grob. Ugotovili smo, da so občine različno prikazale obračun stroškov osnovnega pogreba, zato cene osnovnega pogreba v občinah, ki smo jih pridobili, med seboj niso primerljive, saj ne vključujejo istih stroškov (pogrebnih storitev in pogrebne opreme):

- v prikazu stroškov osnovnega pogreba so nekatere občine upoštevale le stroške pogrebnih storitev, ne pa tudi stroškov pogrebne opreme (krsta, žara in podobno);
- v prikazu stroškov osnovnega pogreba z žaro pri nekaterih občinah niso navedene vse storitve; tako pri nekaterih obračunih manjkajo stroški storitev drugih izvajalcev (pogosto gre za stroške upepelitve in prevoza umrlega);
- nekaj občin je pri obračunu stroškov osnovnega pogreba strošek osnovnega pogreba zmanjšalo za znesek pogrebnine 507,12 evra, ki je pravica iz obveznega zdravstvenega zavarovanja;
- v nekaterih stroških osnovnega pogreba so navedene pogrebne storitve in pogrebna oprema, ki po naši oceni ne morejo biti GJS, saj ne izpolnjuje pogojev iz drugega odstavka 1. člena ZGJS, da se z GJS zagotavljajo materialne javne dobrine, katerih proizvodnja v javnem interesu zagotavlja občina zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu; ocenjujemo, da pri navedenih storitvah (povezava s točko 2.2.7.2.a tega poročila) ne gre za dejavnosti, ki bi jih ne mogli zagotoviti na prostem trgu, kot je napisalo ustavno sodišče v odločbi⁹⁷; ugotovili smo, da ima zelo malo občin na ceniku navedeno, da so določene storitve dodatne/izbirne storitve, ki ne sodijo med osnovne stroške pogreba in niso obvezne⁹⁸.

Med 39 občinami, ki so predložile kalkulacijo cen osnovnega pogreba s krsto in z žaro, smo izbrali občine, ki so pri izračunu cene osnovnega pogreba za posamezno leto prikazale stroške pogrebnih storitev in pogrebne opreme, in izračunali povprečno ceno pogreba za obdobje od leta 2009 do leta 2012, kar prikazujemo v tabeli 4.

⁹⁷ Št. U-I-48/97-12.

⁹⁸ Primer dobre prakse je občina, ki je sprejela Sklep o cenah storitev javne službe pogrebne in pokopališke dejavnosti, na katerem je navedena cena osnovnega pogreba s krsto in cena osnovnega pogreba z žaro in višina najemnine. Doplačila za storitve, ki niso osnovne, so navedena posebej.

Tabela 4: Prikaz povprečnih stroškov pogreba s krsto ali z žaro za obdobje od leta 2009 do leta 2012 izbranih občin, ki so predložile kalkulacijo cen pogreba

Leto	Povprečni osnovni stroški pogreba – s krsto v evrih	Povprečni osnovni stroški pogreba – z žaro v evrih	Število občin, upoštevano v izračunu
2009	686	758	33
2010	713	785	34
2011	754	817	36
2012	771	833	37

Viri: kalkulacije cen pogreba izbranih občin.

2.2.7.2.e 81 občin⁹⁹ (38,4 odstotka) nima podatkov o ceni osnovnega pogreba – s krsto¹⁰⁰ in ceni osnovnega pogreba – z žaro¹⁰¹ za obdobje od leta 2009 do leta 2012. Podatki o ceni se med občinami zelo razlikujejo in med seboj niso primerljivi, saj ni jasno, katere stroške so občine upoštevale pri izračunu stroškov osnovnega pogreba¹⁰².

2.2.7.2.f 178 občin (84,4 odstotka) je za obdobje od leta 2009 do leta 2012 imelo podatke o višini letne najemnine za enojni grobni prostor. V nekaterih občinah so se stroški letnih najemnin na pokopališčih znotraj občine razlikovali, predvsem tam, kjer so bili upravljavci pokopališč različni (na primer krajevne skupnosti). Višina najemnin se je med pokopališči (tudi znotraj iste občine) razlikovala tudi zaradi različnih stroškov urejanja in vzdrževanja pokopališč, zaradi različne velikosti pokopališč ter urejenosti posameznega pokopališča in grobnega mesta. Ugotovili smo, da najnižja letna najemнина (brez DDV) za enojni grob za leto 2012 znaša 6,12 evra, najvišja pa 30 evrov.

2.2.7.2.g Ugotovili smo, da 31 občin (14,7 odstotka) ni imelo v nobenem predpisu določenega postopka sprejema cen teh dejavnosti. Cene urejanja pokopališč oziroma letne najemnine za grobne prostore v večini občin predlaga upravljavec pokopališča (to so v večini občin: režijski obrat, javno podjetje, koncesionar, krajevna skupnost ali izvajalec po pogodbi), višine najemnin pa večinoma potrdi občinski svet, svet krajevne skupnosti, ali občina prek sveta ustanoviteljev (če se dejavnost izvaja v javnem podjetju). Pri pokopaliških in pogrebnih storitvah se v nekaterih občinah cena oblikuje tržno, v občinah, kjer se dejavnost izvaja na podlagi koncesije, v javnem podjetju, na podlagi pogodbe, cene predlagajo

⁹⁹ Večinoma so to občine, kjer se pokopališka in pogrebna dejavnost izvajata tržno, in občine, kjer dejavnost izvajajo krajevne skupnosti, ali pa se izvaja na podlagi pogodbe med občino in izvajalcem. Nekateri izmed teh občin so predložile cenik, vendar iz njega ni mogoče ugotoviti cene osnovnega pogreba.

¹⁰⁰ Cena, ki vključuje osnovne (nujne) stroške pogreba in jo sestavljajo stroški osnovnih pogrebnih storitev in osnovne pogrebne opreme pri pogrebu s krsto.

¹⁰¹ Cena, ki vključuje osnovne (nujne) stroške pogreba in jo sestavljajo stroški osnovnih pogrebnih storitev in osnovne pogrebne opreme pri pogrebu z žaro.

¹⁰² Na zahtevo, da občine navedejo znesek (ceno) osnovnega pogreba s krsto in žaro in da predložijo prikaz izračuna stroškov osnovnega pogreba, nam je 130 občin sporočilo le znesek osnovnega pogreba, brez priloženega izračuna (izračun je predložilo le 39 občin), zato ni znan podatek o tem, katere stroške so občine pri izračunu upoštevale.

navedeni izvajalci, cene pa v večini primerov potrди občinski svet. Glede na to, da v ZPPDUP ni opredeljen temeljni okvir za oblikovanje in določanje cen GJS pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč ter finančni nadzor nad poslovanjem izvajalcev GJS, je bilo navedeno v pristojnosti občin, te pa niso vzpostavile ustrezne ureditve za oblikovanje in določanje cen GJS ter mehanizma za nadzor in vračilo morebiti dodeljenega prekomernega nadomestila (plačila) izvajalcem GJS, kar predstavlja tveganje, da so občine izvajalcem GJS (z določenimi cenami in/ali morebitnim proračunskim financiranjem teh storitev) dodeljevale prekomerno nadomestilo ali nezdružljivo (ali nedovoljeno) državno pomoč¹⁰³.

2.3 Nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč

2.3.1 Nadzor pristojnega ministrstva

Ker vlada v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni določila pristojnega ministrstva za nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč in za nadzor nad zakonitostjo občinskih predpisov s tega področja, v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni bilo izdelanega pregleda, če:

- imajo vse občine v občinskih odlokih predpisano izvajanje obvezne lokalne GJS izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in v njih določen način opravljanja in obliko zagotavljanja GJS;
- so občinski odloki oziroma predpisi o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč usklajeni z ZPPDUP oziroma z ZGJS, saj nihče ni izvajal nadzora, kot je določen v 64. členu ZDU-1 oziroma 88.a členu ZLS;
- se izvajajo in kako se izvajajo občinski odloki in drugi predpisi o opravljanju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter o urejanju pokopališč, zato ni bilo podatkov:
 - ali se v občinah izvaja pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč kot obvezna lokalna GJS;
 - v kakšnih oblikah se v občinah dejansko izvaja pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč;
 - kdo so izvajalci pokopališke in pogrebne dejavnosti in kdo izvaja dejavnost urejanja pokopališč;
 - katere storitve vključujeta pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč;
 - kako se oblikujejo in potrjujejo cene GJS in
 - kdo je izvajal nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč.

¹⁰³ Navedeno lahko predstavlja kršitev 107. člena PDEU, ki določa (razen, če ne določa drugače), da je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

2.3.2 Nadzor nad izvajanjem ZPPDUP

40. člen ZPPDUP določa, da "uresničevanje ZPPDUP nadzoruje za komunalne zadeve pristojni občinski upravni organ". Preverili smo, če občinski odloki, ki urejajo izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, določajo nadzor nad izvajanjem ZPPDUP. Ugotovili smo, da:

- 27 občin (12,8 odstotka) v odlokih s tega področja nima predpisanega nadzora nad izvajanjem ZPPDUP oziroma nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč;
- v 35 občinah (16,6 odstotka) nihče ne izvaja inšpekcijskega nadzora nad uresničevanjem ZPPDUP; v preostalih občinah pa to izvajajo medobčinski inšpektorati, občinski inšpektorati, občinsko redarstvo, komunalna inšpekcija; strokovni nadzor nad izvajanjem ZPPDUP pa izvajajo občinske uprave, nadzorni odbori in pokopališki odbori.

3. MNENJE

Na Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za gospodarstvo oziroma Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo smo opravili revizijo zagotavljanja izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012. Za izrek mnenja o učinkovitosti pri zagotavljanju izvajanja in nadzora nad pogrebno in pokopališko dejavnostjo ter urejanjem pokopališč Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo smo pridobili odgovore na vprašanji, ali sta bila Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo učinkovita pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter za urejanje pokopališč in pri nadzoru nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč.

3.1 Mnenje o učinkovitosti Vlade Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije *ni bila učinkovita pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč*, saj od 1. 1. 2009 do 28. 11. 2012 ni določila pristojnega ministrstva za pripravo predpisov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, ki bi pripravilo novi zakon in podzakonske predpise s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč ter standarde in normative za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč. Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč iz leta 1984 ne ločuje pokopališke in pogrebne dejavnosti in ne opredeli posameznih storitev, ki sodijo k posamezni dejavnosti, in ne opredeli storitev, ki jih vključuje urejanje pokopališč. Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč ne določa sistemsko enotno, katere javne storitve pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč morajo biti dostopne prebivalcem, ter načina (kriterije, merila) in postopkov za oblikovanje cen storitev te gospodarske javne službe, s čimer bi zagotovil ustrezno ureditev izvajanja in financiranja te gospodarske javne službe na območju Republike Slovenije. Tako je bilo občinam prepuščeno, da so same določale vsebino pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, kar vodi v različne opredelitve pogrebne in pokopališke dejavnosti ter urejanja pokopališč po občinah in tudi cene storitev gospodarske javne službe. S tem tudi niso bili vzpostavljeni pogoji za izvajanje predpisov Evropske komisije s področja nadzora nad vzpostavljenimi mehanizmi za vračilo morebiti dodeljenega prekomernega nadomestila (ali državne pomoči) podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev gospodarske javne službe, in poročanje o tem Evropski komisiji. Vlada Republike Slovenije priprave predloga novega zakona, ki bi uredil pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč, ni uvrstila v program dela za leta 2010, 2011 in 2012 in je tako dopustila, da se ugotovljene neučinkovitosti pri izvajanju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč niso odpravile.

Vlada Republike Slovenije *ni bila učinkovita pri nadzoru nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč*, saj ni določila pristojnega ministrstva za nadzor nad zakonitostjo predpisov občin s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in za nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč. Zato ni bilo nadzora nad sprejemanjem in izvajanjem predpisov lokalne samouprave na področju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja

pokopališč. Navedene razmere so prispevale k neurejenosti področja izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč na lokalni ravni (posamezne občine niso imele predpisanega načina in oblike izvajanja gospodarske javne službe, odloki nekaterih občin so predpisovali več možnih oblik izvajanja gospodarske javne službe – hkrati pa niso predpisovali, v kateri obliki naj se izvaja gospodarska javna služba ali posamezna storitev v okviru gospodarske javne službe oziroma na katerem pokopališču v občini, v nekaterih občinah se je gospodarska javna služba izvajala le na podlagi sklenjenih pogodb ali pa tržno, neusklajenosti med predpisano in dejansko obliko izvajanja gospodarske javne službe).

3.2 Mnenje o učinkovitosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo

Vlada Republike Slovenije je šele 28. 11. 2012 določila, da je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pristojno za pripravo predpisov s področja pogrebne in pokopališke dejavnosti. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v obdobju enega meseca ni začelo s postopki pregleda dejanskega izvajanja obeh dejavnosti, proučitvijo možnih načinov prihodnje ureditve izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in za načrtovanje priprave novega zakona, podzakonskih predpisov, normativov in standardov s tega področja.

Menimo, da obdobje meseca dni, ko je bilo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo določeno kot pristojno ministrstvo za pripravo predpisov s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti, ne zadošča, da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti pri vzpostavitvi pogojev za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter za urejanje pokopališč.

Ker Vlada Republike Slovenije v obdobju od leta 2009 do leta 2012 ni določila pristojnega ministrstva za nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo nadzora ni izvajalo.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije in *Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo* morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Popravljalni ukrep *Vlade Republike Slovenije* se mora nanašati na:

- pripravo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za določitev pristojnega ministrstva za področje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter za urejanje pokopališč v ustreznem predpisu, ki bo pristojno za pripravo predpisov s tega področja in za nadzor nad njihovim izvajanjem – točka 2.1.2.

Popravljalna ukrepa *Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo* se morata nanašati na:

1. pripravo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za pripravo predloga novega zakona, ki bo uredil področje pogrebne in pokopališke dejavnosti ter urejanja pokopališč in nadomestil Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč, v katerem naj:
 - določi dejavnosti, ki bodo opredeljene kot gospodarska javna služba, in za vsako gospodarsko javno službo natančno določi, katere storitve vključuje – točka 2.2.4;
 - opredeli tarifni sistem za posamezne gospodarske javne službe – točki 2.2.7.b in 2.2.7.c;
 - opredeli obveznost za pripravo metodologije za oblikovanje cen gospodarske javne službe, v kateri bo upoštevano pravo Evropske unije, ki ureja področje državnih pomoči, ter določene obveznosti občin za poročanje in upoštevanje pravil oblikovanja cen gospodarske javne službe ter sankcije za občine, ki teh obveznosti ne bi upoštevale – točki 2.2.7.b in 2.2.7.d;
 - v prehodnih določbah občinam določi, da v določenem časovnem obdobju uskladijo odloke s področja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč z novim zakonom;
2. pripravo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, rokov in odgovornih oseb za pripravo standardov in normativov za izvajanje gospodarske javne službe – točka 2.2.7.a.

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 poslovanja¹⁰⁴. Prav tako 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 Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. PRIPOROČILI

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj:

- prouči možnosti sprememb ureditve pokopališke in pogrebne dejavnosti tako, da se pokopališka in/ali pogrebna dejavnost ali pa vsaj del ene ali druge dejavnosti lahko izvaja tržno ali prouči in predlaga sprejem pravne podlage v Zakonu o gospodarskih javnih službah za podeljevanje licenc za izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti, če bo v predlogu novega področnega zakona določilo, da se pokopališka in pogrebna dejavnost oziroma določene storitve pokopališke in pogrebne dejavnosti še naprej izvajajo kot gospodarska javna služba;
- opredeli osnovne (nujne) stroške pogreba, ki vključujejo osnovne pogrebne storitve in osnovno pogrebno opremo.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 4

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno s povratnico;
3. Borutu Pahorju, priporočeno;
4. Janezu Janši, priporočeno;
5. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
6. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
7. mag. Darji Radić, priporočeno;
8. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;

9. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
10. mag. Stanku Stepišniku, priporočeno;
11. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
12. Metodu Dragonji, priporočeno;
13. Jožefu Petroviču, priporočeno;
14. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
15. arhivu.

Priloga 1: Predpisana oblika izvajanja urejanja pokopališč v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Predpisana oblika urejanja pokopališč	Število občin	V odstotkih
Koncesija	46	21,8
Režijski obrat	42	19,9
Javno podjetje	28	13,3
Krajevna skupnost	7	3,3
Oblika ni opredeljena	5*	2,4
Krajevno običajen način	3	1,4
<i>Predpisanih je več različnih možnih oblik urejanja pokopališč</i>		
Javno podjetje in/ali krajevna skupnost	22**	10,4
Režijski obrat in/ali koncesija	12	5,7
Krajevna skupnost in/ali koncesija	10	4,7
Režijski obrat/koncesija/javno podjetje	6	2,8
Javno podjetje in/ali koncesija	5	2,4
Občina ali izvajalec po pogodbi z občino	5	2,4
Režijski obrat in/ali javno podjetje	4	1,9
Pogodba z izvajalcem/koncesija	3	1,4
Krajevna skupnost s podizvajalci	3	1,4
Režijski obrat in/ali krajevne skupnosti	3	1,4
Režijski obrat/koncesija/pogodba	2	0,9
Dosedanji izvajalec in krajevna skupnost (do podelitve koncesije)	2	0,9
Režijski obrat/krajevna skupnost/koncesija	1	0,5
Občina s pokopališkimi odbori/koncesija/krajevno običajen način	1	0,5
Krajevna skupnost/koncesija	1	0,5
Skupaj	211	100,0

Opombi: * V eni občini se urejanje pokopališč ne izvaja, ker nimajo pokopališča.

** Od tega je v 16 občinah v občinskih odlokih, ki urejajo izvajanje urejanja pokopališč, določeno, na katerih pokopališčih urejanje pokopališč izvajajo krajevne skupnosti in na katerih javno podjetje.

Viri: občinski odloki.

Priloga 2: Dejanska oblika izvajanja urejanja pokopališč v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Dejanska oblika izvajanja urejanja pokopališč	Število občin	V odstotkih
Režijski obrat	51	24,2
Javno podjetje	31	14,7
Koncesija	26	12,3
Pogodba med občino oziroma krajevno skupnostjo in izvajalcem	13	6,2
Krajevna skupnost	5	2,4
Urejanje pokopališč se ne izvaja	1	0,5
<i>Različne (dejanske) oblike urejanja pokopališč, ki jih imajo občine</i>		
Javno podjetje in krajevna skupnost	27	12,8
Režijski obrat (za del GJS) in po pogodbi med občino in podizvajalcem	12	5,7
Krajevna skupnost s podizvajalci	8	3,8
Krajevna skupnost in koncesija	7	3,3
Javno podjetje in krajevne skupnosti na podlagi pogodbe s podizvajalci	3	1,4
Krajevna skupnost in krajevna skupnost s podizvajalci in koncesija	3	1,4
Režijski obrat in koncesija	2	0,9
Pogodbeni izvajalec občine in krajevna skupnost	2	0,9
Režijski obrat in župnija	2	0,9
Javno podjetje, krajevna skupnost, krajevna skupnost s podizvajalci, krajani, župnija in agrarna skupnost	2	0,9
Režijski obrat s podizvajalcem po pogodbi in krajevna skupnost	2	0,9
Krajevna skupnost in krajevna skupnost s podizvajalcem in režijski obrat	1	0,5
Krajevna skupnost in krajevna skupnost s podizvajalcem po pogodbi in krajevna skupnost skupaj z javnim podjetjem	1	0,5
Režijski obrat in krajevna skupnost	1	0,5
Koncesija in krajani	1	0,5
Režijski obrat in javno podjetje	1	0,5
Javno podjetje s podizvajalcem	1	0,5
Režijski obrat in krajani	1	0,5

Dejanska oblika izvajanja urejanja pokopališč	Število občin	V odstotkih
Krajevna skupnost s podizvajalci po pogodbi in kražani sami	1	0,5
Pogodbeni izvajalec občine in kražani sami	1	0,5
Vaški odbori – prostovoljno delo	1	0,5
Izvajalec prek naročilnice	1	0,5
Stanje iz prejšnje občine (javno podjetje, kjer občina ni lastnica)	1	0,5
Javno podjetje in krajevna skupnost in krajevna skupnost s podizvajalci na osnovi pogodbe	1	0,5
Javno podjetje in pokopališki odbor	1	0,5
Skupaj	211	100,0

Viri: vprašalniki.

Priloga 3: Predpisane oblike izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Predpisana oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti	Število občin V odstotkih	
Koncesija	54	25,6
Javno podjetje	25	11,8
Režijski obrat	15	7,1
Prosto na trgu (tržna dejavnost)	2	0,9
Krajevna skupnost	1	0,5
Oblika ni predpisana	13	6,2
<i>Predpisanih je več različnih možnih oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti</i>		
Javno podjetje in krajevna skupnost	14	6,6
Režijski obrat in koncesija	19	9,0
Koncesija in javno podjetje	7	3,3
Koncesija in krajevna skupnost	8	3,8
Režijski obrat in podizvajalec po pogodbi z občino	7	3,3
Koncesija in po pogodbi med občino in podizvajalcem	4	1,9
Krajevna skupnost in krajevna skupnost s podizvajalci	3	1,4
Režijski obrat ali občina s podizvajalcem po pogodbi ali koncesija	3	1,4
Režijski obrat in koncesija in javno podjetje	2	0,9
Režijski obrat in javno podjetje	3	1,4
Javno podjetje in krajevna skupnost; krajevna skupnost lahko izvajanje prenese na druge izvajalce	2	0,9
Koncesija in javno podjetje (pokopališka dejavnost), javno podjetje in tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	2	0,9
Režijski obrat ali oseba, ki jo pooblasti občina – do podelitve koncesije	2	0,9
Režijski obrat in krajevna skupnost	1	0,9
Krajevna skupnost; krajevna skupnost izvajanje lahko prenese na javno podjetje ali s koncesijo	1	0,5
Koncesija ali prosto na trgu (tržna dejavnost)	4	0,0
Krajevna skupnost, koncesija ali javno podjetje	1	0,5

Predpisana oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti	Število občin V odstotkih	
Koncesija, krajevna skupnost ali krajevna skupnost s podizvajalci po pogodbi	1	1,9
Pogodba ali koncesija	1	0,5
Koncesija, javno podjetje ali pogodba z izvajalcem	1	0,5
Določena je gospodarska družba ali krajevna skupnost	1	0,5
Dosedanji izvajalec po pogodbi – do podelitve koncesije ali prenosa na javno podjetje	1	0,5
Dosedanji izvajalec po pogodbi – do podelitve koncesije	1	0,5
Dosedanji izvajalec – do podelitve koncesije	1	0,5
Javno podjetje, režijski obrat koncesija ali prosto na trgu (tržna dejavnost)	1	0,5
Režijski obrat, koncesija ali krajevno običajen način	1	0,5
Krajevna skupnost, koncesija ali režijski obrat	1	0,5
Javno podjetje, režijski obrat ali krajevna skupnost	1	0,5
Javno podjetje, krajevna skupnost, koncesija ali pogodba z izvajalcem	1	0,5
Režijski obrat in prosto na trgu (tržna dejavnost) – za del pokopališke in pogrebne dejavnosti)	1	0,5
Javno podjetje in prosto na trgu (tržna dejavnost – za del pokopališke in pogrebne dejavnosti)	1	0,5
Javno podjetje ali javno podjetje po pogodbi s podizvajalcem (za del dejavnosti)	1	0,5
Režijski obrat in koncesija (pokopališka dejavnost), tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Režijski obrat in krajevna skupnost (pokopališka dejavnost), tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Koncesija in krajevna skupnost (pokopališka dejavnost), tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Skupaj	211	100,0

Viri: občinski odloki.

Priloga 4: Dejanska oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012

Dejanska oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti	Število občin V odstotkih	
Koncesija	36	17,1
Javno podjetje	31	14,7
Tržna dejavnost	30	14,2
Pogodba med občino in izvajalcem	24	11,4
Režijski obrat	6	2,8
<i>Različne oblike pokopališke in pogrebne dejavnosti, ki jih imajo občine</i>		
Javno podjetje in krajevna skupnost	10	4,7
Režijski obrat (del dejavnosti) in tržna dejavnost (del dejavnosti)	9	4,3
Režijski obrat (del dejavnosti) in po pogodbi med občino in izvajalcem (del dejavnosti)	5	2,4
Javno podjetje s podizvajalcem	5	2,4
Stanje iz bivše občine: izvajalec s pogodbo z bivšo občino (za del pokopališke in pogrebne dejavnosti) in režijski obrat (del pokopališke dejavnosti: oddaja grobov, vodenje evidenc)	4	1,9
Dosedanji izvajalec po pogodbi z bivšo občino – do podelitve koncesije	3	1,4
Krajevna skupnost in krajevna skupnost s podizvajalci po pogodbi	3	1,4
Krajevna skupnost in koncesija	2	0,9
Javno podjetje in krajevna skupnost s podizvajalci po pogodbi	2	0,9
Javno podjetje (nekaj pokopališč) in krajevna skupnost s podizvajalci po pogodbi (nekaj pokopališč) in tržna dejavnost (nekaj pokopališč)	2	0,9
Koncesija (pokopališka dejavnost) in tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	2	0,9
Koncesija (nekaj pokopališč) in krajevna skupnost s podizvajalci po pogodbi (nekaj pokopališč)	2	0,9
Javno podjetje in tržna dejavnost (za pokopališča v upravljanju krajevnih skupnosti)	2	0,9
Javno podjetje in tržna dejavnost (del pogrebne dejavnosti)	2	0,9
Dosedanji izvajalec po pogodbi z občino oziroma takratno krajevno skupnostjo	1	0,5

Dejanska oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti	Število občin V odstotkih	
Režijski obrat in podizvajalec na podlagi pogodbe in tržna dejavnost (pogrebne dejavnosti, ki niso GJS)	1	0,5
Režijski obrat (del dejavnosti), po pogodbi med občino in izvajalcem (del dejavnosti) in krajevna skupnost	1	0,5
Režijski obrat (del dejavnosti), po pogodbi med občino in izvajalcem (del dejavnosti) in tržna dejavnost	1	0,5
Pogodba med občino in izvajalcem (del dejavnosti) in tržna dejavnost (del dejavnosti)	1	0,5
Pogodba med občino in izvajalcem (pokopališka dejavnost) in tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Pogodba med občino in izvajalcem in tržna dejavnost (razmejitev dejavnosti med obema oblikama ni določena)	1	0,5
Režijski obrat in krajevna skupnost (del dejavnosti) in tržna dejavnost (del dejavnosti)	1	0,5
Režijski obrat in javno podjetje	1	0,5
Krajevna skupnost s podizvajalci (ustni dogovor)	1	0,5
Krajevna skupnost (za določena pokopališča) in tržna dejavnost	1	0,5
Krajevna skupnost in tržna dejavnost	1	0,5
Krajevna skupnost in krajevna skupnost s podizvajalci (pokopališka dejavnost) in tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Režijsko obrat in krajevna skupnost	1	0,5
Javno podjetje in pogodba med občino in izvajalcem	1	0,5
Javno podjetje (nekaj pokopališč) in krajevna skupnost s podizvajalci, s katerimi nimajo pogodb	1	0,5
Ne izvajajo pokopališke in pogrebne dejavnosti	1	0,5
Koncesija (nekaj pokopališč) in krajevna skupnost s podizvajalci brez pogodb (nekaj pokopališč)	1	0,5
Koncesija (nekaj pokopališč) in krajevna skupnost s podizvajalci po pogodbi (nekaj pokopališč) in tržna dejavnost (za poslovitvev)	1	0,5
Izvajalec in krajevna skupnost	1	0,5
Krajevna skupnost (pokopališka dejavnost) in koncesije ter tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Koncesija (del dejavnosti) in tržna dejavnost (del dejavnosti)	1	0,5

Dejanska oblika izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti	Število občin V odstotkih	
Javno podjetje (pokopališka dejavnost) in tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Stanje nekdanje krajevne skupnosti (izvajalec, ki nima pogodbe)	1	0,5
Stanje nekdanje krajevne skupnosti (izvajalec, ki ima pogodbo s takratno krajevno skupnostjo, zdajšnjo občino)	1	0,5
Gospodarska družba in krajevne skupnosti (pokopališka) in tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Krajevna skupnost (del pokopališke) in tržna dejavnost (del pokopališke dejavnosti in pogrebna dejavnost)	1	0,5
Koncesija (pogrebna in pokopališka) in tržna dejavnost (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Krajevna skupnost in izvajalec po pogodbi z občino (najemnine in pogodbe) in tržna dejavnost (ostale storitve)	1	0,5
Dotedanji izvajalec – do podelitve koncesije in tržna dejavnost	1	0,5
Javno podjetje (pokopališka dejavnost) in izvajalci po pogodbi z občino (pogrebna dejavnost)	1	0,5
Skupaj	211	100,0

Viri: vprašalniki.

*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
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si