

.....

Zakon o pogrebni in pokopališki  
dejavnosti /ZPPDej/  
z uvodnimi pojasnili

Avtorji:  
**dr. Boštjan Brezovnik**  
**dr. Gorazd Trpin**  
**dr. Žan Jan Oplotnik**  
**dr. Franjo Mlinarič**



**© Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor**

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

**Naslov:** Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ z uvodnimi pojasnili

**Avtorji:** izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta), izr. prof. dr. Gorazd Trpin (Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta), prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta), doc. dr. Franjo Mlinarič (Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta)

**Recenzenta:** prof. dr. Igor Kaučič (Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta), izr. prof. dr. Borut Holcman (Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta)

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

351.776(497.4) (094.5)

ZAKON o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej) z uvodnimi pojasnili / avtorji Boštjan Brezovnik ... [et al.]. - Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2017. - (Lex localis)

ISBN 978-961-6842-79-2  
1. Brezovnik, Boštjan  
291475456

**Založnik:**

Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor  
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, SI - Slovenija  
tel. +386 (0)2 250 04 58, fax: +386 (0)2 252 04 59  
e-mail: [info@lex-localis.info](mailto:info@lex-localis.info), <http://www.lex-localis.info>

**Odgovorna oseba založnika:**

izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik, direktor

**Uredništvo:**

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Marko Kambič (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Franc Grad (Univerza v Ljubljani, Slovenija), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Makedonija), prof. dr. Vesna Kranjc (Univerza v Mariboru, Slovenija), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Nemčija), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Avstrija), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Hrvaška), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italija)

**Leto izdaje:** 2017

**Cena:** brezplačen izvod

**Število izvodov:** 250 izvodov

© **Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor**

All rights reserved. No part of this book may be reprinted or reproduced or utilized in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publisher.

**Title:** Funeral and Cemetery Services Act with Introductory Notes

**Authors:** assoc. prof. dr. Boštjan Brezovnik (University of Maribor, Faculty of Law), assoc. prof. dr. Gorazd Trpin (University of Ljubljana, Faculty of Law), prof. dr. Žan Jan Oplotnik (University of Maribor, Faculty of Economics and Business), assist. prof. dr. Franjo Mlinarič (University of Maribor, Faculty of Economics and Business)

**Reviewers:** prof. dr. Igor Kaučič (University of Ljubljana, Faculty of Law), assoc. prof. dr. Borut Holcman (University of Maribor, Faculty of Law)

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

351.776 (497.4) (094.5)

ZAKON o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej) z uvodnimi pojasnili / avtorji Boštjan Brezovnik ... [et al.]. - Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2017. - (Lex localis)

ISBN 978-961-6842-79-2  
1. Brezovnik, Boštjan  
291475456

**First published** in 2017 by

Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor  
Grajska ulica 7, 2000 Maribor, Slovenia  
[www.lex-localis.press](http://www.lex-localis.press), [info@lex-localis.press](mailto:info@lex-localis.press)

**For Publisher:**

assoc. prof. dr. Boštjan Brezovnik, director

**Editorial Board:**

prof. dr. Žan Jan Oplotnik (University of Maribor, Slovenia), prof. dr. Marko Kambič (University of Ljubljana, Slovenia), prof. dr. Franc Grad (University of Ljubljana, Slovenia), prof. dr. Borce Davitkovski (SS Cyril and Methodius University Skopje, Macedonia), prof. dr. Vesna Kranjc (University of Maribor, Slovenia), prof. dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin, Germany), prof. dr. Gernot Kocher (Karel Franzes University Graz, Austria), prof. dr. Duško Lozina (University of Split, Croatia), prof. dr. Roberto Scarciglia (University of Trieste, Italy)

**Copies:** 250

**Price:** free copy



**Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/  
z uvodnimi pojasnili**

**Avtorji:**  
**dr. Boštjan Brezovnik**  
**dr. Gorazd Trpin**  
**dr. Žan Jan Oplotnik**  
**dr. Franjo Mlinarič**

**September 2017**



**Funeral and Cemetery Services Act  
with Introductory Notes**

**Authors:**

**dr. Boštjan Brezovnik  
dr. Gorazd Trpin  
dr. Žan Jan Oplotnik  
dr. Franjo Mlinarič**

**September 2017**

## **Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ z uvodnimi pojasnili**

BOŠTJAN BREZOVNIK, GORAZD TRPIN, ŽAN JAN OPLOTNİK & FRANJO MLINARIČ

**Povzetek** Z sprejemom novega Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ v letu 2016, ki je nadomestil Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč /ZPPDUP/ iz leta 1984, smo v Sloveniji izvedli reformo izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti. Bistvena pomanjkljivost preteklega zakona je bila, da ni ločeval pokopališke in pogrebne dejavnosti ter ni opredelil posamičnih storitev, ki sodijo k posamezni dejavnosti in tudi ni opredelil storitev, ki jih vključuje urejanje pokopališč. Prav tako ni določal, katere storitve gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti 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 po občinah in različne cene navedenih storitev. S tem pa 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. V knjigi je podan pregled pretekle pravne ureditve izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti v Sloveniji z uvodnimi pojasnili novega Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/.

**Ključne besede:** • javna služba • pogrebna dejavnost • pokopališka dejavnost • občina • financiranje • Slovenija

---

NASLOVI AVTORJEV: dr. Boštjan Brezovnik, izredni profesor, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija, epšta: bostjan.brezovnik@um.si. dr. Gorazd Trpin, izredni profesor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenija, epšta: gorazd.trpin@pf.uni-lj.si. dr. Žan Jan Oplotnik, profesor, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Razlagova 14, 2000 Maribor, Slovenija, epšta: zan.oplotnik@um.si. dr. Franjo Mlinarič, docent, Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Razlagova 14, 2000 Maribor, Slovenija, epšta: franjo.mlinaric@um.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-79-2 ISBN 978-961-6842-79-2

© 2017 Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor

Dostopno na <http://books.lex-localis.press>.

## Funeral and Cemetery Services with Introductory Notes

BOŠTJAN BREZOVNIK, GORAZD TRPIN, ŽAN JAN OPLOTNİK & FRANJO MLINARIČ

**Abstract** The adoption of the new Funeral and Cemetery Services Act /ZPPDej/ in 2016, which replaced the Act on Cemetery and Funeral Activities and the Arrangement of Cemeteries /ZPPDUP/ from 1984, represents a reform of funeral and cemetery activities in Slovenia. The main shortcoming of the previous act was the fact that it did not distinguish between cemetery and funeral activities, nor did it determine individual services that fall under a certain activity or define services that are covered by the arrangement of cemeteries. It also failed to specify which services of general economic interest for cemetery and funeral activities should be accessible to the residents, the manner and procedures for pricing these services, which would ensure proper regulation of the implementation and financing of this service of general economic interest in the territory of the Republic of Slovenia. Therefore, municipalities themselves determined the contents of cemetery and funeral activities and the arrangement of cemeteries for individual municipalities, as well as different prices of those services. Consequently, the conditions for the implementation of European Commission regulations in the field of supervision of the established mechanisms for the repayment of possible overcompensation (or state aid) granted to companies that are authorised to provide services of general economic interest and for proper reporting to the European Commission have not been established. The book contains an overview of the previous regulation of funeral and cemetery activities in Slovenia with introductory notes on the new Funeral and Cemetery Services Act /ZPPDej/.

**Keywords:** • public service • funeral services • cemetery services • municipality • financing • Slovenia

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Boštjan Brezovnik, Ph.D., Associate Professor, University of Maribor, Faculty of Law, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenia, email: bostjan.brezovnik@um.si. Gorazd Trpin, Ph.D., Associate Professor, University of Ljubljana, Faculty of Law, Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, email: gorazd.trpin@pf.uni-lj.si. Žan Jan Oplotnik, Professor, University of Maribor, Faculty of Economics and Business, Razlagova 14, 2000 Maribor, Slovenia, email: zan.oplornik@um.si. Franjo Mlinarič, Assistant Professor, University of Maribor, Faculty of Economics and Business, Razlagova 14, 2000 Maribor, Slovenia, email: franjo.mlinaric@um.si.

DOI 10.4335/978-961-6842-79-2 ISBN 978-961-6842-79-2  
© 2017 Institute for Local Self-Government and Public Procurement Maribor  
Available online at <http://books.lex-localis.press>.



## Kazalo

|                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Uvod .....                                                                                                                          | 1  |
| Izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti pred uveljavitvijo Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ .....          | 1  |
| 1 Pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč kot obvezna ali izbirna gospodarska javna služba .....                  | 4  |
| 2 Odloki o pokopališkem redu .....                                                                                                  | 5  |
| 3 Opredelitev vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč .....                                              | 5  |
| 4 Opredelitev vsebine urejanja pokopališč .....                                                                                     | 6  |
| 5 Predpisane in dejanske oblike izvajanja gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč ..... | 7  |
| 5.1 Urejanje pokopališč .....                                                                                                       | 7  |
| 5.2 Pokopališka in pogrebna dejavnost .....                                                                                         | 10 |
| 5.3 Pokopališka in pogrebna dejavnost kot tržna dejavnost .....                                                                     | 13 |
| 6 Merila za oblikovanje cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in določitev njihovih cen .....     | 14 |
| 7 Nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč .....                                           | 16 |
| 8 Priporočila Računskega sodišča .....                                                                                              | 16 |
| Pokopališka dejavnost .....                                                                                                         | 19 |
| 1 Urejanje pokopališč .....                                                                                                         | 21 |
| 2 Upravljanje pokopališč .....                                                                                                      | 22 |
| 2.1 Zagotavljanje urejenosti pokopališča .....                                                                                      | 24 |
| 2.2 Oddaja grobov v najem .....                                                                                                     | 24 |
| 2.3 Vodenje evidenc ter izdajanje soglasij v zvezi s posegi na območju pokopališč .....                                             | 25 |
| Regulacija 24-urne dežurne pogrebne javne službe .....                                                                              | 27 |
| 1 Dejavnost javne službe .....                                                                                                      | 30 |
| 2 Obveznosti javne službe .....                                                                                                     | 32 |
| 2.1 Univerzalne storitve .....                                                                                                      | 33 |
| 2.2 Trajnost zagotavljanja javnih dobrin .....                                                                                      | 34 |
| 2.3 Kvaliteta storitev .....                                                                                                        | 36 |
| 2.4 Dostopnost .....                                                                                                                | 37 |
| 2.5 Varstvo uporabnikov javnih dobrin .....                                                                                         | 38 |

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Financiranje 24-urne dežurne pogrebne javne službe .....                                                           | 43  |
| Oblike izvajanja 24-urne dežurne pogrebne javne službe .....                                                       | 45  |
| 1 Izvajanje javne službe v režiji upravnih služb občin .....                                                       | 46  |
| 2 Horizontalno sodelovanje občin .....                                                                             | 46  |
| 3 Neodvisne (specializirane) osebe javnega prava .....                                                             | 50  |
| 3.1 Podelitev posebne in izključne pravice z ustanovitvijo<br>neodvisne (specializirane) osebe javnega prava ..... | 51  |
| 3.1.1 Javno podjetje .....                                                                                         | 51  |
| 3.1.1.1 Analiza obstoječe ureditve javnega podjetja v slovenskem pravu .....                                       | 53  |
| 3.1.1.2 Ustanovitev javnega podjetja ter razmerja med ustanovitelji .....                                          | 54  |
| 3.1.1.3 Dvojna vloga ustanovitelja javnega podjetja .....                                                          | 56  |
| 3.1.1.4 Odgovornost za obveznosti javnega podjetja .....                                                           | 57  |
| 3.1.2 Javni (gospodarski) zavod .....                                                                              | 58  |
| 3.1.2.1 Statusnopravna ureditev javnega (gospodarskega) zavoda .....                                               | 59  |
| 3.1.2.2 Upravljanje javnega (gospodarskega) zavoda .....                                                           | 60  |
| 4 Izvajanje javne službe v okviru zasebnega sektorja .....                                                         | 61  |
| 4.1 Koncesija javne službe .....                                                                                   | 62  |
| 4.1.1 Koncesija javne službe v slovenskem pravu .....                                                              | 64  |
| 4.1.1.1 Stranke koncesijskega razmerja .....                                                                       | 65  |
| 4.1.1.2 Koncesijski akt - nastanek koncesijskega razmerja .....                                                    | 68  |
| 4.1.1.3 Pridobivanje koncesionarjev .....                                                                          | 70  |
| 4.1.1.4 Vsebina koncesijskega razmerja in koncesijska pogodba .....                                                | 72  |
| 4.1.1.5 Prenos koncesije .....                                                                                     | 74  |
| 4.1.1.6 Sprememba in prenehanje koncesijskega razmerja .....                                                       | 75  |
| Pregled pristojnosti in naloge občine po Zakonu o pogrebni in pokopališki<br>dejavnosti /ZPPDej/ .....             | 79  |
| 1 Pristojnosti in naloge občinskega sveta .....                                                                    | 79  |
| 1.1 Akti občinskega sveta .....                                                                                    | 80  |
| 2 Pristojnosti in naloge župana .....                                                                              | 80  |
| 2.1 Akti župana .....                                                                                              | 80  |
| 3 Pristojnosti in naloge občinske uprave .....                                                                     | 80  |
| 3.1 Akti občinske uprave .....                                                                                     | 81  |
| 4 Pristojnosti in naloge občinske inšpekcije .....                                                                 | 81  |
| Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ .....                                                          | 83  |
| Literatura .....                                                                                                   | 103 |

## Uvod

V Sloveniji smo v letu 1993 s sprejemom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Uradni list RS, št. 32/1993) uvedli nove oblike izvajanja gospodarskih javnih služb in s tem vzpostavili nov sistem zagotavljanja javnih dobrin, saj je dotedanji sistem dejavnosti posebnega družbenega pomena zamenjal sistem gospodarskih javnih služb (Računsko sodišče RS, 2014: 12). Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ je namreč določil, da se dejavnosti, ki so bile ob njegovi uveljavitvi z zakoni ali občinskimi odloki določene kot dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju materialne infrastrukture, do določitve gospodarskih javnih služb s področnimi zakoni štejejo za gospodarske javne službe (druga alineja prvega odstavka 68. člena ZGJS). Tako je bila tudi pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč opredeljena kot gospodarska javna služba. Uveljavitvi Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki je v 79. členu sicer določal, da se ureditev gospodarskih javnih služb uskladi z določbami Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ najkasneje v enem letu od njegove uveljavitve, je sledila reforma posameznih dejavnosti gospodarskih javnih služb, ki pa žal ni bila celovita, saj smo reformo izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti dočakali šele v letu 2016 s sprejemom novega Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ (Uradni list RS, št. 62/2016), ki je nadomestil Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč /ZPPDUP/ (Uradni list SRS, 34/1984, Uradni list RS, št. 26/1990, 2/2004 – ZZdl-A, 62/2016 – ZPPDej) iz leta 1984. Bistvena pomanjkljivost slednjega je bila, da ni ločeval pokopališke in pogrebne dejavnosti ter ni opredelil posamičnih storitev, ki sodijo k posamezni dejavnosti in tudi ni opredelil storitev, ki jih vključuje urejanje pokopališč. Prav tako ni določal, katere storitve gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti 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 po občinah in različne cene navedenih storitev. S tem pa 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 (Računsko sodišče RS, 2014: 4).



## **Izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti pred uveljavitvijo Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/**

Izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti je do uveljavitve Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ v letu 2016 temeljilo na navedenem Zakonu o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč /ZPPDUP/ iz leta 1984 ter določilo 21. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom, in da za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev organizira tudi opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti (devetnajsta alineja drugega odstavka 21. člena ZLS).

Slednji je določal, da je pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč komunalna dejavnost posebnega družbenega pomena (2. člen ZPPDUP) in da: • pokopališka in pogrebna dejavnost obsega: pogrebne storitve, storitve v zvezi z upepeljevanjem in oddajanje prostorov za grobove v najem; in • urejanje pokopališč, ki je obsegalo: vzdrževanje, razdelitev na posamezne zvrsti grobov, prekop grobov in opustitev grobov (1. člen ZPPDUP).

Na tem mestu moramo opomniti, da je v Republiki Sloveniji več kot 1.000 aktivnih pokopališč, na katerih se izvaja pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč. Izvajalci navedenih dejavnosti pa so različni: režijski obrati občin, krajevne skupnosti, javna podjetja ter pravne in fizične osebe na podlagi podeljenih koncesij. Po podatkih Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije 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 bile članice Odbora pogrebnih dejavnosti pri Obrtni zbornici Slovenije. Te osebe so imele registrirano pogrebno dejavnost, vendar ne kot glavno dejavnost. Po podatkih Gospodarske zbornice Slovenije je bilo na dan 31.12.2012 v Gospodarsko zbornico Slovenije včlanjenih 30 gospodarskih družb (delniške družbe in družbe z omejeno odgovornostjo), ki so izvajale pogrebno in pokopališko dejavnost. Večimo so bile to gospodarske družbe, ki so opravljale komunalne dejavnosti, nekatere od njih pa so bile registrirane kot javna podjetja (Računsko sodišče RS, 2014: 16).

V letu 2014 je Računsko sodišče RS izvedlo revizijo zagotavljanja izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč v obdobju od leta 2009 do leta 2012. V okviru navedene revizije je Računsko sodišče RS izdelalo pregled normativne ureditve in dejanskega izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter

urejanja pokopališč v Republiki Sloveniji. Iz ugotovitev Računskega sodišča RS, v obdobju od leta 2009 do 2012, izhaja da:

- 13 občin (6,2 odstotka) ni sprejelo odloka, ki ureja izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, niti ni uporabljalo odloka druge občine; opustitev opredelitve načina in oblike izvajanja gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v posebnem odloku predstavlja kršitev 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ v povezavi s 3. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/<sup>1</sup>;
- 10 občin (4,2 odstotka) ni sprejelo odloka, ki ureja izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, vendar so uporabljale odlok druge občine (večinom so bile to občine, ki so uporabljale odlok občine, iz katere so nastale, do sprejetja svojih odlokov);
- ostalih 188 občin pa je sprejelo odloke, ki so urejali izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč (Računsko sodišče RS, 2014: 23).

Računsko sodišče RS je ugotovilo, 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 Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ v letu 1993 in zato niso bili prenovljeni v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Slednji namreč določa, da se dejavnosti, ki so bile ob njegovi uveljavitvi z zakoni ali občinskimi odloki določene kot dejavnosti posebnega družbenega pomena na področju materialne infrastrukture, do določitve gospodarskih javnih služb s področnimi zakoni štejejo za gospodarske javne službe (68. člen ZGJS). Tako so bili pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč opredeljeni kot gospodarska javna služba in bi morali biti tako poimenovani

---

<sup>1</sup> V zvezi z navedenim moramo opomniti na določilo drugega odstavka 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da način opravljanja gospodarske javne službe predpiše lokalna skupnost z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Z navedenim predpisom se za posamezno gospodarsko javno službo, v skladu z določilom 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ določi:

- organizacijska in prostorska zasnova njihovega opravljanja po vrstah in številu izvajalcev (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 gospodarskih javnih služb in način njihovega oblikovanja,
- vrsta in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje gospodarske javne službe, ki so lastnina republike ali lokalne skupnosti ter del javne lastnine, ki je javno dobro in varstvo, ki ga uživa,
- drugi elementi potrebni za opravljanje in razvoj gospodarske javne službe.

v vseh občinskih odlokih, ki so bili sprejeti po uveljavitvi Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ najkasneje v enem letu od njegove uveljavitve (79. člen ZGJS), kar pa je v neskladju z 79. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Računsko sodišče RS, 2014: 23). Nekatere občine so imele v odlokih, ki so urejali izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč in ki so bili sprejeti več let po uveljavitvi Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, še vedno navedeno, da sta pokopališka in pogrebna dejavnost urejanje pokopališč komunalna dejavnost posebnega družbenega pomena, saj takšna opredelitev izhaja iz 2. člena Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanja pokopališč /ZPPDUP/. Računsko sodišče RS je ocenilo, 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 in odloki nekaterih občin niso bili prenovljeni v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, posledica neurejenega področja, saj vlada do izdaje navedene revizije v letu 2014 ni določila pristojnega ministrstva, ki bi opravljalo nadzor nad zakonitostjo predpisov, ki jih izdajajo organi lokalnih skupnosti v skladu z določili 64. člena Zakona o državni upravi /ZDU-1/<sup>2</sup> (Urani list RS, št. 113/2005 – uradno prečiščeno besedilo, 89/2007 – odl. US, 129/2007 – ZUP-E, 48/2009, 8/2010 – ZUP-G, 8/2012 – ZVRS-F, 21/2012, 47/2013, 12/2014, 90/2014, 51/2016) in 88.a člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/<sup>3</sup> (Uradni list RS, št. 94/2007 – uradno prečiščeno

<sup>2</sup> V skladu z določilom 64. člena Zakona o državni upravi /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 skupnosti. Pristojno ministrstvo mora opozoriti organ lokalne skupnosti, ki je izdal akt, za katerega meni, da ni v skladu z ustavo in zakonom, mu predlagati ustrezen rešitev in določiti rok, v katerem mora organ lokalne skupnosti sporen akt uskladiti. Če organ lokalne skupnosti v navedenem roku ne uskladi svojega predpisa z ustavo ali zakonom, mora ministrstvo predlagati vladi, da zahteva postopek pred ustavnim sodiščem za oceno skladnosti predpisa lokalne skupnosti z ustavo oziroma zakonom.

<sup>3</sup> V skladu z določilom 88.a člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ 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, medbojno obveščanje in strokovno pomoč organom občin. 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. 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 predlog ministrstva vlada predlaga ustavnemu sodišču, da zadrži izvrševanje splošnega akta občine, za katerega ministrstvo oziroma vlada meni, da bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale večje motnje v izvrševanju nalog občine in bi zato nastale škodljive posledice za zdravje ali življenje ljudi, ali večja gospodarska škoda, ali pa bi izvrševanje takega akta pomenilo kršitev z ustavo in zakonom zagotovljenih pravic in svoboščin občanov.

besedilo, 76/2008, 79/2009, 51/2010, 40/2012 – ZUJF, 14/2015 – ZUUJFO, 76/2016 – Odl. US).

# **1 Pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč kot obvezna ali izbirna gospodarska javna služba**

Kot izhaja iz odločitve Ustavnega sodišča RS št. U-I-48/97 z dne 6.7.2000 (Uradni list RS, št. 66/2000 in OdlUS IX, 185) je le-to odločilo, da je pogrebna dejavnost z 2. členom Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč (Uradni list SRS, 34/1984, Uradni list RS, št. 26/1990, 2/2004 – ZZdrI-A, 62/2016 – ZPPDej) v povezavi z 68. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Uradni list RS, št. 32/1993) določena kot lokalna gospodarska javna služba in se skladno s prvim odstavkom 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ šteje za obvezno lokalno javno službo. Kot je v navedeni reviziji ugotovilo Računsko sodišče RS je imela večina občin v odlokih o gospodarskih javnih službah navedene vse gospodarske javne službe, ki naj bi se izvajale v občini, in so ločeno navajale obvezne in izbirne gospodarske javne službe. Določene občine so imele tudi v odlokih, ki so urejali izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnostinavedeno, ali sta obvezni oziroma izbirni gospodarski javni službi (Računsko sodišče RS, 2014: 24).

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

| Opredelitev gospodarske<br>javne službe v občinskih<br>odlokih                                                                                                              | Pokopališka in pogrebna<br>dejavnost |              | Urejanje pokopališč |              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------|---------------------|--------------|
|                                                                                                                                                                             | število občin                        | v odstotkih  | število občin       | v odstotkih  |
| Obvezna gospodarska javna služba                                                                                                                                            | 55                                   | 26,1         | 57                  | 27,0         |
| Izbirna gospodarska javna služba                                                                                                                                            | 124                                  | 58,8         | 129                 | 61,1         |
| Tržna dejavnost                                                                                                                                                             | 1                                    | 0,5          | 0                   | -            |
| Nasprotujoče si opredelitve gospodarske javne službe v odloku o lokalnih gospodarskih javnih službah in odloku o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč | 10                                   | 4,7          | 9                   | 4,3          |
| Ni opredeljeno                                                                                                                                                              | 21                                   | 10,0         | 16                  | 7,6          |
| <b>Skupaj:</b>                                                                                                                                                              | <b>211</b>                           | <b>100,0</b> | <b>211</b>          | <b>100,0</b> |

Vir: Računsko sodišče RS, 2014: 25.



Računsko sodišče RS je ugotovilo, da je imelo v obdobju od leta 2009 do leta 2012 le 55 občin v odlokih opredeljeno pokopališko in pogrebno dejavnost kot obvezno gospodarsko javno službo in samo 57 občin opredeljeno urejanje pokopališč kot obvezno gospodarsko javno službo. Vse ostale občine pa so imele navedeno dejavnost opredeljeno kot izbirno gospodarsko javno službo, je niso imele opredeljene ali pa je ni bilo mogoče določiti, ker je v različnih občinskih odlokih različno opredeljena – v enem odloku kot obvezna gospodarska javna služba, v drugem kot izbirna gospodarska javna služba (Računsko sodišče RS, 2014: 25).

## **2 Odloki o pokopališkem redu**

Glede na določbo 25. člena Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/, ki je določal, da občinska skupščina (t.j. občinski svet) 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 mrliske veže, določa mirovalno dobo za grobove in druga podobna vprašanja; je Računsko sodišče RS v navedeni reviziji ugotovilo, da so imele posamezne občine poleg odloka o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč še poseben odlok o pokopališkem redu (in pogrebnih svečanostih), večina občin pa je imela vsebino, ki se nanaša na pokopališki red, vključeno v odlok, ki je urejal pokopališko in pogrebno dejavnost (Računsko sodišče RS, 2014: 25).

## **3 Opredelitev vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč**

Opredelitev vsebine pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč je bila v Zakonu o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/ pomanjkljiva in je omogočala različne razlage, ker: • zakon ni ločeval med pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter ni opredelil, katere storitve so se uvrščale med pogrebno in katere med pokopališko dejavnost, in • ni opredelil storitev, ki jih je vključevalo vzdrževanje pokopališč, ki je bilo del urejanja pokopališč. Ker opredelitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v Zakonu o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/ ni bila dovolj jasna in podrobna, so občine v odloke zapisale svoje opredelitve pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč, ki pa so se med občinami razlikovala (Računsko sodišče RS, 2014: 25-26).

V sklopu navedene revizije je Računsko sodišče RS pregledalo občinske odloke, ki so opredeljevali izvajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, ter ugotovilo, da: • 54 občin (25,6 odstotka) v odlokih ni imelo opredeljene pokopališke in pogrebne dejavnosti oziroma katere storitve sodijo med pokopališko in pogrebno dejavnost in • 52 občin (24,6 odstotka) v odlokih ni imelo opredeljenega urejanja

pokopališč oziroma katere storitve spadajo med urejanje pokopališč. Pri ostalih občinah, ki so imele v odlokih opredeljeno pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč, je Računsko sodišče RS ugotovilo, da je večina občin ločeno opredeljevala pogrebno dejavnost, pokopališko dejavnost in urejanje pokopališč. Nekatere občine so navajale tudi vzdrževanje pokopališč in upravljanje pokopališč. Za vsako od teh dejavnosti so imele občine bolj podrobno navedeno, katere storitve vključujejo. Nekatere občine v odlokih niso navajale pogrebne in pokopališke dejavnosti ter urejanja pokopališč, temveč le naloge upravljavca pokopališča in nato naštele vse storitve, ki so se nanašale na pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč – storitev niso ločevale (Računsko sodišče RS, 2014: 26).

#### 4 Opredelitev vsebine urejanja pokopališč

Pri preverjanju opredelitev vsebine urejanja pokopališč v občinskih odlokih je Računsko sodišče RS ugotovilo, da je največ občin v urejanje pokopališč vključevala nekatere izmed naslednjih storitev: • 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 • vodenje katastra pokopališč (tako ima večina občin zapisano v odlokih); določene občine pa so ločevale: 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 so jih navajale občine v odlokih, so bile: 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. Pri pregledu opredelitev urejanja pokopališč v občinskih odlokih pa je Računsko sodišče RS ugotovilo, da so nekatere občine: • v odloku navedle le splošno opredelitev urejanja pokopališč, kot je bila predpisana v 1. členu Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/; • ločevale urejanje pokopališč in vzdrževanja pokopališč; in • uporabljale izraze upravljanja pokopališč, vendar so sem štele storitve, ki so jih druge občine uvrščale med urejanje pokopališč (Računsko sodišče RS, 2014: 27-28).

## **5 Predpisane in dejanske oblike izvajanja gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč**

V skladu z določilom 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ občina z odlokom o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe (3. člen ZGJS) določi tudi organizacijsko in prostorsko zasnovo opravljanja javne službe po vrstah in številu izvajalcev v:

- 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 gospodarskih javnih služb, 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 gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno,
- z dajanjem koncesij (6. člen ZGJS).

Ob navedenem moramo opomniti na možnost neposrednega prenosa posamezne lokalne gospodarske javne službe v skladu z določilom 35. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Skladno z navedenim lahko lokalna skupnost posamezno gospodarsko javno službo z odlokom neposredno prenese v opravljanje zasebnim, združenim ali drugim organizacijskim oblikam uporabnikov javnih dobrin, kadar to narekuje lokacijska pogojenost ali če to narekujejo potrebe lokalnega prebivalstva. V tem primeru lahko gospodarsko javno službo opravlja navedena organizacijska oblika sama ali druga pravna ali fizična oseba, če so izpolnjeni vsi predpisani tehnični, sanitarni in drugi standardi in normativi (35. člen ZGJS). V skladu z navedenim moramo opomniti, da je Ustavno sodišče RS v odločbi št. U-I-89/97 z dne 10.7.1997 (Uradni list RS, št. 45/1997) zapisalo, da neposreden prenos lokalne gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v izvajanje krajevni skupnosti ob izpolnjevanju zakonskih pogojev ni v nasprotju z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ in z ustavnim načelom gospodarske pobude, saj je takšna možnost zakonsko predvidena v navedenem 35. členu Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Računsko sodišče RS, 2014: 29).

### **5.1 Urejanje pokopališč**

Računsko sodišče RS je pregledalo občinske odloke, ki so od leta 2009 do leta 2012 predpisovali urejanje pokopališč in ugotovilo, da je imela večina občin opredeljeno obliko urejanja pokopališč v odlokih, ki so urejali ivajanje pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanje pokopališč, in (ali) v odlokih o lokalnih gospodarskih javnih službah. Izdelalo je pregled predpisanih in dejanskih oblik izvajanja gospodarske javne službe urejanja pokopališč (Tabela 2).

**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          |
| <b>Kombinacija različnih oblik urejanja pokopališč</b>          |                   |              |                 |              |
| Javno podjetje in/ali krajevna skupnost                         | 22 <sup>4</sup>   | 10,4         | 30              | 14,2         |
| Režijski obrat in/ali koncesija                                 | 12                | 5,7          | 2               | 0,9          |
| Krajevna skupnost in/ali koncesija                              | 10 <sup>5</sup>   | 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                     | 33                | 15,7         | 25              | 11,8         |
| <b>Skupaj:</b>                                                  | <b>211</b>        | <b>100,0</b> | <b>211</b>      | <b>100,0</b> |

Vir: Računsko sodišče RS, 2014: 30.

Na podlagi opravljene revizije je Računsko sodišče RS ugotovilo, 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 gospodarsko javno službo urejanje pokopališč predpisano v eni izmed oblik gospodarske javne službe, določenih z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, oziroma v obliki, ki ni v nasprotju z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/;
- 8 občin (3,8 odstotka) v odlokih ni imelo predpisane oblike urejanja pokopališč; ker občine niso opredelile načina in oblike izvajanja gospodarske javne službe

<sup>4</sup> Od tega je imelo 16 občin v občinskih odlokih, ki so urejali izvajanje urejanja pokopališč določeno, na katerih pokopališčih v občini urejanje pokopališč izvajajo krajevne skupnosti in na katerih javno podjetje.

<sup>5</sup> Od tega je bilo v treh primerih določeno, na katerem pokopališču se podeli koncesija za opravljanje urejanja pokopališč in na katerem pokopališču izvajanje urejanje pokopališč izvajajo krajevne skupnosti.

pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč v posebnem odloku, so ravnale v neskladju s 7. členom v povezavi s 3. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /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 gospodarske javne službe urejanja pokopališč se izvedejo v posamezni obliki, oziroma na katerem pokopališču znotraj občine; odloki, ki predvidevajo več možnih oblik izvajanja gospodarske javne službe in ki ne predpisujejo oblike, v kateri naj se izvaja gospodarska javna služba urejanja pokopališč (ali določene storitve urejanja pokopališč), oziroma na katerem pokopališču v občini, so v neskladju s 7. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da se z odlokom o opravljanju lokalne GJS predpiše organizacijska in prostorska zasnova opravljanja gospodarske javne službe po vrstah in številu izvajalcev ter vrsta in obseg javnih dobrin ter njihova prostorska razporeditev (Računsko sodišče RS, 2014: 31).

Glede dejanskih oblik izvajanja urejanja pokopališč v občinah v obdobju od leta 2009 do leta 2012 je Računsko sodišče RS ugotovilo, 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 gospodarskih javnih služb, predpisanih z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, oziroma v obliki, ki ni v nasprotju z Zakonom o gospodarskih javnih službah /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 izvajalo (občina nima pokopališča) 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 (Računsko sodišče RS, 2014: 31).

Iz navedene tabele 2 je razvidno, da se je v obdobju 2009 do leta 2012 v 13 občinah (6,2 odstotka) urejanje pokopališč izvajalo le na podlagi sklenjenih pogodb med občino (krajevno skupnostjo) in izvajalcem. Ob navedenem se je še v najmanj 23 občinah (10,9 odstotka), kjer se je urejanje pokopališč izvajalo v več različnih oblikah, gospodarska javna služba 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. Izvajanje gospodarske javne službe urejanja pokopališč na podlagi sklenjene pogodbe pa ni mogoča oblika izvajanja gospodarske javne službe po Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Računsko sodišče RS je primerjalo tudi obliko urejanja pokopališč, ki je bila opredeljena v občinskih odlokih, z dejansko obliko izvajanja in ugotovilo, 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 so predpisovali drugačno obliko gospodarske javne službe urejanja pokopališč, kot do jo občine dejansko zagotavljale (Računsko sodišče RS, 2014: 32).

## 5.2 Pokopališka in pogrebna dejavnost

Računsko sodišče RS je v navedeni reviziji izdelalo pregled predpisanih oblik izvajanja gospodarske javne službe 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 gospodarskih javnih službah v občinah, kar izhaja iz tabele 3.

**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        |
| Režijski obrat                                               | 25                | 11,8        | 31              | 14,7        |
| Javno podjetje                                               | 15                | 7,1         | 6               | 2,8         |
| Krajevna skupnost                                            | 13*               | 6,2         | -               | -           |
| Pogodba med občino oziroma krajevno skupnostjo in izvajalcem | -                 | -           | 1               | 0,5         |
| Oblika ni opredeljena                                        | 2                 | 0,9         | 30              | 14,2        |
| Se ne izvaja                                                 | 0                 | -           | 24              | 11,4        |
| <b>Kombinacija različnih oblik urejanja pokopališč</b>       |                   |             |                 |             |

|                                                            |            |              |            |              |
|------------------------------------------------------------|------------|--------------|------------|--------------|
| 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 | 47         | 22,4         | 57         | 27,0         |
| <b>Skupaj:</b>                                             | <b>211</b> | <b>100,0</b> | <b>211</b> | <b>100,0</b> |

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

Vir: Računsko sodišče RS, 2014: 33.

Pri pregledu predpisanih oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti v občinskih odlokih je Računsko sodišče RS ugotovilo, 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 gospodarskih javnih služb, predpisanimi z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, oziroma v obliki, ki ni v nasprotju z Zakonom o gospodarskih javnih službah /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 Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da morajo občine v posebnih odlokih opredeliti način in obliko izvajanja gospodarske javne službe 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 Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti /ZPPDUP/ v povezavi z 68. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ ne more izvajati tržno, temveč v eni od oblik, predpisanih v 6. in 35. členu Zakona o gospodarskih javnih službah /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 so predvidevali več možnih oblik izvajanja gospodarske javne službe in ki niso prepisovali 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 Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da se z odlokom o opravljanju lokalne gospodarske javne službe predpiše organizacijska in prostorska zasnova opravljanja gospodarske javne službe po vrstah in številu izvajalcev ter vrsta in obseg javnih dobrin ter njihova prostorska razporeditev (Računsko sodišče RS, 2014: 33-34).

Računsko sodišče RS je pridobilo 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. Ugotovilo je, 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) gospodarska javna služba pokopališke in pogrebne dejavnosti izvajala v eni izmed oblik gospodarskih javnih služb, predpisanih v 6. členu Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, oziroma v obliki, ki ni v nasprotju z Zakonom o gospodarskih javnih službah /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; pokopališka in pogrebna dejavnost je gospodarska javna služba, ki se ne more izvajati tržno, temveč v eni od oblik, predpisanih v 6. in 35. členu Zakona o gospodarskih javnih službah /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 gospodarske javne službe po Zakonu o gospodarskih javnih službah /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 (Računsko sodišče RS, 2014: 34).

Iz tabele 3 je razvidno, da se je 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. Poleg teh pa so bile še druge občine, ki so izvajale pokopališko in pogrebno dejavnost na podlagi sklenjene pogodbe, skupaj z drugimi oblikami izvajanja



pokopališke in pogrebne dejavnosti. Ob navedenem so imele občine v odlokih predpisanih več možnih oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti, možnost izbrati sklenitev pogodbe kot obliko izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti. Izvajanje gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti na podlagi pogodbe pa ni oblika gospodarske javne službe, kot so opredeljene v 6. in 35. členu Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Računsko sodišče RS je primerjalo tudi predpisano obliko pokopališke in pogrebne dejavnosti, kot je bila opredeljena v občinskih odlokih, z dejansko obliko izvajanja in ugotovilo, 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 v nasprotju z določili Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Računsko sodišče RS, 2014: 34-35).

### 5.3 Pokopališka in pogrebna dejavnost kot tržna dejavnost

Analiza oblik izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti je pokazala, 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 gospodarske javne službe ali kombinaciji drugih oblik, so lahko občani izbrali kateregakoli izvajalca pokopališke in pogrebne dejavnosti na trgu oziroma so lahko namesto uradnega izvajalca izbrali kateregakoli izvajalca navedenih storitev. Računsko sodišče RS je ugotovilo, da se je kar v 94 občinah (44,5 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost vsaj občasno opravljala kot tržna dejavnost. Na tem mestu moramo opomniti, da je bila, na podlagi Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/ pokopališka in pogrebna dejavnost obvezna gospodarska javna služba, ki se lahko izvaja le v oblikah, določenih z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ v 2. členu namreč določa, da se gospodarske javne službe 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 Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ pa določa, da se z gospodarskimi javnimi službami 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 Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa področja zagotavljanja javnih dobrin z gospodarskih javnih službah, in glede na to, da se je v kar 94 občinah (44,5 odstotka) pokopališka in pogrebna dejavnost oziroma del dejavnosti (pogrebne svečanosti, prevozi) vsaj občasno opravlja kot tržna dejavnost,

je Računsko sodišče RS ocenilo, da niso izpolnjeni pogoji za določitev nekaterih storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti kot gospodarske javne službe. Ob tem je opozorilo 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 aktom, ni v skladu s pravom Evropske unije. Navedena ureditev je lahko v nasprotju s 56. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije /PDEU/ (UL C, št. 326 z dne 26.10.2012), kakor tudi z Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L, št. 376 z dne 27. 12. 2006), še posebej s 16. členom te direktive, ki ureja prost pretok storitev (v slednjem 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.), in točko g) drugega odstavka 15. člena te direktive, ki ureja vprašanje določanja tarif, ki jih mora ponudnik storitev upoštevati (navedeni drugi odstavek 15. člena direktive 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). 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 izbire (Računsko sodišče RS, 2014: 36).

## **6 Merila za oblikovanje cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in določitev njihovih cen**

Računsko sodišče RS je v sklopu revizije preverilo, ali so imele občine sprejete predpise, ki so opredeljevali merila za oblikovanje cen storitev pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč. V obdobju od leta 2009 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 občina 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. 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, je Računsko sodišče RS preverilo, 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 so, da 100 občin (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 prostore, od teh je imelo 72 občin v odlokih na splošno opredeljen tudi način določitve cene pokopaliških in pogrebnih storitev (Računsko sodišče RS, 2014: 40).

Ob navedenem je Računsko sodišče RS pregledalo in primerljalo opredelitve načina izračuna letnih najemnin ter cen pokopaliških in pogrebnih storitev v občinskih odlokih in ugotovilo, 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 pokopališču ter potrebne (manjše) investicijske posege glede na vrsto groba (enojni, dvojni, žarni in podobno); nekatere občine so ločevale 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;
- 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 gospodarsko javno službo, določa izvajalec prosto (Računsko sodišče RS, 2014: 40-41).

Občine, ki niso imele v nobenem predpisu opredeljenih meril za oblikovanje cen, pa 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 pogrebnino to je 507,12 evra (Računsko sodišče RS, 2014: 41).

## 7 Nadzor nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč

Kot izhaja iz revizije Računskega sodišča RS vlada v obdobju od leta 2009 do 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 gospodarske javne službe izvajanja pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanja pokopališč in v njih določen način opravljanja in obliko zagotavljanja gospodarske javne službe;
- so občinski odloki oziroma predpisi o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč usklajeni z Zakonom o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/ oziroma z Zakonomo gospodarskih javnih službah /ZGJS/, saj nihče ni izvajal nadzora, kot je določen v 64. členu Zakona o državni upravi /ZDU-1/ oziroma 88.a členu Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/;
- se izvajajo in kako se izvajajo občinski odloki in drugi predpisi o opravljanju pokopališke in pogrebne dejavnosti ter o urejanju pokopališč (Računsko sodišče RS, 2014: 45).

Ob navedenem je Računsko sodišče RS ugotovilo, da: • 27 občin (12,8 odstotka) v odlokih s tega področja nima predpisanega nadzora nad izvajanjem Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/ oziroma nad izvajanjem pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanjem pokopališč; in da v 35 občinah (16,6 odstotka) nihče ni izvajal inšpekcijskega nadzora nad uresničevanjem Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/; v preostalih občinah pa so to izvajali medobčinski inšpektorati, občinski inšpektorati, občinsko redarstvo, komunalna inšpekcija; strokovni nadzor nad izvajanjem zakona pa so izvajale občinske uprave, nadzorni odbori in pokopališki odbori (Računsko sodišče RS, 2014: 45-46).

## 8 Priporočila Računskega sodišča

Ob ugotovljenih bistvenih pomanjkljivostih Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/ in izsledkih celovite revizije izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč je Računsko sodišče RS Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočilo, 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 /ZGJS/ 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 (Računsko sodišče RS, 2014: 51).



## **Pokopališka dejavnost**

V poenostavljeni definiciji razumemo pod pojmom javno dobro stvari, namenjene rabi vsakogar pod enakimi, z zakonom določenimi pogoji. Pravni režim vsake stvari je sestavljen iz civilnopравnih in javnopравnih komponent, pri čemer je razmerje med prvimi in drugimi odvisno od intenzivnosti javnega interesa glede posameznih vrst stvari. Javno dobro je tako tista kategorija stvari, pri kateri so javnopравne komponente najbolj izrazite. Pravni režim javnega dobra pa obsega ureditev pravnih razmerij, povezanih z lastnino nad javnim dobrim, z uporabo (splošno in posebno), z nastankom statusa javnega dobra, z mejaškimi (sosedskimi) razmerji, s kompetenčnimi vprašanji itn. (Virant, 1995: 353).

Kljub temu, da pravna teorija javnega dobra posveča največ pozornosti lastninskemu konceptu javnega dobra, slednji ni edini element pravnega režima. Za razumevanje tega dela je posebej pomembno vprašanje uporabe javnega dobra. Slednji je glede na definicijo lahko ožji ali širši. Skupni imenovalec ožjega in širšega pojmovanja javnega dobra pa so stvari, namenjene enaki rabi vseh pod enakimi pogoji (zrak, vodni tokovi, jezera, morja in morska obala, ceste s pripradki, javni trgi in podobno). Če upoštevamo še lastninsko merilo, spadajo v ta krog tudi kulturni spomeniki in naravne znamenitosti v lasti države oziroma lokalne skupnosti. Obseg javnega dobra v širšem pomenu pa je dopolnjen še z nepremičninami in premičninami, namenjenimi za izvajanje javnih služb (t.i. upravno dobro), upošteva merilo nujnosti stvari (kot species, ne kot genus) za izvajanje službe (Virant, 1994: 729 – 731). Če povzamemo, predstavljajo javno dobro v širšem smislu vse stvari, namenjene splošni (obči) rabi, izvajanju dejavnosti javnih služb in delovanju organov javne uprave, javno dobro v ožjem smislu pa le stvari namenjene splošni rabi - torej rabi vsakogar pod enakimi pogoji. Če pojmujeemo javno dobro v ožjem smislu, bi lahko pojem javno dobro v širšem smislu nadomestili s pojmom 'javne stvari', kot ga pozna npr. nemško pravo. Javne stvari so tako vse stvari, ki so namenjene uporabi za javne namene (Virant, 1996: 309-310).

Vrsto opredelitev pojma javnega dobra zasledimo tudi v zakonodaji, kjer se deli po več kriterijih. Glede na to, ali je nastanek javnega dobra rezultat človekovega poseganja v naravo ali pa posledica naravnih dogodkov, delimo javno dobro na naravno in grajeno (umetno) javno dobro. Naravno javno dobro na splošno opredeljuje npr. veljavni Zakon o varstvu okolja /ZVO-1/ (Uradni list RS, št. 39/2006-uradno prečiščeno besedilo, 49/2006 – ZMetD, 66/2006 – odl. US, 33/2007 – ZPNačrt, 57/2008 – ZFO-1A, 70/2008, 108/2009, 108/2009 – ZPNačrt-A, 48/2012, 57/2012, 92/2013, 56/2015, 102/2015, 30/2016), ki določa, da je naravno javno dobro del okolja, na katerem je z

zakonom vzpostavljen status javnega dobra (3. člen ZVO-1). V 16. členu Zakona o varstvu okolja /ZVO-1/ je določen bistven del pravnega režima naravnega javnega dobra: rabi se lahko le tako, da ni ogroženo okolje ali njegov sestavni del, ki ima status naravnega javnega dobra in ni izključena njegova naravna vloga. Grajeno javno dobro pa na splošno opredeljuje veljavni Zakon o graditvi objektov /ZGO-1/ (Uradni list RS, št. 102/2004 – uradno prečiščeno besedilo, 14/2005 – popr., 92/2005 – ZJC-B, 93/2005 – ZVMS, 111/2005 – odl. US, 126/2007, 108/2009, 61/2010 – ZRud-1, 20/2011 – odl. US, 57/2012, 101/2013 – ZDavNepr, 110/2013, 19/2015), ki določa, da so grajeno javno dobro zemljišča, namenjena takšni splošni rabi, kot jo glede na namen njihove uporabe določa zakon oziroma predpis, izdan na podlagi zakona in na njih zgrajeni objekt, če so namenjeni splošni rabi (2. člen ZGO-1). Ob navedenem je z Zakonom o graditvi objektov /ZGO-1/ določeno, da je grajeno javno dobro lokalnega pomena grajeno javno dobro, ki sodi v omrežje gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena in javna površina na njih, kakor tudi objekti ali deli objektov, katerih uporaba je pod enakimi pogoji namenjena vsem, in v ta okvir šteje tudi pokopališče (2. člen ZGO-1).

Ob gornji delitvi javnega dobra na naravno in grajeno (umetno) javno dobro, torej glede na to, ali je nastanek javnega dobra rezultat človekovega poseganja v prostor ali pa posledica naravnih dogodkov in delitvi na vodno, morsko, zračno, cestno in železniško javno dobro, lahko delimo javno dobro še glede na zunanjo obliko (nepremično ter premično javno dobro) in, kar je še posebej pomembno za razumevanje tega dela, glede na vrsto rabe, ki ji je javno dobro prvenstveno namenjeno, na:

- stvari v splošni rabi (javno dobro v ožjem smislu),
- objekti in naprave, namenjeni izvajanju javnih služb (infrastrukturni objekti in naprave) in
- stvari, nujno potrebne za delovanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti.

Splošna raba je raba, ki je dovoljena vsakomur. Zanj veljajo naslednje značilnosti:

- vsakdo lahko pod enakimi pogoji uporablja javno dobro (načelo svobode in enakosti splošne rabe),
- zanj ni potrebno nobeno posebno dovoljenje,
- načeloma je neodplačna, čeprav se vse bolj uveljavlja tudi plačilo za uporabo (npr. cestnine),
- vedno je začasna (uporabnik stvari ne okupira trajno),
- ne ovira enake uporabe drugega (Virant, 1996: 319).

Omejitve splošne rabe so dopustne le iz razlogov javnega reda in varnosti in zaradi vzdrževanja javnega dobra.

Pravna teorija se je precej ukvarjala s pravno naravo obče (splošne) rabe javnega dobra. Splošna raba namreč predstavlja pravno neobičajen položaj, ko lahko vsakdo prosto uporablja stvar, ki ni njegova. Teoretiki si niso enotni glede odgovora na vprašanje, ali



obstaja pravica do splošne rabe, ali pa je splošna raba le 'refleks objektivnega prava', torej zgolj dejanska ugodnost, ki jo uživamo uporabniki javnega dobra. Ta teoretična razprava ima tudi praktičen pomen: če se prizna uporabniku pravica do splošne rabe, mu je na eni strani potrebno omogočiti nemoteno rabo javnega dobra, na drugi strani pa tudi pravno varstvo v primeru kršitve te pravice. Iz navedenega izhaja obveznost države, da upravlja s stvarmi v splošni rabi na način, da ustvari pogoje za nemoteno rabo javnega dobra. Poudariti moramo, da so stvari v splošni rabi v lasti države (ali lokalne skupnosti); gre za lastnino *sui generis*, ki implicira predvsem dolžnost skrbeti za stvar, jo vzdrževati v stanju, ki omogoča uporabo vsem, kakor tudi nadzorne pristojnosti (Virant, 1994: 737).

## 1 Urejanje pokopališč

Kot smo navedli je z Zakonom o graditvi objektov /ZGO-1/ določeno, da so pokopališča grajena javno dobro lokalnega pomena (2. člen ZGO-1). Spričo navedenega je zakonodajalec z Zakonom o pogrebnih in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ posebno pozornost namenil tudi urejanju pokopališč (poglavje 3.2 ZPPDej). Urejanje pokopališč tako obsega zgraditev ali razširitev obstoječega pokopališča, zgraditev pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture na pokopališču, razdelitev pokopališča na posamezne zvrsti grobov in opustitev pokopališča. Občina mora v svojih prostorskih aktih določiti zadostne površine za pokopavanje umrlih za najmanj 30 let. Pri tem pa mora upoštevati potrebe po večjem številu pokopov ob morebitnih naravnih in drugih nesrečah, v vojni in izrednih razmerah. Ob navedenem mora zagotoviti sredstva za zgraditev in razširitev pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture na območju, ki je določeno z občinskim prostorskim aktom. Ne glede na navedeno pa je za navedene posege oziroma dejavnosti, ki so varovani na podlagi predpisov o varstvu kulturne dediščine, treba izpolnjevati kulturnovarstvene pogoje in pridobiti kulturnovarstveno soglasje (37. člen ZPPDej). Skladno z navedenim moramo opomniti, da je za novo pokopališče ali razširitev obstoječega pokopališča lahko določeno le zemljišče, ki ni močvirnato in kjer meteorne vode oziroma podtalne vode ne vplivajo na aktivne studence, vodnjake, ribnike, vodne rekreacijske površine in podobno. Novo pokopališče mora biti zamejeno in odmaknjeno od drugih objektov (38. člen ZPPDej). Za vsako pokopališče mora biti narejen načrt razdelitve na pokopališke oddelke in vzpostavljena evidenca grobov. Z načrtom razdelitve pa se določijo zvrsti grobov na posameznih oddelkih (40. člen ZPPDej). Na pokopališčih pa so lahko naslednje zvrsti grobov in prostorov za pokope: • enojni (42. člen ZPPDej), dvojni (43. člen ZPPDej), otroški (44. člen ZPPDej), povečani grobni prostor (45. člen ZPPDej), vrstni grobovi (46. člen ZPPDej) in grobnice (47. člen ZPPDej); • žarni grobovi (48. člen ZPPDej); • grobišče, kostnice in skupna grobišča (49. člen ZPPDej); • prostor za anonimne pokope (50. člen ZPPDej) ter • prostor za raztros pepela (51. člen ZPPDej) (41. člen ZPPDej). Ob navedenem moramo opomniti, da lahko občina sprejme odločitev o opustitvi pokopališča, ob tem pa morajo biti določeni: • upravljavec opuščenega pokopališča; • pogoji in roki za prenos posmrtnih ostankov pokojnikov in nagrobnih spomenikov ali za ohranjanje in situ; • pogoji in roki za

odstranitev pokopaliških objektov; • plačnik in način plačila stroškov preureditve pokopališča ter prenosa posmrtnih ostankov pokojnikov in spomenikov (52. člen ZPPDej). Opuščeno pokopališče se sme za druge namene urediti po preteku tridesetih let od zadnjega pokopa. Preden pa se opuščen pokopališče uporabi za druge namene, ga je potrebno prekopati, posmrtno ostanke pokojnikov pa prenesti v skupno grobišče na pokopališču, ki je v uporabi. Prekop pa poteka s soglasjem ministrstva, pristojnega za varstvo kulturne dediščine (53. člen ZPPDej).

## 2 Upravljanje pokopališč

Skladno z navedenim je zakonodajalec z Zakonom o pogrebnih in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ upravljanje ter urejanje pokopališč, ki sodijo v grajeno javno dobro lokalnega pomena (2. člen ZGO-1), podredil posebnemu javnopravnemu režimu in določil, da pokopališko dejavnost zagotavlja občina (drugi odstavek 3. člena ZPPDej); upravljanje pokopališč pa obsega zagotavljanje urejenosti pokopališča, izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja, oddajo grobov v najem, vodenje evidenc ter izdajanje soglasij v zvezi s posegi na območju pokopališč. Z navedenim je zakonodajalec sledil t.i. horizontalni usklajenosti<sup>1</sup> z določili veljavnega Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS/ (Uradni list RS, št. 86/2010, 75/2012, 47/2013 – ZDU-1G, 50/2014, 90/2014 – ZDU11, 14/2015 – ZUUJFO, 76/2015). Slednji ureja ravnanje s stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti in določa, da upravljanje stvarnega premoženja pomeni zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost, investicijsko vzdrževanje; pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa; oddajanje v najem; obremenjevanje s stvarnimi pravicami; dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno.

V skladu z določilom 27. člena Zakona o pogrebnih in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ je upravljavec pokopališča občina ali oseba javnega prava, ki jo za upravljavca določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna občine (t.j. župan oziroma županja), s svojim aktom v skladu z zakonom, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti, t.j. Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti /ZSPDSLS/. Slednji v 9. členu določa, da so upravljavci stvarnega premoženja samoupravnih lokalnih skupnosti (t.j. občin) uprava samoupravne lokalne skupnosti (t.j. občinska uprava) in osebe javnega prava, ki jih za upravljavce določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna samoupravne lokalne skupnosti, s svojim aktom (9. člen ZSPDSLS). Ne glede na navedeno pa lahko občina pooblasti koncesionarja za izvajanje naslednjih nalog:

- zagotavljanje urejenosti pokopališča;
- izvajanje investicijskega vzdrževanja;

<sup>1</sup> Iz načel pravne države namreč izhaja zahteva, da mora biti pravni red konsistenten in notranje usklajen in zato v njem ne sme biti antinomij. Kadar dva predpisa urejata isto materijo jo morata urejati tako, da so norme ne le v skladu z višjimi normami (vertikalna usklajenost), temveč tudi s pravnim redom v celoti (horizontalna usklajenost) (odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-303/08-9 (Uradni list RS, št. 14/2010)).

- izvajanje investicije, za katero koncesionar kot upravičenec pridobi sredstva iz drugih virov;
- oddajo grobov v najem; in
- vodenje evidenc ter izdajanje soglasij v zvezi s posegi na območju pokopališča (27. člen ZPPDej).

Skladno z navedenim moramo opomniti, da se 'javno pooblastilo' za izvajanje navedenih nalog lahko da koncesionarju s koncesijskim aktom (32. člen ZGJS). Skladno z navedenim mora občina (t.j. občinski svet) ob sprejemu odločitve pooblastitvi koncesionarja za izvajanje navedenih nalog z koncesijskim aktom določiti obseg javnega pooblastila, ki se nanaša na opravljanje upravnih nalog. Na tem mestu moramo opomniti, da se navedeno določilo oblikuje na podlagi določila drugega odstavka 121. člena Ustave Republike Slovenije /Ustava RS/, ki določa, da lahko pravne ali fizične osebe z zakonom ali na njegovi podlagi dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave. S tem se dopušča tudi možnost, da lahko občine s koncesijskim aktom (32. člen ZGJS) podelijo javno pooblastilo za izvrševanje upravnih funkcij, ki se nanašajo na opravljanje dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb oz. v danem primeru nalog, ki se nanašajo na upravljanje s pokopališči. Na tem mestu moramo opomniti, da se javna pooblastila lahko izvršujejo na tri načine, kot to sicer velja za izvrševanje upravnih funkcij, in sicer:

- z izdajanjem splošnih aktov,
- z izdajanjem posamičnih aktov oziroma odločanjem o posamičnih stvareh,
- z opravljanjem materialnih dejanj (Šturm et al, 2002: 888).

Pooblastilo za izdajanje splošnih aktov obsega pravico nosilca javnega pooblastila, da s svojim splošnim (abstraktnim) aktom na obvezen način, torej kot obvezno pravo, ureja določena vprašanja oziroma razmerja. V tem okviru lahko kot izvajalec lokalnih gospodarskih javnih služb v skladu s predpisi podrobneje urejajo tehnične, oskrbovalne in druge standarde za opravljanje posameznih lokalnih gospodarskih javnih služb (12. člen ZGJS).

Pooblastilo za odločanje o posamičnih stvareh je najpogostejša oblika pooblastila, v okviru katere lahko nosile javnega pooblastila s posamičnim aktom odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih pravnih oziroma fizičnih oseb. V tej zvezi moramo opomniti, da mora nosilec javnega pooblastila za odločanje v posamičnih stvareh, katerega vsebina je upravna stvar, pri odločanju postopati po določilih veljavnega Zakona o splošnem upravnem postopku /ZUP/ (Uradni list RS, št. 24/2006 – uradno prečiščeno besedilo, 105/2006 – ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010, 82/2013), če niso posamezna vprašanja tega postopka z zakonom urejena drugače.

Vsebina javnega pooblastila za opravljanje materialnih dejanj je upravna funkcija, ki se izvršuje z realnimi dejanji, kot je npr. vodenje evidenc, izvajanje upravnega nadzora itn.

## 2.1 Zagotavljanje urejenosti pokopališča

Uvodoma moramo opomniti, da Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ sicer določa obseg storitev, ki se nanašajo na t.i. dejansko urejenost pokopališča (28. člen ZPPDej, 26. člen ZSPDSLS), kot nepremičnega premoženja, ki je v upravljanju občine, vendar je ob skrbi za dejansko urejenost potrebno opomniti še na skrb za pravno urejenost (26. člen ZSPDSLS). Skrb za pravno urejenost pokopališča, kot nepremičnega premoženja, v upravljanju občine zajema zlasti: • urejenost zeljiškoknjižnega stanja nepremičnine; • urejen vpis nepremičnine v kataster stavb oziroma zemljiški kataster; urejen vpis nepremičnine v centralno evidenco nepremičnega premoženja; • zavarovanje stvarnega premoženja. Občina kot upravljavec pokopališča lahko, kadar lastninsko stanje nepremičnine ni jasno ali ko v zvezi z lastništvom nepremičnine tečejo sodni ali upravni spori, s posebnim dogovorom z nasprotno stranko uredi posamezna razmerja, ki se nanašajo na sporno nepremičnino. Pri tem mora upravljavec pri končnem obračunu medsebojnih obveznosti upoštevati načelo gospodarnosti ravnanja s stvarnim premoženjem in načelo preglednosti (41. člen Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti). Skrb za dejansko urejenost pokopališča, pa v skladu z določili 28. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ obsega: • vzdrževanje pokopališč ter pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture; • storitve najema pokopaliških objektov in naprav; in • storitve grobarjev in storitve pokopališko pogrebnega moštva. Storitve vzdrževanja pokopališč ter pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture obsega vzdrževanje objektov, naprav ter druge pokopališke infrastrukture, skupnih glavnih poti, zelenic, dreves, grmovnic, živih mej, odvoz odpadkov, porabo vode in elektrike, nadzorno službo, storitve informacijske pisarne in druga vzdrževalna dela. Storitve grobarjev pa obsegajo izkop in zasutje grobne jame, prvo ureditev groba, ki zajema odvoz odvečne zemlje in posušenega cvetja na odlagališče, ter prekop posmrtnih ostankov. Storitve pokopališko pogrebnega moštva, če jih omogoča pogrebni red, obsegajo prevoz ali prenos krste ali žare iz mrliške vežice oziroma upepeljevalnice do mesta pokopa s položitvijo v grob ali z raztrosom pepela.

## 2.2 Oddaja grobov v najem

Grob odda v najem upravljavec pokopališča oziroma koncesionar (27. člen ZPPDej) v skladu s predpisi občine in pokopališkim redom (29. člen ZPPDej). Na tem mestu moramo opomniti, da lahko upravljavec odda grob v najem na podlagi metode neposredne pogodbe (če je predviden letni prihodek od oddaje nepremičnine (groba) nižji od 10.000 EUR) (29. člen ZSPDSLS). Najemnik ali najemnica groba je lahko samo ena pravna ali fizična oseba (30. člen ZPPDej), ki mora grob vzdrževati in spoštovati pogrebni red in najemno pogodbo (31. člen ZPPDej). Grob se odda najemniku za nedoločen čas, izjema je vrstni grob, ki se odda v najem za določen čas, po preteku dobe pa najema ni mogoče obnoviti ali podaljšati (32. člen ZPPDej). Za najem groba plačuje najemnik grobnino, ki predstavlja sorazmerni delež letnih stroškov upravljanja pokopališke dejavnosti za posamezno vrsto groba, izračunan na podlagi

seštevka vseh vrst grobov in njihovih razmerij do enojnega groba. Stroški grobnine vključujejo stroške za urejenost pokopališča, oddaje grobov v najem in stroške vodenja evidenc. Višino grobnine na predlog upravljavca pokopališča s sklepom določi občina (t.j. občinski svet), ki pri tem upošteva tudi morebitno pogrebno pristojbino ter druga sredstva, namenjena upravljanju tega pokopališča. Grobnina se lahko plača za obdobje, daljše od enega leta, a največ za deset let. Ob prvem najemu groba pa se grobnina plača v sorazmernem delu do konca letnega obdobja. Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ še določa, da če želi najemnik odstopiti od najemne pogodbe pred potekom mirovalne dobe, mora plačati grobnino do konca poteka mirovalne dobe (34. člen ZPPDej).

Kot že navedeno se grob odda v najem najemniku za nedoločen čas (izjema je vrstni grob), najem pa se lahko prekine: • če najemnina groba za preteklo leto ni poravnana niri po predhodnem opozorilu; • če najemnik ne vzdržuje groba v skladu s pokopališkim redom in določbami najemne pogodbe; • ob opustitvi pokopališča; • kadar to zahteva načrt za preureditve pokopališča. Po prekinitvi najema se šteje grob kot opuščen do kona mirovalne dobe in se po preteku te dobe lahko prekoplje ali doda drugemu najemniku. Najemnik groba pa mora ob prekinitvi najema na lastne stroške odstraniti vse nagrobno obeležje, v nasprotnem primeru to na njegove stroške stori upravitelj pokopališča. Nagrobna obeležja, ki so registrirana kulturna dediščina ali kulturni spomeniki, se ne smejo odstraniti, razen v izjemnem primeru z odločbo ministrstva, pristojnega za varstvo kulturne dediščine, in se oddajo v najem skupaj z grobom (32. člen ZPPDej).

### **2.3 Vodenje evidenc ter izdajanje soglasij v zvezi s posegi na območju pokopališč**

V skladu z določili Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ mora upravitelj pokopališča oziroma na podlagi javnega pooblastila koncesionar (27. člen ZPPDej) opravljati tudi t.i. materialna dejanja, t.j. voditi evidence in izdajati soglasja. Upravitelj pokopališča mora tako voditi trajno evidenco o pokojnikih, ki so ali so bili pokopani na pokopališču, trajno evidenco grobov – kataster in evidenco najemnikov grobov za obdobje zadnjih deset let. V evidenci o pokojnikih se vodijo podatki o imenu in priimku pokojnika, naslov, datum rojstva in smrti pokojnika, datum pogreba, številka in oznaka groba ter datum in kraj prekopa. V evidenci najemnikov grobov pa podatki o imenu in priimku najemnika, EMŠO ali davčna številka, naslov najemnika, številka in datum sklenitve pogodbe o najemu ter višina grobnine. Podatki so dostopni samo tistim uporabnikom, ki so za obdelavo osebnih podatkov pooblašeni z zakonom. Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ še določa, da se za potrebe obveščanja javnosti o lokaciji groba lahko sporočajo podatki o imenu in priimku pokojnika, letnici rojstva in smrti pokojnika, številka groba in pokopališče. Za potrebe obveščanja javnosti o pogrebu pa se lahko sporočijo podatki o imenu in priimku pokojnika, starosti pokojnika, datumu pogreba, večici in pokopališču. Če je pokojnik pisno prepovedal razkritje svojih podatkov, ali je to prepovedal naročnik pogreba, se lahko njegovi osebni

podatki sporočijo le tistim uporabnikom, ki so za obdelavo osebnih podatkov pooblaščen z zakonom (35. člen ZPPDej).

Ob navedenem je upravljavec pokopališča oziroma na podlagi javnega pooblastila koncesionar (27. člen ZPPDej) pooblaščen za izdajo soglasij za postavitev, popravilo, odstranitev spomenikov in drugih nagrobnih obeležij na območju pokopališča v skladu z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ in odlokom občine. Objekti, ki so kulturna dediščina ali kulturni spomenik pa se urejajo v skladu s predpisi s področja varstva kulturne dediščine. Upravljavec pokopališča mora izdati soglasje v treh dneh od prejema popolne vloge, razen v primerih, ko so objekti kulturna dediščina ali kulturni spomenik, o zavrnitvi soglasja pa odloči pristojni občinski organ v 15 dneh. Odločitev pristojnega občinskega organa je dokončna, zoper njo pa je mogoč upravni spor (36. člen ZPPDej). V zvezi z navedenim moramo opomniti na določilo 67. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi stopnji pa župan, če ni z zakonom drugače določeno. V skladu z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ lahko cena za izdajo soglasja zajema le neposredne stroške izdaje soglasja, če pa pri izvedbi del nastanejo upravljavcu stroški, jih mora poravnati naročnik soglasja. Za druga dela na območju pokopališča (klesanje in barvanje črk, čiščenje spomenikov in drugih nagrobnih obeležij ter vrtnarske storitve) mora izvajalec pri upravljavcu pokopališča priglasiti le termin izvedbe del. Priglasitev je brezplačna (36. člen ZPPDej).

## **Regulacija 24-urne dežurne pogrebne javne službe**

Država vstopa na področje javnih služb na eni strani kot regulator dejavnosti javnih služb, na drugi strani pa kot njihov izvajalec, kadar in kolikor jih izvaja sama v lastni režiji oziroma kot (so)lastnica (kapitalskih deležev) ali (so)ustanoviteljica različnih pravnih oseb bodisi javnega bodisi zasebnega prava (izvajalcev javnih služb). Temelj regulacije javne službe je dejavnost, ki jo država oziroma po njenem pooblastilu ožja (npr. regija, pokrajina, občina) ali širša (npr. evropska) skupnost v javnem interesu izvzame iz sistema tržnih mehanizmov in s pravnimi normami uredi celokupnost vseh pravnih razmerij, ki se nanašajo na njeno izvajanje ter zagotavljanje dobrin v javnem interesu. Vsebina regulacije pa je odvisna od same narave iz sistema tržnih mehanizmov izvzete dejavnosti. Shematsko lahko vsebino regulacije javne službe razdelimo v:

**a. ureditev splošnega pravnega okvira** javne službe, ki zajema zlasti:

- določitev dejavnosti (gospodarske ali negospodarske), v katerih je viden splošen (javni) interes;
- opredelitev obsega in vsebine javnega interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti javne službe, ki naj zagotovi uresničitev javnega interesa,
- določitev sistema financiranja izvajanja dejavnosti javne službe, kar zajema tudi določanje cen in drugih ekonomskih pogojev opravljanja dejavnosti;
- določitev oblik oziroma načina izvajanja dejavnosti javne službe (Pličanič, 1999: 923-937; Virant, 2004; Trpin, 2005; Pirnat, 2004).

Ta del regulacije javne službe je običajno v pristojnosti države, znotraj državne oblasti pa v pristojnosti zakonodajalca.

**b. sprotno 'normativno' intervencijo** oziroma **upravljanje javnih služb**, ki se nanaša na:

- določanje tehničnih in drugih pogojev (standardov in normativov) za izvajanje javnih služb;
- reševanje sporov med samimi izvajalci javnih služb ter med njimi in uporabniki javnih dobrin in storitev;
- nadzor nad izvajanjem predpisov idr.

Takšna dejavnost je na ravni države običajno v pristojnosti izvršilno-upravne veje oblasti (torej vlade) (Brezovnik, 2008: 28-29).

V zvezi z vprašanjem regulacije javnih služb je tako v Sloveniji kot v drugih državah članicah EU posebej aktualno vprašanje razmejitve regulativne pristojnosti med EU, državo in lokalnimi skupnostmi (regijami, pokrajinami, občinami). Razmejitev teh pristojnosti je vsekakor kompleksna in pogosto zavajajoča tako za države članice, lokalne skupnosti in izvajalce javnih služb kot tudi uporabnike dobrin oziroma storitev (Green paper on services of general interest, 2003: 9).

V zvezi z navedenim moramo opomniti, da je od volje države (t.j. splošnega interesa) odvisno, ali bo pristojnost odločitve o vzpostavitvi posebnega pravnega režima javne službe in njegovem obsegu, torej pristojnost regulacije, prepustila ožji ali širši skupnosti ali pa bo o tem odločala sama. Za razumevanje tega dela je posebej pomembno tudi vprašanje regulativne pristojnosti ožjih (npr. regionalnih ali lokalnih) skupnosti, ki je predvsem odvisna od stopnje decentralizacije države.

Za državo je splošno značilno, da ima centralno oblast, ki se razprostira nad celotnim teritorijem, njene odločitve pa so obvezne in zavezujoče za vse njene prebivalce. Za državo je še posebej pomembno, da se z njeno razvejano organizacijo vzpostavljajo tudi necentralizirane oblasti, ki se razprostirajo na organizacijsko omejen prostor in katerih odločitve niso obvezne in zavezujoče za vse njene prebivalce, marveč le za prebivalce ožje skupnosti. Na tem mestu pa se seveda postavlja vprašanje vsebine in obsega oblasti necentraliziranih enot. Idejna in pravna podlaga decentralizacije temelji na enotnosti celotne sfere oblasti, ki jo predstavljajo centralni državni organi. Država pa lahko del te oblasti oziroma del javnih nalog (lokalnega pomena) izroča v roke lokalnih skupnosti, ki naj te naloge opravljajo načeloma samostojno, s svojimi organi, s svojimi sredstvi, vendar pod določenim nadzorstvom centralnih državnih oblasti (Šmidovnik, 1995: 33-34).

V Sloveniji npr. spadajo na podlagi določila 140. člena Ustave Republike Slovenije v pristojnost občine zadeve, ki jih občina lahko samostojno ureja in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država sicer lahko po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi potrebna sredstva, vendar se v Sloveniji to še ni zgodilo. Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države je (preveč omejevalna) ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve<sup>1</sup>, ki jih občina lahko ureja

---

<sup>1</sup> Pojem lokalne javne zadeve, ki ga vsebuje določba prvega odstavka 140. člena Ustave RS, je pravno nedoločen pojem. Čeprav gre za ustavni pojem, ima zakonodajalec pravico, da njegovo vsebino napolnjuje z zakoni. Pri tem ima določeno polje lastne presoje glede določanja in urejanja izvirnih pristojnosti občine, vendar ne sme prizadeti lokalne samouprave - pravice lokalne skupnosti, da samostojno odloča o svojih zadevah. Z razmejevanjem pristojnosti med državo in občino zakonodajalec ne sme prekršiti določbe prvega odstavka 140. člena Ustave, ker bi s tem protiustavno posegel v lokalno samoupravo (Odl. US: U-I-348/96 (Uradni list RS, št. 17/1997) para. 8).



samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. Gre predvsem za tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer (Jerovšek, 1994: 48-50). Občina ima v izvirni pristojnosti vse funkcije, pomembne za življenje in delo ljudi na njenem območju, ki se tudi mnogo racionalneje in učinkoviteje uresničujejo v lokalni skupnosti kot s centralno oblastjo (Šturm et al, 2002: 960), vendar pa zaradi nenehnega prenosa novih 'izvirnih' pristojnosti na občine izginja ostra ločnica med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi občin oziroma ločenost obeh upravnih sistemov, državne uprave in lokalne samouprave, ki ju je vzpostavila država (Juvan Gotovac, 2004: 151).

Kljub jasni opredelitvi 21. člena veljavnega Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom, se tako v teoriji kot praksi pogosto zastavlja vprašanje, ali so občine v Sloveniji sposobne zagotavljati javne dobrine, ki so predmet izvajanja dejavnosti javnih služb. V tej zvezi moramo najprej opomniti, da se lokalne skupnosti, to je občine in širše samoupravne lokalne skupnosti, tako kot država sama ne oblikujejo na podlagi določenih meril racionalnosti, po katerih bi se vnaprej presodilo, ali so sposobne za opravljanje nalog, ki jih morajo opravljati torej tudi zagotavljati izvajanje lokalnih javnih služb. Večinoma so današnje občine rezultat zgodovinskega razvoja, tradicij, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki pa nimajo zveze z merili racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo opravljati oziroma zadovoljevati (Brezovnik, 2008: 48).

Slovenija je danes razdeljena na 212 občin katerih meje pa so neracionalno postavljene (Brezovnik & Oplotnik, 2003: 137-143). Raznolikost med samimi občinami in neustrezen model financiranja občin v Sloveniji vodita v njihovo nezmožnost izvajanja izvirnih nalog, v okvir katerih spada tudi urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe. Logična posledica bi seveda bila bodisi združevanje občin, kar je z vidika doseganja političnih kompromisov nerealno pričakovati, bodisi ustanovitev širših družbenih skupnosti, na katere bi država prenesla izvajanje nalog urejanja, upravljanja in skrbi za lokalne javne službe (Brezovnik, 2008: 48 – 49).

Za učinkovito izvajanje storitev lokalnih javnih služb in s tem zadovoljevanje potreb lokalnega prebivalstva je namreč bistvenega pomena učinkovit upravni sistem z ustreznim številom strokovno usposobljenih uslužbencev. Od števila uslužbencev ter njihove strokovne usposobljenosti izvajanja dejavnosti lokalnih javnih služb pa je predvsem odvisna oblika izvajanja lokalne javne službe. Če lokalne skupnosti razpolagajo z zadostnim številom usposobljenih javnih uslužbencev, lahko storitve lokalne javne službe izvajajo v lastni režiji, če pa temu ni tako, jim mora država s svojim pravnim redom zagotoviti vrsto raznolikih (organizacijskih) oblik izvajanja dejavnosti javnih služb, za katere se lahko lokalne skupnosti samostojno odločajo in v katere se lahko vključuje tudi zasebni sektor.

Izhajajoč iz navedenega je tako zmožnost izvajanja dejavnosti lokalnih javnih služb bistveno bolj odvisna od dejanskih kot pa normativnih danosti posamezne lokalne skupnosti. Res je, da se lokalne skupnosti osnujejo na normativni podlagi, pa vendar ustanavljanje ožjih lokalnih skupnosti premnogokrat ne sledi načelom racionalnosti. Z vidika oblik in načina izvajanja dejavnosti lokalnih javnih služb je torej bistvenega pomena tudi sistem financiranja javnih služb,<sup>2</sup> kar pomeni, da mora država ob odločitvi o vzpostavitvi posebnega javnopravnega režima lokalne javne službe vzpostaviti takšen sistem financiranja lokalnih skupnosti, ki bo omogočal ustrezno in cenovno sprejemljivo proizvodnjo kakovostnih proizvodov in storitev, ki se zagotavljajo z izvajanjem dejavnosti lokalnih javnih služb ter njihovo alokacijo in distribucijo med lokalno prebivalstvo (Brezovnik, 2008: 50).

Kot smo navedli, je ureditev splošnega pravnega okvira javne službe v domeni zakonodajalca. Slednji mora tako zlasti: 1. določiti dejavnosti, v katerih je prisoten javni interes; 2. opredeliti obseg in vsebino splošnega (javnega) interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti javne službe, ki naj zagotovi uresničitev splošnega interesa, 3. določiti sistem financiranja dobrin oziroma storitev javne službe, kar zajema tudi določanje cen in drugih ekonomskih pogojev opravljanja dejavnosti in 4. določitev oblike izvajanja javnih služb.

## 1 Dejavnost javne službe

Prvenstvena obveznost zakonodajalca pri ureditvi splošnega pravnega okvira javne službe je določitev dejavnosti, ki naj se izvaja v javnem interesu. Od vsebine javnega interesa in narave dejavnosti, ki je bodisi gospodarska (tržna) bodisi negospodarska (netržna), pa je odvisna ureditev javnopravnega režima posamezne javne službe, ki pa zajema tudi določitev izvajalskih oblik, ki so predmet proučevanja tega dela.

---

<sup>2</sup> Sistem financiranja javnih služb dopušča več možnosti in sicer:

- lahko uporabniki dobrin in storitev sami plačujejo dobrine in storitve izvajalcu javne službe po posebnem cenovnem režimu; ali pa
- financiranje zagotovi država oziroma lokalna skupnost iz svojih proračunskih sredstev;
- lahko pa se vzpostavi kombiniran sistem (Green paper on services of general interest, 2003: 26 – 27).

Na tem mestu moramo opomniti, da je sistem financiranja izvajanja dejavnosti javnih služb odvisen od stopnje gospodarske razvitosti posamezne države in finančne sposobnosti njenih državljanov, pri čemer pa se pogosto opira na samo družbeno ureditev. Na tem mestu npr. v Sloveniji stopa v ospredje vrsta ustavnih načel in pravil, ki jih je potrebno upoštevati pri vzpostavitvi sistema financiranja izvajanja javnih služb, kot so npr. • določilo 2. člena Ustave RS, ki določa, da je Slovenija pravna in socialna država; • načelo enakosti pred zakonom (14. člen); • pravica do socialne varnosti (50. člen); • pravica do zdravstvenega varstva (51. člen); • izobraževanje in šolanje (57. člen); • pravica do zdravega življenjskega okolja (72. člen) itn.

Temelj dejavnosti javne službe je zagotavljanje javnih dobrin, ki so lahko ali določeni proizvodi, storitve, družbena razmerja ali družbeno stanje, in so pogosto predmet človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Skladno z navedenim moramo opomniti, da je zakonodajalec v prvem odstavku 3. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ določil, da pogrebna dejavnost obsega zagotavljanje 24-urne dežurne službe, ki je obvezna občinska gospodarska javna služba, ter prevoz, pripravo in upepelitev pokojnika ter pripravo in izvedbo pogreba. Skladno z določili 5. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ se 24-urna dežurna služba izvaja v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, pogrebna dejavnost, ki se izvaja na trgu pa obsega:

- prevoz pokojnika, ki ga ne zagotavlja 24-urna dežurna služba,
- pripravo pokojnika,
- upepelitev pokojnika ter
- pripravo in izvedbo pogreba.

Skladno z določili 6. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ je izvajalec ali izvajalka pogrebne dejavnosti lahko pravna ali fizična oseba, ki izpolnjuje pogoje, določene z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/<sup>3</sup> in je pridobila dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti, ki pa ni potrebno za izvajanje 24-urne dežurne službe. Dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti izda ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, na zahtevo vlagatelja. Izvajalec pogrebne dejavnosti je lahko tudi pravna ali fizična oseba iz države članice Evropske unije, Evropskega gospodarskega

---

<sup>3</sup> V skladu z določilom 6. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ mora izvajalec pogrebne dejavnosti izpolnjevati naslednje minimalne pogoje:

- da je registriran za opravljanje pogrebne dejavnosti in ima, če je pravna oseba, dejavnost vpisano v ustanovitveni akt,
- da ima zaposleni najmanj dve osebi,
- da ima najmanj eno posebno vozilo za prevoz pokojnikov, ki se uporablja izključno v te namene,
- da ima primeren prostor za poslovanje s strankami,
- da ima zagotovljen ustrezen prostor za oskrbo pokojnikov,
- da ima najmanj en hladilni prostor za pokojnika,
- da ima najmanj eno transportno krsto,
- da zagotovi ustrezno zaščito zaposlenih v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki pri ravnanju s pokojniki,
- da poda izjavo o zagotavljanju osnovnega pogreba.

Navedene pogoje mora izvajalec pogrebne dejavnosti izpolnjevati ves čas opravljanja dejavnosti. Pogoje iz navedene tretje in sedme alineje pa mora izvajalec pogrebne dejavnosti izpolnjevati le pri opravljanju storitev prevoza pokojnikov. Na tem mestu moramo opomniti, da sta ministra, pristojna za zdravje in za gospodarstvo sprejel Pravilnik o minimalnih standardih in normativih za izvajanje pogrebne dejavnosti (Uradni list RS, št. 42/2017).

## 2 Obveznosti javne službe

Obveznosti javne službe so bistven element opredelitve pojma javne službe in jih razumemo kot posebne obveznosti, ki jih imajo izvajalci javnih služb in ki so jim naložene pri izvajanju dejavnosti javne službe. V pravu EU ne zasledimo vnaprejšnje opredelitve pojma javne službe, pač pa pade pod pravni režim, ki zadeva (gospodarske) javne službe, vsaka (gospodarska) dejavnost, pri kateri je mogoče najti z akti oblasti določene posebne obveznosti v javnem interesu.

Te obveznosti pa morajo biti naložene skladno z načeli in pravili prava EU z ustreznim aktom nacionalne zakonodaje. Načela, ki jih je pri tem potrebno upoštevati, pa so zlasti:

- 'načelo zanesljivosti prava': obveznosti javne službe morajo biti določene jasno in določno; pri tem morajo biti v zvezi s storitvami javne službe, na katero se nanašajo;
- 'načelo prepovedi diskriminacije'<sup>4</sup>: čeprav je v pravu EU ta prepoved relativno široka, je po naravi stvari glede obveznosti javne službe uporabna prepoved diskriminacije na podlagi nacionalnosti; obveznosti javne službe morajo biti določene enako za vse izvajalce javne službe, ne glede na njihov sedež v državah članicah EU;
- 'načelo preglednosti (transparentnosti)'<sup>5</sup>: obveznosti javne službe morajo biti določene v objavljenem aktu in na pregleden način;
- 'načelo sorazmernosti': gre za razmerje med obveznostmi javne službe in javnim interesom, zaradi katerega so naložene; obveznosti javne službe morajo biti določene tako, da objektivno prispevajo k javnemu interesu, zaradi katerega so vzpostavljene, da predstavljajo najblažje breme izvajalcev in da so po svojih posledicah primerljive pomenu javnega interesa (več Šturm, 1995a: 17-18; Šturm, 1995b: 20-21) (Pirnat, 2004: 3-4).

Ob navedenem pa je mogoče v sektorskih predpisih s posameznih področij, zlasti v smernicah, najti številne določbe, ki bodisi neposredno nalagajo državam članicam, da določijo nekatere obveznosti javne službe, ali pa jim to vsaj dovoljujejo. V teh predpisih pa zasledimo skupen nabor obveznosti javne službe v pravu ES. Gre zlasti za naslednje obveznosti:

- univerzalne storitve;

<sup>4</sup> Načelo nediskriminatornosti ali enakega obravnavanja določa, da je treba enake subjekte obravnavati enako in različne različno, razen v primerih, ko je različno obravnavanje dovoljeno. Kljub vse splošni prepoznavnosti in priznanosti pa uporaba načela vedno ni povsem preprosta.

<sup>5</sup> Načelo transparentnosti zasledimo med temeljnimi pravicami, ki jih varujejo gotovo vse evropske države. Navadno se to načelo pojavlja v povezavi ali kot podnačelo širšega načela zakonitosti. V ožjem smislu daje posameznikom pravico, da so seznanjeni s pravnimi akti, ki jih obvezujejo, širša interpretacija načela pa daje državljanom tudi pravico vpogleda v sam postopek sprejemanja oziroma odločanja (več o načelu transparentnosti v pravu ES Grilc & Ilešič, 2001: 147-149).

- trajnost;
- kvaliteta storitev;
- dostopnost in
- varstvo uporabnikov (Green paper on services of general interest, 2003: 16-18).

Seveda pa je mogoče na posameznih področjih najti še dodatne obveznosti javne službe kot npr. varnosti, zanesljivost oskrbe, pluralizem medijev itn. (Green paper on services of general interest, 2003: poglavje 3.2).

## 2.1 Univerzalne storitve

Pojem univerzalne storitve zasledimo prvič v Communication to the Council and European parliament on the Consultation on the Review of the Situation in the Telecommunications Services sector iz leta 1993, v katerem je Evropska komisija izpostavila potrebo po jasni definiciji pojma univerzalne storitve<sup>6</sup>, kot posebne obveznosti in določila vsebino nekaterih načel, ki tvorijo pojem univerzalne storitve na področju telekomunikacij. Kasneje je komisija v Council Resolution of 7 February 1994 on universal service principles in the telecommunications sector (Uradni list EU C 48, 16.2.1994) opredelila splošna načela pojma univerzalne storitve in izpostavila, da so načelo univerzalnosti, enakosti in stalnosti (trajnosti) temelj obveznosti javne službe, s katero se zagotavlja dostop do storitev določene kakovosti vsem uporabnikom na določenem ozemlju ne glede na njihovo lokacijo in po sprejemljivi ceni. Na tem mestu moramo omeniti še Council Resolution of 18 September 1995 on the implementation of the future regulatory framework for telecommunications (Uradni list EU C 258, 3.10.1995), v katerem je Svet Evropske unije izpostavil nujno po ohranjanju in razvoju pojma univerzalne storitve z upoštevanjem načel transparentnosti, sorazmernosti in nediskriminatornosti, ki pa jih je, kot izhaja iz Direktive 2002/22/EC<sup>7</sup>, pri implementaciji univerzalne storitve potrebno spoštovati.

Jasno definicijo pojma univerzalne storitve na področju telekomunikacij zasledimo v Direktivi 97/33/EC<sup>8</sup> in se nanaša na minimum storitev določene kvalitete, ki so

---

<sup>6</sup> Communication to the Council and European parliament on the Consultation on the Review of the Situation in the Telecommunications Services sector ... stran 9. Potrebo po jasni definiciji pojma javne službe na ravni EU je Komisija izpostavila tudi v Communication from the Commission on universal service for telecommunications in the perspective of a fully liberalised environment COM (96) 73 final, stran 4. V slednjem aktu je še izpostavila, da posebna obveznost univerzalne storitve obsega tudi obveznost zagotavljanja dostopa do javnega telefonskega omrežja vsem uporabnikom.

<sup>7</sup> Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications network and services (Universal Service Directive) (Uradni list EU L 108, 24.4.2002).

<sup>8</sup> Directive 97/33/EC of the European Parliament and the Council of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunication with regard to ensuring universal service and

dostopne vsem uporabnikom ne glede na njihovo lokacijo po sprejemljivih cenah. Z razvojem sicer novega koncepta t.i. univerzalne storitve je evropska komisija uspela zmanjšati napetost med upravnopravnim režimom javne službe in režimom svobodnega trga. Pod pojmom univerzalne storitve tako dandanes razumemo posebno obveznost izvajalcev javne službe, da zagotovijo določene storitve vsem uporabnikom na določenem ozemlju, ne glede na njihovo lokacijo in po sprejemljivi ceni. Cena torej ni nujno enaka za vse uporabnike, čeprav je lahko seveda v nacionalni zakonodaji tako določeno, vendar pa je implicirano v tej obveznosti, da je za nekatere uporabnike cena manjša, kot bi bila ekonomska cena. Namen te obveznosti je zagotoviti pokritje celotnega ozemlja z minimalnim obsegom storitev javne službe za doseganje pomembnih javnih interesov (enakomeren razvoj, ohranjanje poselitve ...).

V skladu z navedenim moramo opomniti na določilo 5. člena veljavnega Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki (z implementiranim načelom univerzalnosti) določa, da so javne dobrine pod enakimi z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi pogoji dostopne vsakomur. Uporaba javnih dobrin, ki se zagotavlja z obvezno gospodarsko javno službo 24-urno dežurno pogrebno službo je obvezna, kar izhaja tudi iz določila 3. člena Zakona o pogrebnih in pokopaliških dejavnostih /ZPPDej/. Ob navedenem pa so vsebinsko pomembna tudi določila, ki se nanašajo na določanje cen storitev 24-urne dežurne pogrebne službe ter uporabe pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture. Za slednjo je z drugim odstavkom 4. člena določeno, da občina s pokopališkim redom predpiše enotni cenik uporabe pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture. Metodologijo za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe pa predpiše Vlada RS z uredbo. Kot izhaja iz določil tretjega odstavka 8. člena Zakona o pogrebnih in pokopaliških dejavnostih stroški 24-urne dežurne službe vključujejo stroške prevozov, hladilnih prostorov in druge splošne stroške izvajalca, potrebne za izvajanje te službe.

## 2.2 Trajnost zagotavljanja javnih dobrin

Obveznost trajnega, to je nepretrganega izvajanja dejavnosti javne službe in zagotavljanja javnih dobrin je značilnost domala vseh dejavnosti javnih služb. Obveznost trajnega in nepretrganega izvajanja dejavnosti javne službe je dejanski temelj izvajanja dejavnosti tako gospodarskih kot tudi negospodarskih javnih služb. Čeprav lahko to obveznost zasledimo v sektorski zakonodaji EU, s katero se ureja izvajanje mrežnih dejavnosti gospodarskih javnih služb, le-ta ni tuja slovenski pravni ureditvi.

---

interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP), (Uradni list EU L 199, 26.7.1997). Podobno definicijo pojma univerzalne storitve zasledimo tudi v sektorski zakonodaji z drugih področij, npr. s področja poštnih storitev v Directive 97/67/EC of the European parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service (Uradni list EU L, 21.1.1998), ki je bila spremenjena z Direktivo 2002/39/EC (Uradni list EU L, 5.7.2002).

Na področju izvajanja dejavnosti gospodarskih javnih služb bi navedli določilo Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, po katerem se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja RS oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Obveznost trajnega in nemotenega proizvodnje javnih dobrin izhaja iz neposredne pravice posameznika do javne dobrine, ki se zagotavlja z izvajanjem dejavnosti javne službe. In ker je država v prvi vrsti obvezana svojim prebivalcem zagotoviti nemoteno uživanje njihovih pravic, katerih predmet so po večini javne dobrine, je tako država zavezana zagotoviti trajno in nemoteno izvajanje dejavnosti javne službe. Zaradi tega ima država oziroma občina ali druga samoupravna lokalna skupnost, v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZJGS/, na razpolago vrsto ukrepov, s katerimi lahko obveže izvajalca javne službe (kadar dejavnosti javne službe ne izvaja sama v lastni režiji oziroma po specializirani osebi javnega prava, ki jo je ustanovila sama) k spoštovanju navedene obveznosti. Tako lahko država oziroma samoupravna lokalna skupnost v primerih, ko poveri izvajanje dejavnosti gospodarske javne službe osebi zasebnega prava s sklenitvijo koncesijskega razmerja, začasno prevzame izvajanje dejavnosti javne službe v režijo ali na drug način, določen v koncesijski pogodbi, če koncesionar v primerih, ki so posledica ravnanja pri njem zaposlenih ljudi, ne zagotovi opravljanja javne službe (52. člen ZGJS) ali pa koncesijsko razmerje prekine. Razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo (koncedentom) in izvajalcem dejavnosti gospodarske javne službe (koncesionarjem) lahko preneha: • s prenehanjem koncesijske pogodbe, • z odkupom koncesije, • z odvzemom koncesije ali • s prevzemom koncesionirane gospodarske javne službe v režijo (41. člen ZGJS).

Vsi navedeni instrumenti prenehanja koncesijskega razmerja so prvenstveno namenjeni ravno zagotavljanju trajnega in nemotenega izvajanja dejavnosti javne službe. Država oziroma samoupravna lokalna skupnost, (koncedent) ima tako možnost, da:

- razdre koncesijsko pogodbo: razlogi in pogoji za razdrtje, odpovedni rok in druge medsebojne pravice in obveznosti ob odpovedi ali razdrtju pogodbe se določijo v koncesijski pogodbi (42. člen ZGJS);
- odkupi koncesijo: z odkupom koncesije preneha koncesijsko razmerje tako, da koncesionar preneha opravljati dejavnost javne službe, ki je predmet koncesije, koncedent pa v določenem obsegu prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali drugače pridobil za namen izvajanja koncesionirane gospodarske javne službe. Odkup koncesije je sicer možen samo, če je izrecno predviden v koncesijski pogodbi, vendar ZGJS pozna še t.i. prisilen odkup, za katerega se uporabljajo predpisi, ki urejajo razlastitev. Pri prisilnem odkupu pa je koncedent dolžan plačati koncesionarju odškodnino, ki se določa po predpisih o razlastitvi. (43. člen ZGJS)

- odvzame koncesijo: koncedent lahko odvzame koncesijo koncesionarju: • če ne začne z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe v za to določenem roku ali • če je v javnem interesu, da se dejavnost preneha izvajati kot gospodarska javna služba ali koncesionirana gospodarska javna služba (44. člen ZGJS);
- prevzame koncesionirano gospodarsko javno službo v lastno režijo (45. člen ZGJS).

Ob navedenem lahko država oziroma samoupravna lokalna skupnost v celoti ali delno prenese opravljanje koncesionirane gospodarske javne službe na drugo osebo v primerih določenih z zakonom, ali zaradi razlogov, določenih v koncesijski pogodbi.

## 2.3 Kvaliteta storitev

Ob zagotavljanju enakosti uporabnikov in načelu prepovedi diskriminacije lahko vzporedno z liberalizacijo in privatizacijo javnih služb, vse od osemdesetih let prejšnjega stoletja, zasledimo nov pristop v regulaciji dejavnosti javnih služb, pri kateri je bistven poudarek predvsem na kvaliteti javnih dobrin<sup>9</sup> in finančni učinkovitosti (več Pollit, 1995). Temeljna naloga države (in občine) pri izvajanju dejavnosti javne službe je v zagotavljanju kvalitetnih javnih dobrin po sprejemljivih cenah. Kvaliteta javnih dobrin je sicer pogosto rezultat tržnih prizadevanj izvajalca javne službe, zlasti tam, kjer je zagotovljena konkurenca med izvajalci, vendar lahko na primeru liberaliziranih sektorjev opazimo, da se EU pri ohranjanju in razvoju kvalitete javnih dobrin ni zanašala zgolj na tržna prizadevanja izvajalca, temveč je v nekaterih primerih s svojo zakonodajo določila standarde kvalitete. V drugih primerih pa zakonodaja EU pooblašča države članice, da same predpišejo standarde kvalitete (Green paper on services of general interest, 2003: 17).

Država mora pogosto naložiti posebne standarde glede minimalne kvalitete storitev javne službe,<sup>10</sup> ki se sicer razlikujejo pri različnih javnih službah, v vsakem primeru pa

<sup>9</sup> Sam pojem 'kvalitete' je predmet različnih interpretacij, ki jih lahko razmejimo na tri različne dimenzije. Prva je kvaliteta dobrine oz. storitve. Druga je tržna kvaliteta, ki je npr. rezultat dogovora med distributerjem električne energije in uporabnikom. Tretja pa je kvaliteta dobave (Malaman, 2001: 3).

<sup>10</sup> V skladu z določilom tretjega odstavka 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ se tehnični, oskrbovalni, stroškovni, organizacijski in drugi standardi ter normativi za opravljanje gospodarskih javnih služb urejajo s predpisi pristojnih ministrov. Podobno, kot to velja na področju izvajanja gospodarskih javnih služb, se standardi ter normativi za opravljanje negospodarskih javnih služb določajo z zakoni in podzakonskimi akti. V skladu z navedenim moramo opomniti, da je zakonodajalec z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ določil minimalne pogoje, ki jih mora izpolnjevati izvajalec pogrebne dejavnosti (7. člen ZPPDej), ministra, pristojna za gospodarstvo in zdravje pa sta določila minimalne standarde in normative za pogrebno vozilo za prevoz pojočnikov, primerne prostore za poslovanje s strankami, ustrezen prostor za urejanje pokojnikov, hladilni prostor, transportno krsto ter za ustrezno zaščito delavcev v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki; z Pravilnikom o minimalnih standardih in normativih za izvajanje pogrebne dejavnosti (Uradni list RS, št. 42/2017).



pomenijo dodatne stroške pri izvajanju javne službe. Posledično je torej cena javne dobrine odvisna od predpisane kvalitete javne dobrine. Država mora tako s svojo regulacijo doseči, da se uporabnikom dobavljajo kvalitetne storitve po sprejemljivih cenah (več Keller & Franken, 2006; Sand et al, 2004).

## 2.4 Dostopnost

Dostopnost se nanaša na ceno javne dobrine, ki se zagotavlja z izvajanjem dejavnosti javne službe. Gre za obveznost izvajalca dejavnosti javne službe, da zagotavlja javne dobrine po ceni, ki je dostopna vsakomur (Green paper on services of general interest, 2003: 18). Zagotavljanje javnih dobrin po dostopnih cenah je temeljna obveznost države, ki mora v skladu z načelom socialne države upoštevati interese posameznikov oziroma posameznih skupin prebivalstva. Tako je država dolžna zagotoviti javne dobrine po dostopnih cenah za vse strukture uporabnikov, tudi tiste s slabšim socialno ekonomskim položajem. Zaradi tega lahko v praksi držav zasledimo različne oblike regulacije (omejevanja) cen javnih dobrin. Ob navedenem pa lahko na področju izvajanja liberaliziranih dejavnosti javnih služb zasledimo povsem tržno oblikovanje cen javnih dobrin, pri čemer pa države pogosto zaradi zagotavljanja javnega interesa, opravljajo kontrolo nad njimi.

Ne glede na to ali cene javnih dobrin regulira država ali pa se te prosto oblikujejo na trgu, javne dobrine dejansko niso enako dostopne vsem uporabnikom. Zato je država dolžna z aktivnimi ukrepi nuditi pomoč zlasti tistim strukturam uporabnikov javnih dobrin, ki so je zaradi neugodnega socialnega položaja potrebni. S tem se med uporabniki javnih dobrin zagotavlja dejanska enakost pri pridobivanju materialnih in moralnih javnih dobrin.

Vrsto ukrepov pomoči lahko zasledimo tudi v slovenski pravni ureditvi. Tako se lahko npr. cene javnih dobrin, ki se zagotavljajo z izvajanjem dejavnosti gospodarskih javnih služb, določijo diferencirano po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nujenih javnih dobrin ter rednosti njihove dobave. Ob navedenem se lahko cene subvencionirajo iz sredstev proračuna. Subvencije pa so lahko diferencirane po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nujenih javnih dobrin (59., 60. člen ZGJS). Posebno obliko subvencioniranja predstavljajo tudi boni (vaucher), ki jih lahko da uporabnikom javnih dobrin država ali samoupravna lokalna skupnost in s katerimi le ti na podlagi lastne izbire plačujejo javne dobrine (65. člen ZGJS).

Kljub navedenemu pa v praksi vaucherski sistem v Sloveniji ni zaživel, razloge za to pa gre morebiti iskati v pomanjkljivi pravni ureditvi. V teoriji in praksi se termin voucher uporablja za bone, ki jih je mogoče uporabiti kot plačilno sredstvo za javne dobrine OECD, 1993: 3). Vaucherji imajo načeloma dve osnovni značilnosti, in sicer: • uporabnik javne dobrine pridobi z vaucherjem določeno denarno vrednost in • vaucher

uporabi posameznik kot plačilno sredstvo za uporabo določene javne dobrine (proizvoda ali storitve).

Z izdajo voucherjev oblast dejansko spodbudi kupno moč uporabnika javne dobrine, obenem pa mu omogoči, da se sam odloči, katere javne dobrine bo z voucherjem plačal. Prejemnik voucherja (plačila) je tako izvajalec javne službe, ki je lahko oseba javnega ali zasebnega prava. Po dobavljeni javni dobrini in izvedenem plačilu z voucherjem izvajalec javne službe vnovči voucher pri izdajatelju (državi oziroma lokalni oblasti), ki mu za prejeti voucher nameni javnofinančni transfer (več Valkama & Bailey, 2001).

## 2.5 Varstvo uporabnikov javnih dobrin

V teoriji in praksi se kot posebna obveznost izvajalca dejavnosti javne službe navaja tudi varstvo potrošnikov oziroma uporabnikov javnih dobrin. Ker so javne dobrine, ki se zagotavljajo z izvajanjem dejavnosti javne službe po večini predmet človekovih pravic, mora država, če je v njenem interesu, da njeni prebivalci nemoteno uživajo svoje pravice in svoboščine, zagotoviti ustrezno varstvo uporabnikov javnih dobrin. Slednje pa je glede na naravo izvajanja dejavnosti javne službe in razmerje med državo oziroma lokalno skupnostjo ter izvajalcem dejavnosti javne službe in samim uporabnikom javne dobrine večplastno.

V razmerju med državo oziroma lokalno skupnostjo in izvajalcem dejavnosti javne službe lahko država zagotovi spoštovanje pravic uporabnikov javnih dobrin z vrsto instrumenti. V slovenski pravni ureditvi lahko npr. zasledimo posebno obliko t.i. institucionalnega varstva uporabnikov javnih dobrin in njihovih interesov. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ npr. določa, da morajo država in lokalne skupnosti za posamezno ali več gospodarskih javnih služb ustanoviti posebna telesa za varstvo uporabnikov javnih dobrin, sestavljena iz njihovih predstavnikov (14. člen ZGJS). Navedena telesa dajejo pripombe in predloge v zvezi z izvajanjem gospodarskih javnih služb pristojnim organom države in lokalnih skupnosti, ki so jih dolžni o svojih stališčih in ukrepih obvestiti (15. člen ZGJS).

V razmerju med izvajalcem dejavnosti javne službe in uporabnikom javne dobrine pa je varstvo uporabnikov javnih dobrin obveznost javne službe le, kadar in kolikor presega splošna pravila o varstvu potrošnikov, ki se nanašajo na vse dejavnosti. Take posebne zahteve so običajno zavezane s posebnim zagotavljanjem varnosti pri izvajanju storitev, varovanja interesov uporabnika pri urejanju razmerja z izvajalcem (splošni pogoji za pogodbeno razmerje, transparentnost obračunavanja, omejene možnosti prenehanja izvajanja storitev ...), posebni mehanizmi pravnega varstva uporabnikov (pritožba in podobno sredstvo izvajalcu in/ali neodvisnemu telesu za varstvo uporabnikov) in sodelovanje uporabnikov pri urejanju in ocenjevanju storitev javne službe (Pirnat, 2004: 16-18).

V slovenski pravni ureditvi navedeno področje ureja veljavni Zakon o varstvu potrošnikov /ZVPot/ (Uradni list RS, št. 98/2004-UPB2, 114/2006-ZUE, 126/2007, 86/2009, 78/2011, 38/2014, 19/2015), po katerem se dejavnosti s področja varstva potrošnikov izvajajo kot javna služba (svetovanje potrošnikom, obveščanje in izobraževanje potrošnikov ter izvajanje primerjalnih ocenjevanj blaga in storitev), katere trajnost in nemotenost opravljanja zagotavlja v javnem interesu država (66. člen ZVPot). Na tem mestu pa moramo izpostaviti, da Zakon o varstvu potrošnikov /ZVPot/ ob splošnih določilih vsebuje vrsto posebnih določil, ki nudijo potrošnikom oziroma uporabnikom javnih dobrin posebno varstvo pri zagotavljanju javnih dobrin (npr. opominjanje potrošnikov, ki so v zamudi s plačili itn.). V okviru posebnega varstva uporabnikov javnih dobrin moramo spregovoriti še o t.i. kontrahirani dolžnosti izvajalca dejavnosti javne službe. V primerih, ko je uporaba javnih dobrin obvezna, so tako uporabniki javnih dobrin kot tudi izvajalci dejavnosti javne službe dolžni skleniti pogodbeno razmerje o zagotavljanju/dobavi javne dobrine. Katera od strank je dolžna skleniti pogodbo, je odvisno od konkretnega razmerja. Uporabniki so pogosto, skladno s prisilnimi predpisi, dolžni skleniti pogodbo z izvajalci nekaterih dejavnosti javnih služb, po drugi strani pa je izvajalcu dejavnosti javne službe pogosto naloženo, da sklenitve pogodbe ne sme odkloniti, če je uporabnikova ponudba skladna s predpisanimi splošnimi pogoji. Uporabnik ima tako v danem primeru pravico zahtevati od izvajalca sklenitev pogodbe (17. člen Obligacijskega zakonika /OZ/). Izhajajoč iz navedenega velja pri izvajanju mnogih dejavnosti javnih služb, seveda ob izpolnitvi določenih pogojev navedena kontrahirana dolžnost, in sicer bodisi na strani izvajalca dejavnosti javne službe bodisi na strani uporabnika javne dobrine, največkrat pa obojestransko. Na tem mestu pa je potrebno opozoriti, da se pri izvajanju nekaterih dejavnosti javnih služb (npr. oskrba z zemeljskim plinom, elektriko itn.) v okviru možnosti zagotavlja svoboda pri izbiri pogodbenega partnerja, in sicer tedaj, ko izvajalec na določenem teritoriju nima pravega monopola. Tedaj je uporabnik prost pri odločitvi, s katerim izvajalcem dejavnosti javne službe bo vstopil v pogodbeno razmerje (Mužina, 1998: 7).

V primeru kršitve navedene dolžnosti sklenitve pogodbe s strani izvajalca dejavnosti gospodarske javne službe lahko uporabnik od pristojnega državnega organa ali organa lokalne skupnosti celo zahteva izdajo odločbe, s katero naj ta odloči o njegovi pravici, za katero meni, da je kršena, in naloži izvajalcu dejavnosti javne službe ustrezno ravnanje (16. člen ZGJS). S tem je zagotovljeno uporabniku najširše jamstvo za dostop do javne dobrine, ki ga mora zagotavljati izvajalec javne službe.

Ob navedenem pa moramo opomniti še na določilo 3. člena Zakona o splošnem upravnem postopku /ZUP/, po katerem morajo izvajalci javnih služb uporabljati pravila upravnega postopka, kadar odločajo o pravicah ali obveznostih njihovih storitev. Ideja o uporabi uporabi splošnega upravnega postopka tudi pri odločanju o teh pravicah in obveznostih izvira iz enakosti procesnega razmerja, ki nastaja pri tem odločanju. Podobno kot pri odločanju v upravnih zadevah gre tudi tu za enostransko odločanje s strani izvajalca javne službe, ki s svojo enostransko odločitvijo oblikuje pravno

razmerje, katerega vsebina je pravica uporabnika. To, da izvajalec javne službe ni izvajalec oblasti, ni pomembno, saj pri pravicah pozitivnega statusa sploh ne pride do njenega izvajanja. Sankcija v tem razmerju ni neka oblastna prisila, ampak samo ta, da izvajalec uporabniku ne prizna njegove pravice. Pri tem pa izvajalec javne službe nastopa kot močnejša stranka v tem razmerju, zato potrebuje uporabnik podobno procesno varstvo v razmerju do izvajalca javne službe, kot ga ima posameznik pri odločanju uprave o njegovih pravicah v upravnih zadevah (Jerovšek & Trpin, 2004: 46-50).

V sklopu varstva uporabnikov javnih dobrin moramo izpostaviti tudi vprašanje odškodninske odgovornosti izvajalcev dejavnosti javnih služb in pri njih zaposlenih oseb za škodo, ki jo povzročijo uporabniku javne dobrine s svojim protipravnim ravnanjem, ali pa za škodo, ki nastane zaradi uporabe proizvoda, ki ga proizvaja izvajalec javne službe in je predmet dejavnosti javne službe.

Naj uvodoma opomnimo, da po splošnih načelih odškodninskega prava za protipravna dejanja delavcev, do katerih je prišlo pri delu ali v zvezi z delom, odškodninsko odgovarja pravna ali fizična oseba, pri kateri je delavec zaposlen takrat, ko je škoda nastala, razen če dokaže, da je delavec v danih okoliščinah ravnal tako, kot je bilo treba (147. člen OZ). Če pa je povzročitelj škode organ pravne osebe, pa odpade ločevanje med dejanjem in odgovornostjo, ker so dejanja organa dejanja pravne osebe same (147. člen OZ). Ob navedenih splošnih načelih odškodninske odgovornosti lahko v zakonodaji zasledimo še posebne določbe, ki se nanašajo na odgovornost izvajalca dejavnosti javne službe in pri njem zaposlenih oseb. Med posebnimi določbami moramo ločiti med tistimi, ki se nanašajo na: • državo oziroma samoupravno lokalno skupnost in pri njej zaposlene osebe; • specializirane osebe javnega prava, ki v okviru svoje pristojnosti izvajajo dejavnost javne službe (javno podjetje, javni zavod, javni gospodarski zavod ...) in • osebe zasebnega prava, katerim je poverjeno izvajanje dejavnosti javne službe.

Določbe o odškodninski odgovornosti javnih uslužbencev, zaposlenih v organih državne uprave in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, lahko zasledimo v veljavnem Zakonu o javnih uslužbencih /ZJU/. V skladu z določili Zakona o javnih uslužbencih /ZJU/ je za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec, tretja oseba pa lahko zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki ji je protipravno povzročil škodo, če je bila škoda povzročena naklepno (135. člen ZJU). Navedene določbe predstavljajo konkretizacijo temeljne človekove pravice do povračila škode zaradi protipravnega delovanja javne oblasti iz 26. člena Ustave RS. Po drugi strani pa navedena ureditev odškodninske odgovornosti javnih uslužbencev nadomešča določbe o odškodninski odgovornosti delavcev v skladu s splošnimi predisi o delovnih razmerjih (Pirnat, 2004: 346-347). Na navedene določbe se lahko oškodovani uporabnik javne dobrine opre zgolj takrat, kadar država ali samoupravna lokalna skupnost izvajata

dejavnost javne službe v lastni režiji. V primerih, ko država oziroma samoupravna lokalna skupnost ustanovi specializirano osebo javnega prava (javno podjetje, javni zavod ...), sama načeloma ne odgovarja za škodo, ki jo uporabniku javne dobrine s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo osebe, zaposlene v specializirani osebi javnega prava. V primerih, ko pa država ali samoupravna lokalna skupnost podelita osebi zasebnega prava koncesijo za opravljanje javne službe, pa država oziroma samoupravna lokalna skupnost praviloma ne odgovarjata za škodo, ki jo pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem javne službe povzročijo uporabniku javne dobrine pri koncesionarju zaposlene osebe oziroma odgovarjata subsidiarno, razen če ni skoncesijsko pogodbo dogovorjena drugačna vrsta odgovornosti (53. člen ZGJS).

Izhajajoč iz navedenega lahko sklenemo, da varstvo uporabnikov javnih dobrin bistveno vpliva na samo organizacijo izvajanja dejavnosti javne službe, saj se v nekaterih, z zakonom določenih primerih, uporabniki javnih dobrin neposredno vključujejo v upravljanje izvajalca javne službe, v drugih pa tako država oziroma samoupravna lokalna skupnost odgovarjajo ob izvajalcu dejavnosti javne službe in pri njem zaposlenih osebah za njihovo protipravno ravnanje pri zagotavljanju javnih dobrin (več Šinkovec, 1998).



## **Financiranje 24-urne dežurne pogrebne javne službe**

V slovenski pravni ureditvi sistem financiranja tako gospodarskih javnih služb ni urejen s sistemskim zakonom. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ sicer vsebuje določbe o financiranju izvajalcev dejavnosti javnih služb vendar lahko ob teh določilih zasledimo tudi specifično ureditev v področni zakonodaji, torej tudi v Zakonu o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/. Kljub pozitivnim učinkom, ki jih imel Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ v času nastanka, lahko ravno na področju financiranja javnih služb zasledimo vrsto pomanjkljivosti in nejasnosti. Še več, obstoječi sistem financiranja javnih služb ne spodbuja učinkovitega in racionalnega izvajanja posameznih dejavnosti javnih služb, še posebej v primerih, ko dejavnosti javnih služb izvajajo bodisi država oziroma lokalne skupnosti v lastni režiji bodisi specializirane osebe javnega prava.

Izvajanje dejavnosti gospodarske javne službe pa se načeloma financira z zaračunavanjem cen proizvodov in storitev, ki jih plačujejo uporabniki na podlagi vnaprej določenih tarif, taks, nadomestil ali povračil. Medtem ko udeleženci na trgu svobodno oblikujejo cene dobrin na podlagi ponudbe in povpraševanja ter drugih konkurenčnih dejavnikov, so cene javnih dobrin, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami (v danem primeru tudi storitve 24-urne dežurne pogrebne javne službe), praviloma regulirane. Ob regulaciji cen, pa lahko predvsem na področju izvajanja liberaliziranih dejavnosti javnih služb zasledimo povsem tržno oblikovanje cen javnih dobrin, pri čemer pa države pogosto zaradi zagotavljanja javnega interesa vršijo kontrolo nad njimi. Vzrok za regulacijo in kontrolo cen je v monopolnem in prevladujočem položaju izvajalcev javnih služb, ki pogosto vodi v določanje (visokih) monopolnih cen javnih dobrin. Da bi država preprečila navedeno in zagotovila uporabnikom dostop do javnih dobrin po dostopnih cenah, mora tako vzpostaviti ustrezne institute cenovne regulacije in nadzora. Z regulacijo cen javnih dobrin in nadzorom nad njimi pa država dejansko nadomesti konkurenčne dejavnike, ki vladajo na trgu.

V skladu z veljavnim Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ se cene proizvodov in storitev, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom (59. člen ZGJS). Način oblikovanja cen javnih dobrin, ki se zagotavljajo z gospodarskimi javnimi službami, je ukrep kontrole cen. Vlada lahko sprejme ukrepe kontrole cen, med katerimi veljavni Zakon o kontroli cen /ZKC/ (Uradni list RS, št. 51/2006-UPB1) določa tudi določitev mehanizma (metodologije) cen, s

katerim se določi način oblikovanja cen, kadar gre za dejavnosti, v kateri ima posamezno podjetje ali enota, ki samostojno opravlja dejavnost ali nekaj podjetij monopolni ali prevladujoč položaj, pa so te dejavnosti nujne za zadovoljevanje potreb ljudi in organizacij. Primeren ukrep kontrole cen pa lahko določi tudi pristojen organ lokalne skupnosti za cene storitev javnih služb iz pristojnosti lokalne skupnosti (8. člen ZKC).

Ob navedenem moramo opomniti, da je z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ določeno, da Vlada RS z uredbo določi metodologijo za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, katere stroški pa vključujejo stroške prevozov, hladilnih prostorov in druge splošne stroške izvajalca javne službe (9. člen ZPPDej).

Kljub navedeni pristojnosti regulacije cen in enotni metodologiji za določitev cen 24-urne dežurne pogrebne službe na ravni države, pa bomo lahko na področju izvajanja 24-urne dežurne pogrebne službe, enako kot lahko to zasledimo v praksi izvajanja nekaterih dejavnosti gospodarskih javnih služb, priča povsem različnim cenam 24-urne dežurne službe, kar pa bo postavljalo uporabnike posameznih kategorij uporabnikov v neenak položaj.



## **Oblike izvajanja 24-urne dežurne pogrebne javne službe**

Nacionalne oblasti držav članic EU so v načelu svobodne pri odločitvi o tem, s katerimi dejavnostmi se bodo zagotavljale javne dobrine in v kakšnem obsegu. Ob odločitvi nacionalne oblasti o tem, s katerimi dejavnostmi se bodo zagotavljale javne dobrine in v kakšnem obsegu, morajo slednje odločiti tudi o načinu alokacije (načrtnem razdeljevanju) in distribucije (organiziranem razdeljevanju) omejenih javnih dobrin, ki so predmet izvajanja dejavnosti javnih služb, med uporabnike. Odločiti morajo torej o organizaciji razdeljevanja javnih dobrin med uporabnike. Tako ima sistem javnih služb ob vsebinskem tudi organizacijski vidik, ki pa se kaže v (organizacijskih) oblikah izvajanja javnih služb. V praksi držav članic EU in tudi širše lahko zasledimo vrsto raznolikih sistemov izvajanja javnih služb, ki variirajo med javnim sektorjem in trgom in vključujejo številne in zelo raznolike (organizacijske) oblike izvajanja javnih služb.

Kot smo že navedli so države članice EU v mejah pravila prava EU svobodne pri izbiri organizacijskih oblik in načina izvajanja dejavnosti (gospodarskih) javnih služb. Samostojno se odločajo, ali bodo dejavnosti (gospodarskih) javnih služb izvajale same v okviru svojega aparata ali pravne osebe, ki jo ustanovijo v ta namen, ali pa bodo nalogo in pravico do izvajanja dejavnosti (gospodarske) javne službe podelile tretji osebi (entiteti javnega ali zasebnega prava) (Green paper on services of general interest, 2003: 24). Slednje praktično pomeni, da lahko dejavnost javne službe izvaja vsak pravni subjekt bodisi javnega bodisi zasebnega prava. Skladno z navedenim moramo na tem mestu opomniti, da je zakonodajalec z Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ določil, da se 24-urna dežurna pogrebna služba izvaja v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Slednje pomeni, da mora občina organizirati izvajanje navedene javne službe v eni izmed organizacijskih oblik, določenih v 6. členu Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, in sicer: • v režijskem obratu; • v javnem gospodarskem zavodu; • v javnem podjetju • z dajanjem koncesij.

Izhajajoč iz navedenega lahko tako ločimo tri temeljne (organizacijske) oblike izvajanja (dejavnosti) javnih služb, in sicer lahko kot izvajalci dejavnosti javne službe nastopijo: • država oziroma lokalne skupnosti v režiji upravnih služb, • neodvisne (specializirane) osebe javnega prava in • osebe zasebnega prava. Slednji dve organizacijski obliki pa se v mednarodni praksi označujeta s skupnim terminom paradržavne organizacije (Hood et al, 1998: 5).

## 1 Izvajanje javne službe v režiji upravnih služb občin

Izvajanje dejavnosti javnih služb v režiji upravnih služb teritorialnih oseb javnega prava - države in lokalnih skupnosti - sodi med najstarejše in tradicionalne oblike izvajanja dejavnosti javnih služb, ki je dobro poznana upravni teoriji in praksi. V praksi držav članic EU lahko v okviru upravnih služb države oziroma lokalne skupnosti, sicer zasledimo vrsto raznolikih organizacijskih oblik, ki pa so v organizacijskem smislu sestavni del države oziroma lokalne skupnosti, zanje pa je značilno, da: • se neposredno financirajo iz proračuna, • zaposljujejo javne uslužbenke, • njihove ustanoviteljske pravice praviloma niso prenosljive, • njihovo poslovanje poteka po posebej določenih pravilih in • so pod neposredno 'kontrollo' politične oblasti.

Podobno kot velja za državno upravo, lahko tudi občine zagotovijo izvajanje dejavnosti javnih služb, ki jih same določijo, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom, neposredno v okviru občinske uprave (61. člen ZLS). Občine lahko tako organizirajo izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, torej tudi 24-urne dežurne pogrebne službe, v obliki režijskega obrata. Slednji se organizira za izvajanje gospodarskih javnih služb bodisi kot nesamostojen ali kot samostojen režijski obrat po predpisih, ki urejajo upravo oziroma službe lokalnih skupnosti. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ pa posebej poudarja, da režijski obrat ni pravna oseba (17. člen ZGJS). V praksi lahko zasledimo, da ima praktično vsaka občina ustanovljen režijski obrat v okviru občinske uprave.

## 2 Horizontalno sodelovanje občin

Pri 'horizontalnem sodelovanju' pri izvajanju javnih služb gre za oblike sodelovanja (partnerstva), ki so jih razvili bodisi organi regionalnih bodisi lokalnih oblasti, ki delujejo na istem nivoju z enakimi pooblastili (in običajno s primerljivimi sredstvi) in vključuje partnerje na istem nivoju. Tovrstna partnerstva se odražajo v: • usklajevanju politik različnih organov oblasti brez ustanovitve pravne osebe<sup>1</sup> ali • ustanovitvi (samostojne) specializirane pravne osebe (javnega prava)<sup>2</sup> (Vandamme, 2004: 145-149).

---

<sup>1</sup> Tovrstna partnerstva, ki so najmanj zapletena, so običajno neučinkovita za usklajeno izvajanje dejavnosti javnih služb, kadar se na s strani izvajalcev pojavi več organov oblasti (partnerjev). V teh primerih je primernejša ustanovitev specializirane pravne osebe (javnega prava), ki jo skupno financirajo in upravljajo organi oblasti, vključeni v partnerstvo.

V praksi so pogosta partnerstva med organi, ki skupno dodelijo izvajanje storitve, ki je predmet dejavnosti javne službe, zasebnemu ponudniku (običajno gre za franšizo ali za izvedbo javnega naročila). V teh primerih pa pogosto prihaja do neučinkovitega usklajevanj pri izboru enega ponudnika in kršitev proceduralnih pravil in predpisov s področja javnega naročanja, zlasti pa zakonodaje EU glede transparentnosti in nepristranosti v postopkih javnega naročanja.

Ob navedenih so v praksi pogosta tudi pogodbeni partnerstva med organi oblasti, pri katerih eden ali več organov oblasti prenese izvajanje dejavnosti javne službe na drug organ oblasti. Na tem mestu se izpostavi zlasti vprašanje t.i. prenosa javnih služb v izvajanje, in sicer v okoliščinah,

V okviru oblik horizontalnega sodelovanja pri izvajanju javnih služb moramo opomniti predvsem na različne oblike medobčinskega sodelovanja. Tovrstne oblike horizontalnega sodelovanja, ki na nivoju temeljnih enot lokalne samouprave opravljajo njihove skupne naloge, so v sistemih lokalne samouprave evropskih držav poznane že več kot sto let. Medobčinsko sodelovanje npr. obravnavajo vsi zakoni, s katerimi posamezne države urejajo lokalno samoupravo na temeljnem nivoju. Kar nekaj držav, med njimi predvsem Francija, pa je npr. uredila medobčinsko sodelovanje s posebnimi zakoni. Ustavni položaj lokalne samoupravne institucije pa imajo občinske asociacije v Nemčiji in Avstriji.

Pri tem zakoni praviloma ne posegajo v funkcionalno kompetenčno subjektiviteto lokalne samouprave na temeljnem nivoju. Pospeševanje medobčinskega sodelovanja je na normativnem področju šlo v dve smeri. Prva smer (uporabljena v Avstriji na zveznem nivoju in v Italiji) je zakonsko normiranje obveznega oblikovanja zvez za določene naloge. Druga smer (Belgija, Nemčija - Bavarska, Švedska, Nizozemska, Finska) pa je šla v smer pospeševanja prostovoljnega povezovanja občin za določene naloge. Poseben primer je francosko medobčinsko sodelovanje, ki je zraslo na enonamenskih zvezah (prvi zakon 1890), ki so z večnamenskimi zvezami, distrikti in zvezami občin prerasli vsa podobna gibanja po vrstah in po številu interesnega institucionalnega medobčinskega sodelovanja. Zato je Francija 1998 sprejela poseben zakon o medobčinskem sodelovanju, v katerem vzpostavlja tri oblike institucij tega sodelovanja - zveze občin, zveze naselij in mestne zveze, postavlja zahteve glede števila prebivalstva, sklenjenosti območja in nalog, ki jih zveza mora 'izbrati', da bi imela

---

ko lokalni ali regionalni organ oblasti razvija in razširja dejavnosti javne službe in jih izvaja v lokalnem območju (ali za en organ ali za več partnerskih organov oblasti). Dvoje ali več organov oblasti se tako lahko pogodbeno obvežejo, da prenesejo v izvajanje dejavnost javne službe na tretji organ oblasti. Na eni strani mora medsebojna pogodba tako določati obseg obveznosti novega izvajalca dejavnosti javne službe, na drugi strani pa mora pogodba določati povračilo (v glavnem finančne narave), ki ga izplača organ, ki je na nekoga prenesel navedene naloge. Tovrstna partnerstva so načeloma učinkovita samo pri izvajanju dejavnosti javne službe, ki so pomembne za vse sodelujoče organe oblasti. Primere tovrstnega sodelovanja lahko zasledimo na primerih prevozov otrok, čiščenju odpadnih vod, intervencijskih storitvah ali v zdravstveni dejavnosti. V glavnem pa jih zasledimo v Nemčiji, na Finskem, Irskem in v Združenem kraljestvu.

<sup>2</sup> Na tem mestu moramo razlikovati med prostovoljnim sodelovanjem pri ustanovitvi specializirane osebe (javnega prava) in tistim, ki ga zahteva zakon. V praksi držav članic EU lahko zasledimo primere posebnih oblik obveznega sodelovanja: • v Španiji (interesna združenja občin), • v Franciji (nekatero mestne skupnosti), • v Grčiji (razvojna partnerstva, ki se ustanovijo z ministrsko odločbo), • na Nizozemskem (od leta 1994 zakon zahteva obvezno sodelovanje lokalnih ali regionalnih organov oblasti pri skupnih projektih; vlada lahko občinam izda obvezno navodilo za sodelovanje); v Združenem kraljestvu (zakon zahteva takšno sodelovanje na kateremkoli področju). Za prostovoljno sodelovanje pa se običajno odločajo organi oblasti, ki si prizadevajo zlasti racionalizirati izvajanje dejavnosti javnih služb ali razdeliti breme investicij v javno infrastrukturo.

dostop do sredstev, ki jih država namenja za pospeševanje dejavnosti lokalne samouprave. Francoski način spodbujanja medobčinskega sodelovanja je svojevrsten in uspešen način spremembe teritorialne organizacije uprave.

V vseh navedenih državah je medobčinsko sodelovanje institucionalizirano in predstavlja samostojen pravni subjekt (javnega prava), ki opravlja občinske zadeve za svoje ustanoviteljice, ki teh nalog ne opravljajo več same. Organizacijsko imajo vse oblike predstavniško telo (praviloma sestavljeno paritetno in posredno) ter upravni sistem - organizacijo.<sup>3</sup> Poudariti je treba, da v primeru institucij medobčinskega sodelovanja, kot so opredeljene v zakonih držav članic EU, ne gre za oblikovanje upravnih sistemov novih 'večjih' lokalnih skupnosti, temveč za istovrstne lokalne samouprave (Gotovac, 2003: 74-76).

Institucionalizacijo medobčinskega sodelovanja lahko zasledimo tudi v slovenski pravni ureditvi lokalne samouprave. Veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ tako določa, da lahko samoupravne lokalne skupnosti med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena (torej tudi na področju izvajanja dejavnosti javnih služb). V ta namen pa lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe in organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove ter se povezujejo v skupnosti, zveze in združenja (6. člen ZLS). Navedena določba je splošna in predstavlja v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave uzakonjeno načelo prostovoljnega sodelovanja samoupravnih lokalnih skupnosti.<sup>4</sup>

V skladu z navedenim se lahko npr. dve ali več občin odloči, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave. Organ skupne občinske uprave ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave ustanovijo občinski sveti občin s splošnim aktom, ki ga sprejmejo v istem besedilu in s katerim določijo naloge in notranjo organizacijo skupne občinske uprave (49., 49.a člen ZLS).<sup>5</sup> Tako se lahko dvoje ali več občin odloči, da v okviru skupne občinske uprave za izvajanje dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb ustanovijo režijski obrat v skladu z določili

---

<sup>3</sup> Kot posebno obliko medobčinskega sodelovanja v večini držav članic EU lahko zasledimo t.i. združenja občin, katerih namen je skupno izvajanje dejavnosti javnih služb (oskrba z energijo in vodo, transport, zbiranje in obdelava odpadkov, upravljanje ustanov zdravstvenega varstva, npr. bolnišnice, zdravstveni domovi itd., varstvo okolja, upravljanje objektov za šport in rekreacijo itd.).

<sup>4</sup> Evropska listina lokalne samouprave v treh točkah 10. člena zagotavlja lokalnim oblastem pravico, da v okviru zakona oblikujejo konzorcij za izvajanje svojih pooblastil in nalog skupnega pomena, pravico lokalnih oblasti do združevanja zaradi varstva in pospeševanja skupnih koristi pravico do mednarodnega sodelovanja in združevanja.

<sup>5</sup> Na tem mestu naj opomnimo, da se lahko župani občin ustanoviteljic organa skupne občinske uprave dogovorijo, da se naloge skupnega organa opravljajo v eni izmed občinskih uprav občin ustanoviteljic (tretji odstavek 49.a člena ZLS).

veljavnega Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki je lahko samostojen ali nesamostojen. Navedeno obliko povezovanja med občinami stimulira tudi država, saj se občini za izvajanje posameznih nalog na področju zagotavljanja in izvajanja javnih služb, ki jih organizira v okviru skupne občinske uprave, zagotavljajo dodatna sredstva iz državnega proračuna v višini 50% v preteklem letu realiziranih odhodkov njenega proračuna za financiranje organiziranega skupnega opravljanja posameznih nalog občinske uprave. Posamezna občina je upravičena do navedenih sredstev, če se naloge opravljajo za dve ali več občin in jih opravljajo zaposleni, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje strokovne izobrazbe (26. člen ZFO-1).

Ob navedenem pa lahko dvoje ali več občin zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi specializirano osebo javnega prava, t.j. javni (gospodarski) zavod ali javno podjetje. Ob tem pa morajo občine ustanoviteljice za uresničevanje ustanoviteljskih pravic občin ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb ustanoviti svet ustanoviteljic, ki ga sestavljajo župani (61. člen ZLS). Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ tako dopušča občinskim svetom, da lahko ob ustanovitvi skupnega organa nanj prenesejo tudi svoje pristojnosti v zvezi z izvrševanjem ustanoviteljskih pravic, kar pa je lahko ustavno sporno. Občinski svet je po določbah Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. v okviru svojih pristojnosti občinski svet med drugim sprejema odloke in druge občinske akte, s katerimi ureja občinske javne zadeve; župan pa predstavlja in zastopa občino. S prenosom pristojnosti v zvezi z izvrševanjem ustanoviteljskih pravic se zaradi pomankljive ureditve razmerja med ustanoviteljem (občino) in specializirano osebo javnega prava (javnim (gospodarskim) zavodom ali javnim podjetjem) pogosto prenesejo tako posebne pravice ustanovitelja kot tudi regulatorne pristojnosti. Slednje pa je posebej sporno, saj so regulatorne pristojnosti občine po svoji pravni naravi njena javnopravna upravičenja v razmerju do vseh izvajalcev gospodarskih javnih služb, ne le tistih, katerih ustanoviteljica je. Z navedenim Zakonom o lokalni samoupravi /ZLS/ dejansko dopušča, da o regulaciji dejavnosti posamezne javne službe odločajo župani občin ustanoviteljic.

Pri tem pa moramo biti pozorni, da se navedeni skupni organ ustanovi 'za uresničevanje ustanoviteljskih pravic' posameznega javnega podjetja in javnega (gospodarskega) zavoda. Slednje pomeni, da akte in morebitne spremembe, imenovanje predstavnikov ustanovitelja v upravni odbor javnega gospodarskega zavoda, imenovanje direktorja javnega gospodarskega zavoda (če za to ni pristojen upravni odbor) ter druge odločitve v zvezi z ureničevanjem ustanoviteljskih pravic praviloma sprejemajo občinski sveti kot najvišji organi odločanja o zadevah iz občinske pristojnosti. Pri določanju pristojnosti občinskih organov oziroma sveta ustanoviteljic v aktu o ustanovitvi javnega podjetja oziroma javnega gospodarskega zavoda pa moramo biti posebej pozorni na možnost, da takšen akt, ki je sicer individualni akt, lahko vsebuje tudi določbe, ki imajo značaj splošnega akta oziroma občinskega predpisa. Drugi del nalog, ki so lahko naloge skupnega organa, pa se nanašajo na 'usklajevanje odločitev občin v zvezi z

zagotavljanjem javnih služb'. Odločitve same bo sprejel v skladu z zakonom pristojni organ po predhodnem usklajevanju v svetu ustanoviteljic, ki bo sprejel usklajen predlog. Tako lahko zaključimo, da navedeno določilo 61. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ omogoča medobčinsko sodelovanje le na nivoju aktov poslovanja (Gotovac, 2003: 78). Na tem mestu naj opomnimo, da v praksi le redko zasledimo navedene svete ustanoviteljic za izvajanje ustanoviteljskih pravic, čeprav je njihova ustanovitev po navedenem določilo 61. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ obvezna.

### 3 Neodvisne (specializirane) osebe javnega prava

Izhajajoč iz sodne prakse Sodišča EU pomeni 'posebna in/ali izključna pravica' pravico, ki jo (lahko) podeli državni organ, organ lokalne samouprave (torej teritorialna oseba javnega prava) ali nosilec javnih pooblastil s splošnim, posamičnim ali drugim aktom *de iure imperii* in katerega namen ali posledica je omejitev izvajanja dejavnosti na podlagi pridobljene take pravice enega ali več, vendar omejeno število oseb (praviloma zasebnega prava), če pri tem druge osebe, ki te pravice nimajo na istem geografskem področju, iste dejavnosti pod vsebinsko enakovrednimi pogoji ne morejo opravljati.<sup>6</sup> Podobno definicijo lahko v slovenski pravni ureditvi zasledimo v veljavnem Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ (Uradni list RS, št. 127/2006). Slednji določa, da je 'posebna ali izključna pravica pravica, ki jo podeli javni partner (država ali samoupravna lokalna skupnost) in katere namen je omejitev pravic izvajanja dejavnosti na eno ali več oseb, vendar je število oseb omejeno, če pri tem druge osebe, ki te pravice nimajo, na istem geografskem območju iste dejavnosti pod enakovrednimi pogoji ne morejo izvajati' (5. člen ZJZP). Literaturi je skupno, da je razlika med posebnimi in izključnimi pravicami kvantitativnega in ne kvalitativnega značaja, saj naj bi šlo za posebne pravice tedaj, ko so izključne pravice podeljene večjemu številu subjektov (v primeru enega subjekta pa gre za izključne pravice) (Mužina, 2004: 37, 86).

Izhajajoč iz navedenega lahko torej organi oblasti (v širšem smislu) podelijo posebne in/ali izključne pravice za izvajanje dejavnosti javne službe bodisi osebi javnega prava bodisi osebi zasebnega prava s splošnim, posamičnim ali drugim aktom *de iure imperii*. Upošteva je slovensko pravno ureditev, lahko organi oblasti (v širšem smislu) podelijo posebno in/ali izključno pravico za izvajanje dejavnosti gospodarske javne službe: • z ustanovitvijo neodvisne (specializirane) osebe javnega prava (npr. javnega podjetja, javnega gospodarskega zavoda) oziroma pravne osebe zasebnega prava ali • s podelitvijo koncesije javne službe.

<sup>6</sup> Definicija je oblikovana na podlagi sodbe Sodišča ES v zadevi 302/94, *R. proti Secretary of State for Trade and Industry, expl. British Telecommunications plc, t.i. Leased Lines*.

### **3.1 Podelitev posebne in izključne pravice z ustanovitvijo neodvisne (specializirane) osebe javnega prava**

V sklop neodvisnih (specializiranih) oseb javnega prava šteje upravna teorija širok krog organizacijskih oblik s statusom pravne osebe javnega prava, ustanovljenih z namenom izvajanja dejavnosti v javnem interesu. Kljub temu, da lahko v praksi držav članic EU zasledimo raznovrstne organizacijske oblike neodvisnih (specializiranih) oseb javnega prava, v upravni teoriji ne zasledimo enotne in obče definicije tovrstnih paradržavnih organizacij. Njihovi bistveni značilnosti sta v njihovi javnopravni subjektiviteti (imajo status osebe javnega prava) in neodvisnosti. Slednja pa mora biti v prvi vrsti organizacijska, kar zlasti pomeni, da ne smejo biti sestavni del upravne strukture države oziroma lokalnih skupnosti. Ob navedenih pa je zanje značilno, da se ustanovijo s (posebnim) javnopravnim aktom in da lastništvo nad njimi praviloma ni prenosljivo, pogosto pa imajo poseben davčni položaj (Hood, 1998: 6-7).

Uvodoma v to poglavje moramo navesti, da med mnogoterimi organizacijskimi oblikami neodvisnih (specializiranih) oseb javnega prava ločimo med profitnimi in neprofitnimi, glede na namen izvajanja dejavnosti v javnem interesu. Zaradi tega bomo tovrstne paradržavne organizacije razmejili in proučevali ločeno. Pri proučitvi ureditve posameznih organizacijskih oblik pa se bomo omejili zgolj na dve temeljni obliki po Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, to sta javno podjetje, kot obliko profitne in javni gospodarski zavod kot obliko neprofitne neodvisne za izvajanje dejavnosti javnih služb specializirane osebe javnega prava. V razpravi o navedenih organizacijskih oblikah se bomo posvetili zlasti statusnopravnim (korporacijskim) vprašanjem, ob tem pa se bomo dotaknili enega ključnih vprašanj delovanja specializiranih oseb javnega prava, to je razmerju med državo oziroma lokalno skupnostjo in specializirano osebo javnega prava.

#### **3.1.1 Javno podjetje**

Vse od tridesetih in štiridesetih let prejšnjega stoletja dalje so imela javna podjetja v gospodarstvih evropskih držav pomembno, če ne celo odločilno vlogo v posameznih sektorjih (npr. na področju oskrbe s plinom, električno energijo, komunalnimi storitvami itn.). Nekatera izmed teh podjetij, ki so bila pogosto v javnopravni lasti države, so pogosto konkurirala zasebnim podjetjem s proizvodnjo enakih ali podobnih proizvodov in storitev na trgu, ob tem pa je potrebno opomniti, da so zanje pogosto veljala posebna pravila in ugodnosti. Številnim javnim podjetjem so javne oblasti dodelile posebne naloge: zagotavljati so morale dobrine v javnem interesu, kar pa po večini ni bilo dobičkonosno. Zaradi tega pa so uživala posebne in pogosto tudi izključne pravice, kar pa je vodilo v njihov monopolni položaj na trgu (Camenen, 1996: 7-9).

V osemdesetih letih prejšnjega stoletja pa lahko predvsem v Franciji, Italiji, Grčiji, Nemčiji, na Portugalskem zasledimo trend privatizacije tako javnih podjetij kot tudi

izvajanja dejavnosti javnih služb, ki pa se je vse do danes razširil praktično v vseh državah članicah EU. Na tem mestu naj opomnimo, da se vzporedno s procesom privatizacije razvija tudi trend liberalizacije in deregulacije izvajanja dejavnosti javnih služb, katerih cilj je zmanjšati obseg privilegiranih načinov izvajanja dejavnosti javnih služb ter uvajanje konkurence v te dejavnosti.

Podobno kot v ostalih evropskih državah je bilo za prvo polovico prejšnjega stoletja (do konca druge svetovne vojne) tudi za območje današnje Slovenije značilno obdobje močnega državnega kapitalizma, po vojni pa je, kar je bilo sicer značilno za vse socialistične režime, sledilo poddržavljanje monopolov in velikih podjetij, katerih dobičke naj bi država nato porabljala v boju proti finančni in ekonomski neenakosti (Ferk, 2007: 2-8).

V obdobju nekdanje socialistične Jugoslavije instituta javnega podjetja praktično nismo poznali, v slovenski pravni red pa ga je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja uvedel Zakon o podjetjih /ZPod/ v letu 1988, s katerim je takratni jugoslovanski sistem znova uvedel tržne zakonitosti, priznaval podjetništvo na področju vseh organizacijskopравnih oblik, omogočal ustanavljanje podjetij v zasebni, mešani in družbeni lastnini in omogočal ustanavljanje vseh oblik gospodarskih družb (Ivanjko & Kocbek, 2003: 75). Zakon o podjetjih /ZPod/ je vseboval za takratni čas revolucionarne spremembe in je, zanimivo, uvedel institut javnega podjetja kot samostojno statusnopravno obliko z lastno pravno subjektiviteto, za katero je določil, da se lahko ustanovi kot podjetje (pravna oseba, ki opravlja gospodarsko dejavnost zaradi pridobivanja dohodka oziroma dobička) v družbeni lasti (podjetja, ki poslujejo s sredstvi v družbeni lastnini) ali pa kot podjetje v mešani lasti (ko se vanj vlagajo sredstva v različnih oblikah lastnine: družbeni, zadružni, v lasti občanov, civilnih pravnih oseb ali v lastnini tujih oseb) (2. člen ZPod). Javna podjetja so tako lahko ustanovila takratne družbenopolitične skupnosti in druge družbenopolitične pravne osebe (kasneje pravne in fizične osebe) za proizvodnjo in promet določenih proizvodov in za opravljanje storitev, ki so nenadomestljivi pogoj za življenje in delo občanov ali za delo drugih javnih podjetij na določenem območju ali če je bilo to nujno za delo organov družbenopolitične skupnosti (elektrogospodarstvo, železniški promet, poštni promet, telefonski promet, telegrafski promet itn.). Sredstva za ustanovitev javnega podjetja je moral zagotoviti ustanovitelj. Dejavnost javnega podjetja, pogoji delovanja in način oblikovanja cen in storitev pa so se določili z aktom o ustanovitvi. Ob navedenem pa je Zakon o podjetjih /ZPod/ določil tudi organe javnega podjetja, postopek njihovega imenovanja itn. (20. člen ZPod).

Ker je Zakon o podjetjih /ZPod/ dejansko temeljil na socialističnem sistemu organiziranosti gospodarskih subjektov, je zakonodajalec, izhajajoč iz temeljne svobode delovanja gospodarskih subjektov (74. člen Ustave RS), za urejanje njihovega statusa v letu 1993 sprejel Zakon o gospodarskih družbah /ZGD/. Slednji je sicer urejal statusna (korporacijskopравna) vprašanja pri ustanavljanju gospodarskih družb, ki jih je opredelil kot pravne osebe, ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost kot svojo



izključno dejavnost, vendar vzporedno s tem ni uredil statusnih (korporacijsko pravnih) vprašanj javnih podjetij. Javno podjetje je kot posebno, sedaj *sui generis* in ne več kot samostojno statusnopravno obliko, uredil Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/.<sup>7</sup> S slednjim pa je zakonodajalec uredil zgolj vprašanja, ki se nanašajo na: • ustanovitev javnega podjetja (do uveljavitve Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ v letu 2006 so javna podjetja lahko ustanovile vlada ali lokalne skupnosti v lasti republike ali lokalne skupnosti ali pa se je lahko ustanovilo kot podjetje (v mešani lasti) z vložki zasebnega kapitala, če to ni bilo v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je bilo ustanovljeno); • pravice ustanovitelja: • določanje posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin; • odločanje o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin in • sprejem poslovnega poročila, obračuna in zaključnega računa podjetja; • imenovanja direktorja. Za vse ostalo ureditev vseh ostalih vprašanj pa je zakonodajalec napotil na uporabo določil Zakona o gospodarskih družbah /ZGD/ (ZGD-1).

Pomembne spremembe, predvsem v lastniški strukturi javnega podjetja, pa je 'prinesel' Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/. S sprejetjem slednjega je zakonodajalec ponovno uveljavil ureditev, po katerem lahko javno podjetje ustanovi le država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma sta lahko zgolj država ali samoupravna lokalna skupnost edini lastnici javnega podjetja. Iz obrazložitve k predlogu Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ lahko razberemo, da je bila navedena sprememba nujna, saj je bil položaj zasebnega kapitala v javnem podjetju z vidika njegove pravne varnosti nevzdržen. Javno podjetje je bilo po eni strani gospodarska družba, katere družbeniki so lahko bile tudi osebe zasebnega prava, po drugi strani pa je izvajalo dejavnost v javnem interesu, ki jo je, ob cenah javnih dobrin regulirala država oziroma samoupravna lokalna skupnost. Izhajajoč iz te utemeljitve je imel zakonodajalec namen odpraviti nenavadno lastniško strukturo javnih podjetij, v katerih sta se mešala javni in zasebni kapital ter upravljavska in ustanoviteljska upravičenja, ki so v praksi povzročala številne težave.

Izhajajoč iz navedenega smo v slovenski pravni ureditvi vse od devetdesetih let prejšnjega stoletja do danes tako uveljavili tri koncepte javnega podjetja, ki so temeljili zlasti na lastninskopravni ureditvi.

### 3.1.1.1 Analiza obstoječe ureditve javnega podjetja v slovenskem pravu

Kot smo navedli, je javno podjetje po dosedanji ureditvi neposredni del pravnega režima gospodarske javne službe, tako da izven nje sploh ne more obstajati, saj se lahko ustanovi izključno za izvajanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali

---

<sup>7</sup> Kot navaja *Trstenjakova*, je javno podjetje po Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ opredeljeno kot posebna *sui generis* statusna oblika, ki je organizirana le kot podjetje brez družbe in ima kot taka status pravne osebe ter svoje organe, ki jih določi ustanovitelj. Ta oblika je po zasnovi podobna fundaciji na področju opravljanja nepridobitnih dejavnosti ali pa delovni organizaciji v samoupravnem sistemu (*Trstenjak*, 2003: 467).

kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno (6. člen ZGJS).

Bistvena pomanjkljivost v sedanji ureditvi javnega podjetja se kaže v dvojni vlogi države (lokalne skupnosti) v javnih podjetjih, ko v razmerju do javnega podjetja nastopa na eni strani kot regulator dejavnosti gospodarske javne službe, ki jo opravlja javno podjetje, na drugi strani pa kot lastnica kapitalskih deležev v javnem podjetju ter v *sui generis* organizacijski obliki javnega podjetja. Javno podjetje namreč nima lastne statusne oblike, zato jo neposredno črpa iz ureditve o gospodarskih družbah, tako da se lahko ustanovi samo v eni od statusnih oblik teh pravnih subjektov, kar pa - upošteva odkazovanje Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ na uporabo predpisov, ki urejajo položaj gospodarskih družb (28. člen ZGJS) - postavlja v ospredje nekatera (sporna) korporacijska vprašanja v zvezi s statusom javnega podjetja, posebej v smislu upravljavskih ter kapitalskih razmerij.

### 3.1.1.2 Ustanovitev javnega podjetja ter razmerja med ustanovitelji

Kot določa Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, lahko javno podjetje ustanovi vlada oziroma lokalna skupnost kot podjetje v lasti republike ali lokalne skupnosti (25. člen ZGJS), vendar pa lahko že pri uporabi tega določila naletimo na težavo, saj v predpisih o položaju gospodarskih družb, ki se v skladu z določilom 28. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ uporabljajo za vsa vprašanja, ki se nanašajo na položaj javnega podjetja, ne zasledimo opredelitve pojma podjetja. Statusnopravna teorija sicer označuje podjetje kot generični pojem za skupek premoženja, namenjenega za opravljanje gospodarske dejavnosti, ki mu pravni red neposredno ali posredno preko njegovega nosilca podjetništva (družbe) priznava status pravne osebe,<sup>8</sup> s pravicami in obveznostmi, vendar pa samo podjetje ni pravni subjekt in tudi ni poslovno sposobno (Ivanjko & Kocbek, 2003: 82-83). Materialni substrat javnega podjetja je torej njegovo premoženje, ki ga organizirata država oziroma lokalna skupnost za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu v obliki javnega podjetja (67. člen Zakona o javnih financah /ZJF/ in pomeni jamstveno maso za obveznosti, ki jih prevzema javno podjetje v pravnem prometu.

Ker javno podjetje po veljavni ureditvi nima lastne statusne oblike, jo neposredno črpa iz ureditve gospodarskih družb, tako da se lahko ustanovi samo v eni od statusnih oblik pravnih subjektov, ki jih predvideva Zakon o gospodarskih družbah /ZGD-1/. Statusno se javno podjetje torej ne razlikuje od 'navadne' gospodarske družbe, bistvena razlika pa je samo v upravljavskih upravičenjih, pri katerih imata država ali samoupravna lokalna skupnosti kot ustanoviteljici posebne ustanoviteljske pravice na takšnem podjetju, ki pa so sicer nedovisne od kapitalске strukture javnega podjetja. V teoriji statusnega prava se

<sup>8</sup> Kot trdi Ivanjko, podjetje in družba nista sinonima. Družba ima podjetje. Podjetje ni subjekt prava in ni pravna oseba, temveč sredstvo družbe, ki je subjekt prava in tudi pravna oseba (Ivanjko, 1996: 5).

kot nesporno navaja stališče, da se lahko javno podjetje organizira v eni od oblik kapitalskih družb (d.d. ali d.o.o.) (Ivanjko, 2003: 1093). V zvezi s tem pa se nam v prvi vrsti zastavi vprašanje ustanovitve javnega podjetja. Glede na navedene določbe 25. in 26. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ v zvezi z 28. členom (uporaba določil veljavnega zakona o gospodarskih družbah). Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ je namreč tako v primeru, ko ustanovi javno podjetje država oziroma lokalna skupnost sama, kot tudi v primeru, ko ustanovi javno podjetje več ustanoviteljev (javno-javno partnerstvo), sporen nastanek javnega podjetja kot pravne osebe. V obstoječi pravni ureditvi namreč ni jasno, s katerim pravnim aktom nastane javno podjetje (z javnopravnim aktom o ustanovitvi javnega podjetja ali družbeno pogodbo oziroma statutom delniške družbe).

Če naj bo javno podjetje oseba javnega prava, mora namreč biti ustanovljeno s posebnim pravnim aktom javnopravne narave (zakon, podzakonski akt), po drugi strani pa veljavni Zakon o gospodarskih družbah /ZGD-1/ (ki se skladno s 28. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ uporablja tudi za vprašanja ustanovitve javnega podjetja) določa kot ustanovitveni akt npr. statut delniške družbe oziroma za družbo z omejeno odgovornostjo pogodbo o ustanovitvi (Pličanič, 1995: 505), ki pa so zasebnopravne narave in se sprejmejo oziroma sklenejo v obliki notarskega zapisa.<sup>9</sup> Izhajajoč iz navedenega bi morala država oziroma lokalna skupnost ob ustanovitvi javnega podjetja z javnopravnim aktom sprejeti oziroma skleniti zasebnopravni akt (statut d.d., družbeno pogodbo d.o.o.), kot ga predvideva Zakon o gospodarskih družbah /ZGD-1/ in ki je pravna podlaga za ustanovitev gospodarske družbe. Seveda se nam ob tem zastavi vprašanje vsebine tako javnopravnega akta o ustanovitvi javnega podjetja kot tudi vsebine zasebnopravnega akta o ustanovitvi gospodarske družbe. Vsebina zasebnopravnih ustanovitvenih aktov, s katerimi se lahko ustanovita d.d. ali d.o.o. določa Zakon o gospodarskih družbah /ZGD-1/, vsebina javnopravnega akta pa z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ ni določena. V načelu bi morala biti vsebina navedenih aktov sicer enaka, vendar pa lahko država oziroma lokalna skupnost v aktu o ustanovitvi javnega podjetja uredi tudi nekatera vprašanja, ki niso statusnopravne (korporacijske) narave. Na tem mestu naj opomnimo, da lahko v praksi zasledimo vrsto primerov, ko ustanoviteljice javnih podjetij ob ustanovitvi ali pa še pogosteje v fazi preoblikovanja lastniških struktur (posebej v primeru delitev kapitalskih udeležb v javnih podjetjih v primerih delitev občinskega premoženja) ob javnopravnem aktu niso sprejele ali sklenile ustreznega zasebnopravnega akta, ki ga je

<sup>9</sup> V skladu z določili veljavnega Zakona o gospodarskih družbah /ZGD-1/ lahko delniško družbo ustanovi ena ali več pravnih oseb (država, lokalne skupnosti), ki sprejmejo statut (169. člen ZGD-1). Statut pa mora biti sestavljen v obliki notarskega zapisa (183. člen ZGD-1). Družbo z omejeno odgovornostjo pa lahko ustanovi ena ali več pravnih oseb (država, lokalne skupnosti) (ima lahko največ 50 družbenikov, izjemoma več, če to dovoli minister, pristojen za gospodarstvo) (473. člen ZGD-1), ustanovi pa se s pogodbo, ki je lahko sklenjena v obliki notarskega zapisa ali na posebnem obrazcu v fizični ali elektronski obliki, podpišejo pa jo vsi družbeniki (474. člen ZGD-1).

veljavni zakon o gospodarskih družbah predvidel za ustanovitev posamezne oblike gospodarske družbe. Ob navedenih je posebej zanimivo tudi vprašanje ureditev razmerij med več ustanoviteljicami javnega podjetja v zvezi z javnim podjetjem. Kljub temu da veljavni Zakon o gospodarskih družbah /ZGD-1/ za ustanovitev večosebne d.d. oziroma d.o.o. zahteva sprejem zasebnopravnega akta, ki ga sprejmejo vsi ustanovitelji in s katerim uredijo vsa z zakonom zahtevana statusnopravna (korporacijska) vprašanja (med njimi tudi vprašanja medsebojnih razmerij med ustanovitelji), je npr. veljavni Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ v 61. členu predvidel, da morajo v primeru, da več občin ustanovi javno podjetje, občinski sveti ustanoviteljic za izvrševanje ustanoviteljskih pravic v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom javnega podjetja ter za usklajevanje odločitev občin v zvezi z zagotavljanjem javnih služb (v okviru javnega podjetja) ustanoviti (z javnopravnim aktom) skupni organ, ki ga sestavljajo župani. Ob navedenem moramo opomniti, da v praksi navedenih skupnih organov skoraj ne zasledimo.

### 3.1.1.3 Dvojna vloga ustanovitelja javnega podjetja<sup>10</sup>

Pomanjkljivosti sedanje ureditve se kažejo tudi v razmerju med ustanoviteljem javnega podjetja (državo ali lokalno skupnostjo) in javnim podjetjem. Kot smo že navedli, vstopa država na področje javnih služb na eni strani kot regulator dejavnosti javnih služb, na drugi strani pa kot njihov izvajalec, kadar in kolikor jih izvaja sama v lastni režiji oziroma kot (so)lastnica (kapitalskih deležev) ali (so)ustanoviteljica različnih pravnih oseb bodisi javnega bodisi zasebnega prava (izvajalcev javnih služb). Temelj regulacije javne službe je dejavnost, ki jo država oziroma po njenem pooblastilu ožja (npr. regija, pokrajina, občina) ali širša (npr. evropska) skupnost v javnem interesu izvzame iz sistema tržnih mehanizmov in s pravnimi normami uredi celokupnost vseh pravnih razmerij, ki se nanašajo na njeno izvajanje ter zagotavljanje dobrin v javnem interesu. Vsebina regulacije pa je odvisna od same narave iz sistema tržnih mehanizmov izvzete dejavnosti.

Tako 'nastopa' država oziroma lokalna skupnost v razmerju do javnega podjetja na eni strani kot regulator dejavnosti javne službe, ki jo izvaja javno podjetje, na drugi strani pa kot njegova (so)ustanoviteljica oziroma (so)lastnica (običajno) večinskega kapitalskega deleža. Izhajajoč iz navedenega ima država oziroma lokalna skupnost dvojno vlogo. Kot regulator dejavnosti javne službe nastopa kot javna oblast, pri čemer se njene regulatorne naloge nanašajo na vse izvajalce dejavnosti javnih služb, torej tako na zasebnopravne kot na javnopravne subjekte, in v tem okviru tudi na javna podjetja. Po drugi strani pa nastopa kot lastnica kapitalskih upravičenj v javnih podjetjih, ki so pogosto tudi monopolisti.

---

<sup>10</sup> Povzeto po (Pličanič, 2004: 134-138; Pličanič, 1995a: 505-506).

Regulatorne pristojnosti države (lokalne skupnosti) so po svoji pravni naravi njena javnopravna upravičenja v razmerju do izvajalcev gospodarskih javnih služb. Kadar pa država (lokalna skupnost) nastopa kot lastnik kapitala izvajalcev javnih služb in v tem okviru zlasti javnih podjetij, se njen položaj v ničemer ne razlikuje od položaja drugih lastnikov. Kapitalska upravičenja države (lokalne skupnosti) so torej enaka kapitalskim upravičenjem oseb zasebnega prava - gre torej za zasebnopravna upravičenja države v razmerju do javnih podjetij.

V veljavni pravni ureditvi javnega podjetja je 'mešanje' posebnih pravic ustanovitelja javnega podjetja z regulatornimi pristojnostmi države (lokalne skupnosti) neprimerno. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ kot ustanoviteljske pravice opredeljuje določanje posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb ter odločanje o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin (26. člen ZGJS). Jasno je, da ne gre za upravičenja, ki bi jih država (lokalna skupnost) imela zgolj v razmerju do javnih podjetij, temveč gre za upravičenja, ki so, skupaj z določanjem standardov in kvalitativnih norm, razreševanjem konfliktov med javnimi podjetji ter med javnimi podjetji in uporabniki, del regulatornih upravičenj države (lokalne skupnosti). Omenjena upravičenja torej pripadajo državi (lokalni skupnosti) ne glede na obliko izvajanja javne službe, tudi v primeru, ko gospodarsko javno službo opravlja koncesionar. Prav tako bi morala biti takšna (javnopravna) upravičenja v celoti neodvisna od lastniških deležev države (lokalne skupnosti) v kapitalu javnih podjetij. Regulacija gospodarskih javnih služb s strani države (lokalne skupnosti) tako ne more biti odvisna od obsega njune kapitalske udeležbe v posameznih izvajalcih takšnih dejavnosti.

V preostalih vprašanih pravnega statusa, upravljanja in poslovanja javnega podjetja pa je javno podjetje, glede na določbo 28. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ povsem izenačeno s kapitalskimi gospodarskimi družbami. Glede na navedeno lahko sklenemo, da v obstoječi pravni ureditvi javnega podjetja ni jasno začrtana ločnica med regulatornimi upravičenji države (lokalne skupnosti) in upravičenji, ki ji gredo iz naslova ustanoviteljstva javnega podjetja. Nekatere najpomembnejše ustanoviteljske pravice (določanje posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti in odločanje o cenah za uporabo javnih dobrin - 26. člen ZGJS) so torej regulatorna upravičenja, ki jih ima država v razmerju do vseh izvajalcev javnih služb.

#### **3.1.1.4 Odgovornost za obveznosti javnega podjetja**

Navedli smo, da predstavlja materialni substrat javnega podjetja njegovo premoženje, ki ga organizirata država oziroma lokalna skupnost za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu v obliki javnega podjetja (67. člen ZJF) in pomeni jamstveno maso za obveznosti, ki jih prevzema javno podjetje v pravnem prometu. V tej zvezi bi posebej izpostavili vprašanje odgovornosti javnega podjetja za obveznosti. Uporaba splošnega načela, da za obveznosti javnega podjetja (kapitalske družbe)

odgovarja podjetje (družba) samo s svojim premoženjem in ne družbeniki (ustanovitelji - lastniki), je v primeru javnega podjetja problematična, predvsem v primerih, kadar sestavljajo premoženje javnega podjetja tudi infastrukturalni objekti (stvari, namenjene izvajanju dejavnosti javne službe), saj je nemogoče, da bi bili ti objekti predmet jamčevanja za obveznosti javnega podjetja.<sup>11</sup> Dosledna izpeljava omenjenega načela bi po drugi strani lahko pripeljala tudi do stečaja javnega podjetja, kar pa si je glede na dejavnost javnih podjetij (javne službe), ki jih je potrebno (zaradi javnega interesa) zagotavljati kontinuirano, sicer nemogoče predstavljati, vendar je stečaj javnega podjetja dopusten.

V opisanih primerih je torej zaradi javnega interesa nemogoče izhajati iz pravil zasebnega prava; po drugi strani pa je potrebno zaradi varnosti pravnega prometa potrebno zagotoviti solventnost javnega podjetja, kadar le-to zaide v finančne težave. Zato je v teh primerih potrebno vzpostaviti odgovornost ustanovitelja javnega podjetja (države ali lokalne skupnosti). Država (lokalna skupnost) mora torej kot družbenik javnega podjetja, kljub temu, da glede na pravila zasebnega prava družbeniki niso odgovorni za obveznosti družbe (7. člen ZGD-1), zagotoviti manjkajoča sredstva (Pličanič, 1995: 504). V sistemu financiranja gospodarskih javnih služb, ki ga določa Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ je sicer predvideno proračunsko financiranje, vendar samo za tiste dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi in katerih uporaba ni izmerljiva (60. člen ZGJS), vendar pa navedeno določilo ne predstavlja pravnega temelja za zagotavljanje solventnosti in kapitalne ustreznosti javnega podjetja.

Izhajajoč iz gornjih ugotovitev in še posebej veljavne opredelitve javnega podjetja v se postavlja pod vprašaj smiselnost nadaljnjega obstoja posebne statusnopravne oblike javnega podjetja. Največja problema zakonske ureditve statusa javnih podjetij sta zagotovo odsotnost posebnega organizacijskega modela javnega podjetja in subsidiarna uporaba določil zakona, ki ureja položaj gospodarskih družb.

### 3.1.2 Javni (gospodarski) zavod

S preoblikovanjem družbenopolitičnega sistema, ki je sledilo ustavnim spremembam ob koncu 1989, je bila odpravljena svobodna menjava dela in samoupravno sporazumevanje kot oblika urejanja odnosov med izvajalci in uporabniki družbenih dejavnosti. Prav omenjena sprememba je že pred sprejemom Zakona o zavodih /ZZ/ v letu 1991, spremenila položaj izvajalskih organizacij na področju družbenih dejavnosti. Mehanizem samoupravnega sporazumevanja, s katerim se je določala vrsta in obseg storitev, cene storitev in višine prispevkov uporabnikov je bil zamenjan s klasičnim fiskalnim instrumentom - proračunom. Naloge samoupravnih interesnih skupnosti so

<sup>11</sup> Na tem mestu naj spomnimo, da objekti in naprave, ki so javnemu podjetju nujno potrebne za opravljanje javne službe ne morejo biti predmet izvršbe za poplačilo denarnih terjatev do javnega podjetja (32. člen Zakona o izvršbi in zavarovanju /ZIZ/).

bile prenesene na pristojne državne in občinske organe oziroma službe. Da bi zapolnili praznino, ki je bila posledica neprilagojene zakonodaje, so bile v prvem letu sprememb nekdanje skupščine samoupravnih interesnih skupnosti preoblikovane v organe za spremljanje uresničevanja politike in odločitev ter za dajanje mnenj in predlogov na tem področju. Določanje obsega in vrste storitev je bilo še vedno urejeno s samoupravnim sporazumom o temeljnih planov za obdobje 1986 - 1990, v naslednjih letih pa naj bi država določila vrsto in obsega javne službe z zakonom ter prek fiskalnih instrumentov zagotovila njihovo financiranje.

Institucionalne spremembe državne organizacije in javnih financ so vplivale tudi na položaj izvajalskih organizacij. Star sistem upravljanja in financiranja izvajalskih organizacij je bil odpravljen in kasneje zamenjan z novim. Z ustavno spremembo je bilo predvideno, da bo družbenopolitična skupnost z zakonom ali odlokom predpisala način organiziranja, vpliva in nadzora uporabnikov na izvajalce, kar se je zgodilo z Zakonom o zavodih /ZZ/. Ta je spremenil pravnoorganizacijsko obliko izvajalcev. Uvedel je novo obliko upravljanja izvajalskih organizacij, spremenil družbeno premoženje v državno, občinsko ali zasebno premoženje ter vpeljal do tedaj pozabljen pojem javne službe. Družbena lastnina je tako dobila novega titularja. Tako so država in občine postale ustanovitelji javnih zavodov, družbena lastnina pa je postala državna, hkrati pa je pridobila tudi lastnost javne lastnine (Kamnar, 1999: 60-61).

Zakon o zavodih /ZZ/ je imel za področje neprofitnih dejavnosti podoben pomen, kot ga je imel za podjetniške dejavnosti nekoliko pozneje sprejeti Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ - s to razliko, da je bil Zakon o zavodih /ZZ/ zamišljen kot zakon prehodnega in subsidiarnega pomena: veljal naj bi, dokler in kolikor ne bi področni zakoni za posamezne dejavnosti posebnega družbenega pomena posamezna vprašanja drugače uredili. Vendar pa se je pozneje izkazalo, da je pomen Zakona o zavodih /ZZ/ večji: obveljal je kot trajna sistemska ureditev statusne oblike javnih in drugih zavodov, in sicer neposredno ali prek pozneje sprejetih področnih zakonov, ki so povzeli vse njegove bistvene določbe (Šmidovnik, 1998: 1070-1081).

### **3.1.2.1 Statusnopravna ureditev javnega (gospodarskega) zavoda**

Zakon o zavodih /ZZ/ je ustvaril poseben organizacijski model za izvajanje neprofitnih dejavnosti, in sicer tako za tiste, ki naj bi se opravljale v javnem sektorju - kot javne službe, kakor tudi za tiste, ki bi se opravljale v zasebnem sektorju - kot neprofitne. Za javni sektor je uveljavil obliko javnih zavodov, za zasebnega pa obliko zasebnih zavodov. Medtem ko lahko zasebne zavode ustanovijo domače in tuje fizične in pravne osebe, lahko javne zavode za opravljanje dejavnosti javnih služb oziroma tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, se pa opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo, ustanovijo država in občine oziroma druge z zakonom pooblaščen pravne osebe ter samoupravna narodna skupnost, soustanovitelji javnega zavoda pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe.

Zanimivo je, da Zakon o zavodih /ZZ/ ni postavil omejitve ustanoviteljskih deležev oseb zasebnega prava, kar pomeni, da lahko slednji dosežejo ustanoviteljski delež, s katerim obvladujejo poslovanje javnega zavoda in tako dejansko 'privatizirajo' izvajanje dejavnosti javne službe ter odločajo o porabi ustvarjenih presežkov. Z možnostjo soustanoviteljstva oseb zasebnega prava je Zakon o zavodih /ZZ/ dejansko dopustil možnost t.i. institucionalnega javno-zasebnega partnerstva, ob tem pa ni uredil razmerij med ustanovitelji, pač pa je to prepustil njim samim - v primeru, da je več ustanoviteljev javnega zavoda, se njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti uredijo s pogodbo (9. člen ZZ).

S pravnega in premoženjskega vidika je za naše javne zavode značilno, da imajo - v nasprotju s podobnimi organizacijami v drugih državah - lastnost pravne osebe, razen če ni z ustanovitvenim aktom drugače določeno. Kot smo že navedli, Zakon o zavodih /ZZ/ sicer dopušča tudi možnost ustanovitve t.i. nesamostojnega zavoda brez lastne pravne subjektivitete (4. člen ZZ), kar dejansko pomeni, da bi bil takšen zavod, v organizacijskem smislu sestavni del upravnih služb ustanovitelja, torej države oziroma občine.

Ob navedenem moramo opomniti, da je organizacijski model javnega zavoda prevzel tudi Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ kot organizacijsko obliko za izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj (6. člen ZGJS). Enako, kot velja za javne zavode, po Zakonu o zavodih /ZZ/, lahko tudi gospodarske javne zavode ustanovita država oziroma občina, soustanovitelji pa so lahko tudi druge pravne in fizične osebe, pri čemer pa zakon o gospodarskih javnih zavodih za razliko od Zakona o zavodih /ZZ/ določa, da ustanoviteljski deleži oseb zasebnega prava skupaj ne smejo presežati 49%. Enako, kot velja za javne zavode po Zakonu o zavodih /ZZ/, imajo javni gospodarski zavodi praviloma lastnost pravne osebe, razen če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno, problematika pa je pri obeh organizacijskih oblikah enaka. Na tem mestu naj še opomnimo, da glede vprašanj, ki se nanašajo na ustanovitev javnega gospodarskega zavoda, na njegovo ime in sedež, dejavnost, splošne akte, organizacijo, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti, nadzor, statusne spremembe, povezovanje ter na prenehanje zavoda in na njegov vpis v sodni register Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ napotuje na uporabo določb Zakona o zavodih /ZZ/ (24. člen ZGJS).

### 3.1.2.2 Upravljanje javnega (gospodarskega) zavoda

Na področju upravljanja javnega zavoda ima država trojno vlogo, in sicer nastopa kot regulator, kot ustanovitelj in kot financer javnega (gospodarskega) zavoda. Po teh vlogah opravljajo država in občine svojo upravljalno vlogo, ki se odraža v oblikovanju administrativnega okolja in lastniškem upravljanju javnega (gospodarskega) zavoda, s predstavniki v organih upravljanja, z direktorjem in z izvajanjem nadzora nad delovanjem javnega zavoda. Oblikovanje administrativnega okolja pa zajema



oblikovanje javne politike in njenih ciljev, opredelitev nacionalnih programov in nadzor nad uresničevanjem teh programov. Lastniško upravljanje javnega (gospodarskega) zavoda pa se kaže v odnosu ustanovitelja do ustanovitvene vloge, določanja poslovne strategije posameznega zavoda, imenovanje direktorjev in organov upravljanja ter nadzorni vlogi lastnika. Oblike lastniškega upravljanja, ki jih predvideva ZZ, so neposredne in posredne. Naloge, ki se nanašajo na neposredno izvajanje nadzora ustanovitelja, se odražajo z dajanjem soglasij ustanovitelja (• k statutu zavoda (46. člen ZZ), • k spremembi ali razširitvi dejavnosti (20. člen ZZ), • k ustanovitvi drugega zavoda ali podjetja (20. člen ZZ), • k ukinjanju ali statusnem preoblikovanju zavoda (51. člen ZZ), • k imenovanju in razrešitvi direktorja (32. člen ZZ) itn.), posredno upravljanje javnega zavoda pa se odraža v posrednem vplivu ustanovitelja na delovanje zavoda prek direktorja, ki ga imenuje po predstavnikih ustanovitelja v svetu zavoda in pri • sprejemanju finančnega načrta, • zaključnega računa, • programa dela in razvoja, • spremljanje programa dela in razvoja (Cvikl, 2005: 357).

V zvezi z upravljalsko vlogo države oziroma občine moramo opomniti, da država z Zakonom o zavodih /ZZ/ ni uredila vseh tipičnih upravljalških pravic. Organ upravljanja (svet zavoda v javnem zavodu oziroma upravni odbor pri javnem gospodarskem zavodu) javnega zavoda ima t.i. tripartitno sestavo, sestavljajo ga predstavniki ustanovitelja, delavcev ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti (29. člen ZZ), medtem ko imenuje ustanovitelj v upravni odbor javnega gospodarskega zavoda najmanj polovico članov (člani niso zastopniki interesnih sfer) (23. člen ZGJS). Sestava in naloge sveta zavoda oziroma upravnega odbora pri javnem gospodarskem zavodu pa niso zakonsko natančno predpisane in se med dejavnostmi in posameznimi javnimi (gospodarskimi) zavodi razlikujejo v odvisnosti od področne zakonodaje, ustanovitvenega akta, statuta.

Poseben problem predstavljajo tudi pravice ustanovitelja javnega (gospodarskega) zavoda. Medtem ko so z zakonom o zavodih pravice ustanovitelja javnega zavoda vezane predvsem na odločanje o statusnopravnih vprašanjih, zakon o gospodarskih javnih službah podobno, kot velja za primer javnega podjetja, določa pravice ustanovitelja, ki pa so po večini regulatornega značaja. Tako prihaja, podobno kot pri javnem podjetju, tudi na primeru javnega gospodarskega zavoda do mešanja regulatornih upravičenj ustanovitelja (države oziroma občine) s posebnimi ustanoviteljskimi pravicami.

#### **4 Izvajanje javne službe v okviru zasebnega sektorja**

Vse od osemdesetih let prejšnjega stoletja vloga se je države pri izvajanju dejavnosti javnih služb zaradi krize javnega sektorja postopno spreminjala, saj je vlogo financerja v javno infrastrukturo, obenem pa tudi izvajalca dejavnosti javnih služb začel vse bolj prevzemati zasebni sektor, država pa je pričela krepiti svojo vlogo na področju regulative in nadzora. Z vključevanjem zasebnega sektorja v t.i. projektno financiranje

investicij v izgradnjo infrastrukturnih objektov in posledično izvajanje dejavnosti javnih služb pa so se ob že uveljavljenih koncesijskih in javnonaročniških razmerjih postopoma začele uvajati nove, inovativne oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem (javno-zasebno partnerstvo), obenem pa so države ob klasičnem (proračunskem) financiranju postopno uvedle nove načine financiranja dejavnosti javnih služb, ki so omogočali odplačilo investicij v javno infrastrukturo in poplačilo (zasebnim) izvajalcem za dobavljene proizvode oziroma opravljene storitve (javne dobrine).

#### 4.1 Koncesija javne službe

Kljub temu, da v pravni teoriji ne zasledimo obče in natančne definicije koncesije (beseda izhaja iz lastinske besede 'concessio, concessimus' oziroma concedere' in pomeni 'podelil sem, podelili smo' oziroma 'dovoliti'), bi lahko koncesijo opredelili kot pooblastilo, ki ga na predpisan način in v predpisani obliki da (podeli) država ali lokalna skupnost oziroma od njiu pooblaščen organ praviloma osebi civilnega prava. Dajalec pooblastila se označuje s pojmom koncedent, oseba, ki ji je pooblastilo dano, pa s pojmom koncesionar.

Predmet pooblastila pa je praviloma opravljanje dejavnosti (gospodarske ali negospodarske) javne službe ali upravljanje, uporaba ali izkoriščanje naravnih dobrin (naravnih virov, javnega dobra ali drugih stvari v javni lasti). Gre torej za pooblastilo za opravljanje neke dejavnosti, ki je v izključni pristojnosti države ali lokalnih skupnosti (Borković, 1981: 23). Tega pooblastila pa ne moremo enostavno enačiti z javnim pooblastilom v ožjem pomenu, ki se lahko podeli civilnopravnim osebam za opravljanje klasičnih funkcij državne uprave. Res pa je, da lahko pride do njunega prepletanja, zlasti v primerih, ko koncesionar na podlagi javnega pooblastila v okviru izvajanja dejavnosti, ki je predmet koncesije, odloča o pravicah in obveznostih pravnih in fizičnih oseb (Čebulj, 1996: 237).<sup>12</sup>

Koncesije lahko, izhajajoč iz navedenega, v grobem razdelimo v dve skupini, in sicer: • koncesije za izvajanje (gospodarske ali negospodarske) javne službe in • koncesije za uporabo, izkoriščanje ali drugo posebno pravico na naravnem viru, na javnem dobru ali stvareh v javni lasti (Pirnat, 1999: 8). Medtem ko je predmet koncesije javne službe, podelitev/pridobitev posebne ali izključne pravice za izvajanje dejavnosti (gospodarske ali negospodarske) javne službe, je predmet koncesije za upravljanje, uporabo ali izkoriščanje naravnih dobrin podelitev/pridobitev posebne ali izključne pravice za upravljanje, uporabo ali izkoriščanje naravne dobrine.

---

<sup>12</sup> Naj spomnimo, da so javna pooblastila tesno povezana z javnimi službami. Tako javnim službam kot tudi javnim pooblastilom je skupen namen omogočiti nedržavnim organizacijam avtoritativno izvrševanje javnih nalog v splošnem družbenem interesu. Več o institutu javnega pooblastila npr. Kovač, 2006: 94.

S koncesijo javne službe, ki jo praviloma ustanovi zakonodajalec oziroma predstavniški organ lokalne skupnosti (izjemoma tudi izvršilni ali upravni organ države ali lokalne skupnosti, lahko pa tudi druga oseba javnega prava, če ima za to pooblastilo zakonodajalca), se dopusti prenos posebne ali izključne pravice za izvajanje dejavnosti javne službe iz sfere države *in largo sensu* v sfero oseb zasebnega prava. V zvezi z navedenim moramo razlikovati ustanovitev koncesije od podelitve koncesije. Ustanovitev koncesije pomeni zgolj odločitev zakonodajalca oziroma predstavniškega organa lokalne skupnosti o tem, da se bo določena dejavnost javne službe izvajala kot koncesionirana dejavnost, namesto da bi jo opravljala država ali lokalna skupnost sama v lastni režiji ali da bi se posebna ali izključna pravica za izvajanje dejavnosti javne službe podelila neodvisni (specializirani) osebi javnega (lahko tudi zasebnega) prava z ustanovitvijo. Koncesija se ustanovi s koncesijskim aktom, ki je v odvisnosti od tega, kdo je ustanovitelj koncesije, lahko zakon, predpis lokalne skupnosti, predpis izvršilne oblasti ali celo upravna odločba.

Podelitev koncesije pa je v svojem bistvu zaključni del predpisanega postopka za izbiro koncesionarja, ki se praviloma opravi na podlagi javnega razpisa, ki temelji na koncesijskem aktu. Rezultat tega postopka pa je akt o izboru koncesionarja, ki ga običajno izda uprava, kar pomeni, da ima naravo upravne odločbe. Z aktom o podelitvi koncesije pa praviloma nastane koncesijsko razmerje, z njim pa se koncesijsko razmerje še ne doreče v vseh podrobnostih, zato temu aktu običajno sledi še tretji, to je koncesijska pogodba (Čebulj, 1996: 238-239).

Dilema, s katero se ukvarjata tako pravna teorija kot praksa, je v vprašanju ali je koncesijsko razmerje zgolj zasebnopravno ali zgolj javnopravno razmerje. V teoriji se pogosto navaja, da gre v primeru koncesijskega razmerja za mešano razmerje, ker se v njem prepletata tako elementi javnega kot tudi zasebnega prava<sup>13</sup> (reglementarni in kontraktni del koncesije). Izhajajoč iz navedenega bi ga torej lahko označili kot posebno pravno razmerje, v katero vstopa na eni strani koncedent kot javna oblast, torej *ex iure imperii*, in ima poosledično iz tega naslova v pravnem razmerju posebna pooblastila, ki jih sicer ne bi imel, če bi v razmerju nastopal kot *de iure gestionis* (Ahlin, 2007: 21), na drugi strani pa koncesionar (fizična ali pravna oseba javnega ali zasebnega prava), ki pridobi posebno ali izključno pravico za izvajanje dejavnosti javne službe.

---

<sup>13</sup> Za razlikovanje med javnim in zasebnim pravom lahko služijo štiri teorije oziroma metode, in sicer: • *interesno teorijo* (razvrstitev v posamezno pravno panogo je odvisna od tega ali gre v posameznem primeru za zasledovanje javnega ali zasebnega interesa); • *teorijo subordinacije* (za javno pravo je značilno razmerje nadrejenosti - podrejenosti, medtem ko je za zasebno pravo značilna enakopravnost subjektov razmerja); • *teorijo subjekta* (če je udeleženec razmerja oblastni organ, gre za javno pravo, in nasprotno, če je udeleženec le zasebnopravni subjekt, gre za zasebno pravo) in • *posebno teorijo* (javnopravno razmerje obstaja takrat, ko je v njem udeleženec nosilec oblasti, ki tudi nastopa v oblastni vlogi) (Trstenjak, 2000: 942).

#### 4.1.1 Koncesija javne službe v slovenskem pravu

Medtem ko predstavlja večji del 20. stoletja, vsaj v delu sveta, kateremu pripadamo, obdobje stagnacije koncesij, pa velja konec prejšnjega stoletja gotovo za obdobje ponovnega vzpona in razcveta tega instituta, čemur pa je botrovala že opisana kriza javnega sektorja, ki je nastopila v osemdesetih letih prejšnjega stoletja (Commission Interpretative Communication on Concession under Community Law (UL C 124/2, 12.4.2004)). Podoben trend zasledimo tudi v Sloveniji, ki je po osamosvojitvi, prej opuščeni institut koncesije javne službe ponovno uvedla s sprejemom Zakona o zavodih /ZZ/ v letu 1991 in ga vsebinsko nadgradila z sprememo Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ v letu 1993.

Ob navedeni izrazito pomanjkljivi pravni ureditvi koncesije negospodarske javne službe v Zakonu o zavodih /ZZ/ pa moramo opomniti na relativno podrobno, a kljub temu pomanjkljivo urejeno koncesijo gospodarske javne službe po Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Slednji določa, da je koncesionar fizična ali pravna oseba (Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ po spremembi v letu 2007 ne omejuje podelitve koncesije zgolj na osebe zasebnega prava, temveč dopušča možnost podelitve koncesije tudi osebam javnega prava), če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane gospodarske javne službe (30. člen ZGJS). Predmet in pogoji opravljanja gospodarske javne službe se določijo v koncesijskem aktu, ki je splošni akt vlade ali lokalne skupnosti. (32. člen ZGJS) Koncesija pa se podeli po izvedenem javnem razpisu (36. člen ZGJS), na katerem koncedent izbere koncesionarja z upravno odločbo v upravnem postopku (37. člen ZGJS). Ta določba pa povzroča v praksi precejšnje težave, saj ni jasno, ali je razpis del upravnega postopka, kdaj je ta postopek uveden in kako v tem postopku uporabljati nekatere temeljne institute upravnega postopka (udeležba v postopku, pravica stranke, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ustna obravnava in podobno). Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ ima tudi dokaj natančne določbe o vsebini koncesijske pogodbe, ki jo z izbranim koncesionarjem sklene koncedent in s katero koncedent in koncesonar uredita medsebojna razmerja (39. člen ZGJS). Kljub temu pa se v praksi kaže precej nerešenih vprašanj: kako je v primeru neuspeha pogajanj o koncesijski pogodbi, kako vpliva poznejša sprememba koncesijskega akta na koncesijsko razmerje, kako je z izvajanjem javne službe po prenehanju koncesije, zlasti, če je prišlo do predčasnega prenehanja predčasno, in še mnoga podobna vprašanja (Pirnat, 1999: 9).

Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ pa za razliko od Zakona o zavodih /ZZ/ ureja tudi druge institute koncesijskega razmerja, kot so prenehanje koncesijskega razmerja (41. - 45. člen ZGJS), prenos koncesije (46., 47. člen ZGJS), obvezna koncesija (48., 49. člen ZGJS), dolžnosti in pravice v primeru višje sile (50. člen ZGJS), odgovornosti koncesionarja (za ravnanja zaposlenih oseb) in s tem v zvezi možnost koncedentovega začasnega prevzema javne službe (51., 52. člen ZGJS) ter odgovornosti koncedenta za ravnanja koncesionarja (53. člen ZGJS).

Ob navedenih sistemskih predpisih (ZZ, ZGJS) moramo opomniti še na določila Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/. Slednji v V. poglavju posebej ureja nekatera vprašanja, ki se nanašajo na koncesijo storitev izvajanja gospodarskih javnih služb in koncesijo storitev izvajanja drugih dejavnosti (slednje bi lahko razumeli kot negospodarske dejavnosti). S specifično ureditvijo nekaterih vprašanj je zakonodajalec z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ vnesel v pravni red zmedo. Ob neenotni uporabi terminov (Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ uporablja termin 'koncesija storitev', ki jo lahko razumemo kot koncesijo javne službe) je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ določil, da se za izbiro koncesionarja in izvajanje koncesijskega razmerja, ko je predmet koncesije storitev izvajanje gospodarskih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, ob določitih Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/, uporabljajo tudi pravila Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Ko pa je predmet koncesije storitev izvajanje drugih (negospodarskih) dejavnosti, se za izbiro koncesionarja in izvajanje koncesijskega razmerja smiselno uporabljajo pravila Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Slednje pa je povsem nelogično, obenem pa se pri uporabi navedenega določila v praksi zastavlja vprašanje, katera določila Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ dejansko uporabiti, saj Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ z navedenim ni določil subsidiarne uporabe določil Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Da pa bi bila situacija še kompleksnejša, je zakonodajalec določil, da se ob navedenem smiselno uporabljajo še pravila, ki veljajo za koncesijo gradenj v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/.

#### 4.1.1.1 Stranke koncesijskega razmerja

Stranki koncesijskega razmerja sta koncedent, ki je v slovenski pravni ureditvi bodisi država oziroma lokalna skupnost (31. člen ZGJS, 26. člen ZZ) bodisi druga oseba javnega prava (26. člen ZJZP). Na tem mestu moramo opomniti, da so v slovenski ureditvi, podobno kot v nekaterih tujih ureditvah,<sup>14</sup> določene tudi izjeme od navedenih ugotovitev glede koncedenta. V prvi vrsti bi opozorili na sporno določilo drugega odstavka 31. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da 'so lahko po pooblastilu republike ali lokalne skupnosti koncedenti tudi njuni organi in organizacije'. Če navedeno določilo apliciramo na veljavno zakonsko ureditev občin v Sloveniji, bi to pomenilo, da lahko kot koncedenti nastopijo organi občine: župan, občinski svet, nadzorni odbor; kot organizacije pa morebiti ožji deli občine (v organizacijskem smislu). Zakon o lokalni samoupravi /ZLS/ sicer določa, da se lahko na ožje dele občin, ki imajo svet, prenesejo naloge izvajanja lokalnih javnih služb varstva okolja (19.b člen ZLS), vendar se pri tem zastavlja vprašanje, ali so lahko ožji deli občine dejansko koncedenti v koncesijskem razmerju. Nedvomno pa Zakon o javno-

<sup>14</sup> Po francoskem pravu lahko kot koncedent praviloma nastopa (zgolj) država, pokrajina, departma ali občina oziroma skupnost občin, samo v posebnem predpisu pa je lahko koncedent tudi druga oseba javnega aprava; npr. javno podjetje. V Italiji pa je lahko koncedent država ali pa druga oseba javnega prava (Mužina, 2003: 1630).

zasebnem partnerstvu /ZJZP/ med koncedente prišteva tudi druge osebe javnega prava. Slednji je v 26. členu, v katerem je podal definicijo koncesijskega razmerja, opredelil, da je 'koncesijsko razmerje dvostransko razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, ...'. V navedenem določilu je posebej sporno določilo 'ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom', saj zakonodajalec ni opredelil katere so druge osebe javnega prava. V Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ sicer zasledimo opredelitev 'drug javni partner' s katerim se označuje 'pravna oseba javnega prava, ki jo ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma druga oseba, ki je javni naročnik po določbah zakona, ki ureja javna naročila, in lahko sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva samo, če tako določa zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis' (5. člen ZJZP). Izhajajoč iz navedenega določila so torej druge osebe, ki so javni naročniki po Zakonu o javnem naročanju /ZJN-3/. Slednji pa v 9. členu določa, da so naročniki: a) organi Republike Slovenije; b) organi samoupravnih lokalnih skupnosti; c) druge osebe javnega prava; č) javna podjetja, ki opravljajo eno ali več dejavnosti na infrastrukturnem področju; d) subjekti, ki niso opredeljeni v navedenih točkah a) in č) in opravljajo eno ali več dejavnosti na infrastrukturnem področju, če im je za to dejavnost pristojni organ Republike Slovenije podelil posebne in izključne pravice. Ob navedenem moramo opomniti, da 'oseba javnega prava' pomeni osebo, ki ima vse naslednje značilnosti: a) ustanovljena je s posebnim namenom, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave, pri čemer se šteje, da gre za industrijsko ali poslovno naravo, če subjekt, ki deluje v pogojih proste konkurence na trgu z drugimi subjekti, izvaja gospodarske dejavnosti, katerih namen je dobava blaga ali storitev zasebnim ali javnim gospodarskim subjektom; b) je pravna oseba in c) jo več kot v 50% financirajo državni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava ali so pod upravljaljskim nadzorom teh organov ali oseb ali imajo upravni, vodstveni ali nadzorni organ, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava. Ob navedenem Zakon o javnem naročanju /ZJN-3/ podaja tudi merila za 'javno podjetje'. Slednje tako pomeni podjetke, na katero ima naročnik (t.j. organ Republike Slovenije; organ samoupravne lokalne skupnosti ali oseba javnega prava) neposredno ali posredno prevladujoč vpliv zaradi lastništva, finančne udeležbe ali pravil, ki urejajo njegovo poslovanje. Domneva se, da obstaja prevladujoč vpliv, če navedeni naročnik: a) ima neposredno ali posredno v lasti večino vpisanega kapitala podjetja, ali b) neposredno ali posredno nadzira večino glasov, povezanih z delnicami, ki jih izda podjetje, ali c) lahko neposredno ali posredno imenuje več kot polovico članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa podjetja.

Izhajajoč iz navedenega je diapazon drugih oseb javnega prava, ki lahko po določilu 26. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ podelijo koncesijo, zelo širok. Dejansko se nanaša na vse (specializirane) osebe javnega prava, ki pridobijo posebno ali izključno pravico z ustanovitvijo (javna podjetja, javni zavodi, javni gospodarski

zavodi). Ob tej ugotovitvi pa moramo opomniti, na spornost navedenega določila 26. člena Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/. Slednje je sporno predvsem zato, ker je zakonodajalec s tem praktično dopustil prenos posebne ali izključne pravice, ki jo neodvisna (specializirana) oseba javnega ali zasebnega prava pridobi z ustanovitvijo na koncesionarja, mimo volje organov javnih oblasti.

V zvezi z opredelitvijo koncedenta moramo opozoriti še na problematiko večstranskih koncesijskih razmerij, v katerih na strani koncedenta nastopa več lokalnih skupnosti in država oziroma ena ali več lokalnih skupnosti (oblika javno-javnega partnerstva). Nesporno je, da veljavna ureditev koncesij javnih služb dopušča različne oblike (javno-javnih) partnerstev med več koncedenti, vendar pa moramo opomniti, da v predpisih ne zasledimo določil, ki bi urejala postopek sprejema skupnega koncesijskega akta (ki ga morajo vsi koncedenti sprejeti v enakem besedilu) in skupne podelitve koncesije.

Kljub temu da se v upravni teoriji pogosto navaja, da je lahko koncesionar le oseba zasebnega prava, pa v veljavni zakonodajni ureditvi tako gospodarskih kot negospodarskih javnih služb ne zasledimo omejitev pri podeljevanju koncesij pravnim osebam javnega prava.<sup>15</sup> V veljavni ureditvi sporno vprašanje, ki se pojavlja v zvezi s koncesionarjem, je, kdaj postane izbrani ponudnik koncesionar, torej kdaj pridobi pravice in obveznosti iz koncesijskega razmerja. V veljavni pravni ureditvi ne zasledimo enoznačnega odgovora, lahko pa zasledimo dva koncepta podelitve/pridobitve pravic in obveznosti iz koncesijskega razmerja. Medtem ko Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ določa, da se koncesionarja z upravno odločbo 'izbere' (o izbiri koncesionarja odloči koncedent z upravno odločbo (37. člen ZGJS)), se na primer koncesija (negospodarske) javne službe z upravno odločbo 'ustanovi' in 'podeli', Zakon o zavodih /ZZ/ določa, da se 'koncesija za opravljanje javne službe lahko "da" ...' (24. - 26. člen ZZ). Izhajajoč iz navedenega se tako v primeru gospodarskih javnih služb z upravno odločbo zgolj odloči o izbiri koncesionarja, izbrani koncesionar pa pridobi pravice in obveznosti iz koncesijskega razmerja s podpisom koncesijske pogodbe. Izhajajoč iz navedenega je po Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ konstitutivni element koncesijskega razmerja koncesijska pogodba, kar pa ne bi mogli trditi za koncesionirane negospodarske javne službe.

Koncesijsko pogodbo skleneta na eni strani koncedent, za katerega smo ugotovili, da je izhajajoč iz pravne ureditve gospodarskih in negospodarskih javnih služb lahko država oziroma samoupravna lokalna skupnost, izhajajoč iz določil Zakona o javno-zasebnem

---

<sup>15</sup> Zakon o zavodih /ZZ/ npr. določa, da se lahko koncesija za opravljanje (negospodarske) javne službe podeli tudi podjetju, društvu, drugi organizaciji (med te lahko štejemo tudi pravne osebe javnega prava) ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje. Podobno določilo lahko zasledimo tudi v Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki v 6. členu določa, da lahko republika oziroma lokalna skupnost zagotavljata izvajanje javne službe z dajanjem koncesij, pri čemer pa se Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ ne omejuje zgolj na osebe zasebnega prava.

partnerstvu /ZJZP/ pa tudi druge osebe javnega prava, na drugi strani pa koncesionar, ki pa je lahko bodisi oseba zasebnega prava (fizične in pravne osebe) bodisi oseba javnega prava. V koncesijskem razmerju, katerega predmet je izvajanje dejavnosti javne službe, koncedent s koncesijsko pogodbo podeli, koncesionar pa prejme posebno ali izključno pravico za izvajanje dejavnosti javne službe.

Nedvomno je, da lahko na strani koncedenta nastopa več oseb, kar je v praksi posebej pogosto predvsem na področju izvajanja dejavnosti gospodarskih javnih služb, kadar se dejavnost javne službe izvaja z uporabo infrastrukture (npr. vodovoda, kanalizacijskega omrežja), ki se ozemeljsko razprostira preko ozemlja več koncedentov (npr. samoupravnih lokalnih skupnosti) ali kadar se koncedenti (več lokalnih skupnosti ali lokalne skupnosti in država) medsebojno povežejo zaradi skupnih vlaganj v izgradnjo infrastrukture, ki služi izvajanju dejavnosti javne službe, za katero se podeli koncesija. Tako je mogoče, da bi lahko npr. več samoupravnih lokalnih skupnosti sklenilo koncesijsko pogodbo (npr. za izvajanje dejavnosti gospodarske javne službe) z enim koncesionarjem. V danem primeru lahko sklenejo eno pogodbo, kljub temu da gre strogo vzeto za več koncesij (vsaka lokalna skupnost lahko podeli posebno ali izključno pravico za izvajanje dejavnosti javne službe zgolj na svojem območju). V takem primeru pa morajo koncedenti urediti zlasti vprašanje, kateri organ katerega koncedenta izvršuje posebne pravice koncedenta.

Vprašanje, ki je v praksi dokaj pogosto, pa je, ali lahko na strani koncesionarja nastopa več oseb. Kljub temu da npr. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ v 30. členu govori o koncesionarju kot 'fizični in pravni' osebi, v teoriji prevladuje mnenje, da zgolj iz uporabe ednine v navedenem določilu še ni mogoče sklepati na omejitve le na eno fizično ali pravno osebo, saj predpisi pogosto uporabljajo ednino v generičnem pomenu, torej kot označbo za osebe, ne da bi bilo s tem opredeljeno tudi število (Pirnat, 2003).

#### 4.1.1.2 Koncesijski akt - nastanek koncesijskega razmerja

V veljavni pravni ureditvi koncesij gospodarskih in negospodarskih javnih služb se koncesija ustanovi s koncesijskim aktom (je *conditio sine qua non* za nastanek koncesijskega razmerja). V teoriji se koncesijski akt opredeljuje kot nujen in bistven javnopravni element koncesijskega razmerja, saj se z njim določi tiste elemente koncesijskega razmerja, ki so v javnem interesu in s katerimi koncedent zagotavlja, da se koncesija izvršuje v javnem interesu.

V veljavni pravni ureditvi ne zasledimo enotne ureditve instituta koncesijskega akta. Medtem ko Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ natančno določa vsebino koncesijskega akta, ki je splošen in abstrakten in ki vnaprej opredeli režim izvajanja javne službe in pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar, je akt o koncesiji, kot ga določa Zakon o zavodih /ZZ/, v formalnem smislu bodisi abstrakten (zakon, odlok)



bodisi konkreten (upravna odločba) (25. člen ZZ), pri čemer pa moramo opomniti, da Zakon o zavodih /ZZ/ ne določa njegove vsebine.

Kljub jasni vsebini koncesijskega akta po Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ pa lahko v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/, zasledimo povsem drugačno ureditev, ki pa vnaša v pravno prakso dvom in negotovost. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ namreč določa, da se s koncesijskim aktom določi predmet in pogoje opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo. Koncesijski akt je predpis vlade ali odlok lokalne skupnosti in vsebuje: • dejavnost ali zadeve, ki so predmet gospodarske javne službe; • območje izvajanja gospodarske javne službe, uporabnike ter razmerja do uporabnikov; • pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar; • morebitna javna pooblastila koncesionarju; • splošne pogoje za izvajanje gospodarske javne službe in za uporabo dobrin, ki se z njo zagotavljajo; • vrsto in obseg monopola ali način njegovega preprečevanja; • začetek in čas trajanja koncesije; • vire financiranja gospodarske javne službe; način plačila koncesionarju ali način plačila odškodnine za izvrševanje javne službe oziroma varščine; • nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe; prenehanje koncesijskega razmerja; • organ, ki opravi izbor koncesionarja; • organ, ki je pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe, ter • druge sestavine, potrebne za določitev in izvajanje gospodarske javne službe (33. člen ZGJS). Nasprotno od navedenega določila 33. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ pa je zakonodajalec v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ določil, da mora biti vsebina akta o javno-zasebnem partnerstvu (v primeru, da gre za obliko koncesijskega partnerstva, katerega predmet je podelitev posebne ali izključne pravice izvajati gospodarsko javno službo, se za ta akt uporablja naziv koncesijski akt), odvisno od vsebine in narave javno-zasebnega partnerstva, dovolj splošna, da v skladu s temeljnimi načeli Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ ne ovira pogajanj med javnim in zasebnim partnerjem (36., 39. člen ZJZP). Ob analizi navedenih določil Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ in Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ tako nastaja dvom o uporabi navedenih določil in sami vsebini koncesijskega akta s katerim se podeli posebna ali izključna pravica za izvajanje dejavnosti gospodarske javne službe. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ je sicer določil, da se njegova določila uporabljajo za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva niso urejena drugače (3. člen ZJZP), vendar se nam v tej zvezi zastavlja vprašanje primarnosti uporabe določil Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/ pri urejanju vsebine koncesijskega akta, s katerim se ustanovi koncesija gospodarske javne službe.

Ob navedenih vprašanjih pa bi na tem mestu izpostavili še nekatere vprašanja vsebine koncesijskega akta po Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. Po mnenju Viranta je zakonodajalec pri določitvi navedenih sestavin koncesijskega akta zagrešil dve napaki, in sicer: čas trajanja koncesije in višina koncesijskega dajatve, ki jo plačuje koncesionar koncedentu, ne spadata v javnopravni del koncesijskega razmerja in ne bi

smela biti sestavni del koncesijskega akta. Avtor ob tej opredelitvi navaja, da koncedent navedenih sestavin ne bi smel določiti vnaprej, enostransko in oblastno, pač pa bi moral kandidate za koncesijo pozvati, naj v ponudbah opredelijo čas, za katerega se jim splača podati v koncesijsko razmerje in višino koncesijske dajatve, ki so jo pripravljeni plačati. Navedena parametra pa sta lahko (ob siceršnjem izpolnjevanju pogojev in enaki ponujeni kvaliteti izvajanja) bistvena evaluacijska kriterija pri izbiri koncesionarja (Virant, 1998: 2). Ta razlaga je smiselna. Čas trajanja koncesije mora namreč zagotoviti koncesionarju povračilo investiranega kapitala (npr. v infrastrukturo), ob tem pa mora ohraniti poslovno tveganje koncesionarja za izkoriščanje infrastrukturnega objekta.<sup>16</sup> V praksi pa se, ob sedanjem sistemu financiranja izvajanja dejavnosti gospodarskih javnih služb, pogosto zanemarija vpliv financiranja investicij v infrastrukturo na ceno javne dobrine, ki jo morajo plačati uporabniki. Nemalokrat se tako dogodi, da se zaradi nepravilne ocene koncedenta s koncesijskim aktom določa krajši čas trajanja koncesijskega razmerja od 'optimalnega', t.j. čas, v katerem se koncedentu povrne investicija v infrastrukturo ob pogoju, da se za uporabnika zagotovijo 'dostopne' cene javne dobrine. Posledica takšne odločitve koncedenta se pogosto odraža v visoki ceni javne dobrine. Ob navedenem pa moramo opomniti, da lahko v področni zakonodaji sicer zasledimo omejitve časa trajanja koncesijskih razmerij, vendar gre za osamljene primere, saj materialni predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe po večini teh omejitev ne postavljajo. Izhajajoč iz navedenega je odločitev o času trajanja koncesijskega razmerja tako prepuščena pristojnemu za sprejem koncesijskega akta.

#### 4.1.1.3 Pridobivanje koncesionarjev

Eden ključnih problemov v postopku podelitve koncesije je pomanjkljiva pravna ureditev nekaterih postopkovnih vprašanj. Sprejemu koncesijskega akta in izvedenemu javnemu razpisu praviloma sledi izbira koncesionarja in sklenitev koncesijske pogodbe z izbranim koncesionarjem. Kljub temu, da tako Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (36. člen ZGJS) kot tudi predpisi s področja negospodarskih javnih služb urejajo institut javnega razpisa, lahko v področni zakonodaji zasledimo, da posamezni predpisi bodisi neposredno urejajo nekatera vprašanja javnega razpisa koncesije bodisi odkazujejo na ureditev v sistemskem zakonu. V tej zvezi moramo opomniti še na določila Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/, ki institut javnega razpisa sicer podrobno ureja, vendar pa za primere koncesijskega partnerstva, pri katerem pridobi koncesionar pravico izvajati gospodarsko (ali drugo (negospodarsko)) javno službo, določa, da se za javni razpis uporablja tudi Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/

---

<sup>16</sup> Primerjalnopravno je trajanje koncesijskega razmerja urejeno bodisi tako, da zakonodaje vsebujejo klavzulo sorazmernosti bodisi najdaljšo dobo izrecno normirajo. Tako je npr. v francoskem pravu dolžina trajanja določena najmanj od 5 do 10 let, največ med 20 in 30 leti (za največ 20 let se npr. podelijo koncesije na področju vodooskrbe, kanalizacije, ravnanja z odpadki). Rok trajanja se kot obvezni del določi v *chair de charges*. V drugih ureditvah pa se povečini določa zgornja meja trajanja koncesijskega razmerja (Hrvaška 99 let, Romunija 49 let, Albanija 30 let).

(44. člen ZJZP). Naj spomnimo, da lahko koncedent v skladu z določili Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ pridobiva koncesionarje na podlagi javnega razpisa, ki se objavi v Uradnem listu RS, podlaga za javni razpis pa je koncesijski akt, s katerim se določita tudi oblika in postopek javnega razpisa (36. člen ZGJS). Izhajajoč iz navedenega lahko sklenemo, da je institut javnega razpisa za sklenitev koncesije javne službe neenotno in pomanjkljivo urejen.

Faza javnega razpisa se konča z izbiro koncesionarja (podelitvijo koncesije). Izhajajoč iz veljavne ureditve tako gospodarskih kot tudi negospodarskih javnih služb je akt o izbiri koncesionarja javnopravni akt. O izbiri koncesionarja gospodarske javne službe odloči koncedent z upravno odločbo (37. člen ZGJS). Izhajajoč iz navedenega se postopek izbire koncesionarjapo javnem razpisu izvaja po Zakonu o splošnem upravnem postopku /ZUP/. Eden izmed razlogov za takšno zakonodajno rešitev je zagotovitev pravne varnosti kandidatov, ki imajo tako pravico do pritožbe, kakor tudi pravico, da s tožbo zahtevajo presojo zakonitosti odločbe v upravnem sporu. Poleg tega pa navedene določbe zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ nalagajo pristojnemu organu bolj formaliziran postopek izbire, ustno obravnavo in obličnost odločbe. Ob tem pa *Virant* opozarja, da zakonodajalec tako zasnovanemu modelu (izbire koncesionarja gospodarske javne službe) ni sledil do konca. Načelo materialne zakonitosti v upravnem postopku namreč zahteva, da izrek odločbe temelji na abstraktni materialnopravni normi. Medtem ko lahko v področni zakonodaji negospodarskih javnih služb zasledimo materialna merila za izdajo upravne odločbe, s katero odloči o izbiri koncesionarja, ne Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ ne področni predpis, ki urejajo gospodarske javne službe, tega vprašanja niso uredili. Zato mora kriterije izbire koncesionarja (gospodarskih javnih služb) določiti koncesijski akt. Vsak akt izdan brez navedene pravne podlage, je v materialnem smislu nezakonit. Prav tako pa je nezakonit tudi koncesijski akt, ki ne vsebuje navedenih meril (*Virant*, 1998: 3).

Ob navedenem se v praksi ugotavlja, da v postopku izbire koncesionarja ni mogoče uporabiti vseh institutov Zakona o splošnem upravnem postopku /ZUP/ (pozivanje k dopolnitvi vloge, možnost navajanja novih dejstev, zaslišanje strank, obvezna ustna obravnava ipd.) (več *Mužina*, 2004: 513-518). Kot ugotavlja *Pirnat*, je dosedanja široka uporaba upravnega postopka pri podelitvi koncesij povzročala nemalo problemov, saj razpisu in vlaganju konkurenčnih ponudb upravni postopek ni namenjen in je zato zelo neprimeren (*Pirnat*, 1999: 21). Vendar pa veljavna pravna ureditev koncesij ni problematična zgolj zaradi uporabe različnih institutov upravnega postopka. V praksi lahko zaznamo probleme predvsem v primerih, ko v koncesijskem aktu ni določen koncedent, katerega pristojni organ izda upravno odločbo o izbiri koncesionarja (37. člen ZGJS) in določbe o spremembi koncesijske pogodbe ter o odvzemu koncesije. Ta problem je lasten predvsem koncesijam, ki jih podeljujejo občine. V tej zvezi pa se posebej izpostavi vprašanje, kateri organ je dejansko pristojen za izdajo odločbe. Kot rečeno, postopku javnega razpisa po Zakonu o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ sledi izbor koncesionarja, ki se opravi z upravno odločbo, ki jo izda občinska uprava

(67. člen ZLS). Kljub jasnemu določilu navedenega določila 67. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, pa lahko v praksi naletimo na probleme pri izbiri koncesionarja gospodarske javne službe, predvsem zaradi subsidiarne uporabe Zakona o splošnem upravnem postopku /ZUP/ in nejasnosti določila dvanajste alineje 33. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da se s koncesijskim aktom določi organ, ki opravi izbor koncesionarja, pogosto dogaja, da opravi izbor koncesionarja nepristojen organ. V praksi je namreč prevladalo stališče, da je zakonodajalec pristojnost določitve (občinskega) organa, ki opravi izbor koncesionarja, prepustil občinskemu svetu, vendar se je Ustavno sodišče RS postavilo na stališče, da je takšno stališče nezakonito, če s koncesijskim aktom kot organ, ki opravi izbor koncesionarja, ni določena občinska uprava.<sup>17</sup>

#### 4.1.1.4 Vsebina koncesijskega razmerja in koncesijska pogodba

Vsebino koncesijskega razmerja tvorijo pravice in obveznosti koncedenta in koncesionarja. Temeljna pravica in praviloma hkrati obveznost koncesionarja je, da opravlja dejavnost, ki je predmet koncesije, pod pogoji, določenimi s koncesijskim aktom in koncesijsko pogodbo, s katero praviloma nastane s sklenitvijo koncesijske pogodbe, res pa je, da nekateri predpisi, predvsem v področni zakonodaji, ki ureja negospodarske javne službe, določajo, da koncesijsko razmerje ne nastane s sklenitvijo pogodbe, temveč z dokončnostjo upravne odločbe, s katero se opravi izbira koncesionarja. Od tod tudi razlika v pravnih posledicah sklenitve koncesijske pogodbe. Medtem ko se na primeru negospodarskih javnih služb s sklenitvijo koncesijske pogodbe praviloma samo izvrši akt o koncesiji (kot ga poimenuje ZZ), z njo pa se uredijo razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe med koncedentom in koncesionarjem ter določijo pogoji, pod katerimi mora koncesionar opravljati javno službo v skladu s predpisi, ki jo urejajo (26. člen ZZ), je koncesijska pogodba, ki jo

---

<sup>17</sup> Ustavno sodišče RS je npr. v svoji odločitvi U-I-303/97 navedlo, da je 'določitev občinskega sveta za izbor koncesionarja za opravljanje gospodarske javne službe distribucije zemeljskega plina v Mestni občini Ptuj v nasprotju z določili Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti na prvi stopnji odloča občinska uprava, na drugi stopnji pa župan'. Enako stališče lahko zasledimo tudi v sodbi Vrhovnega sodišča RS I Up 671/2000, v kateri je zapisalo, da 'določbe 12. alineje 33. člena Zakona o gospodarskih družbah ni mogoče razumeti kot izvedbe pooblastila iz 67. člena Zakona o lokalni samoupravi, ki določa da o posameznih stvareh iz občinske pristojnosti odloča tudi kdo drug kot občinska uprava. Kadar že z samega zakona izhaja, da mora o upravnih stvareh odločiti o zadevi občinska uprava, s splošnim aktom ni mogoče prenesti pristojnosti za odločanje na drug organ'. Podobno stališče zasledimo tudi v odločitvi US RS št. U\_I\_242/96, v kateri je US zapisalo: 'O izboru koncesionarja za opravljanje lokalne gospodarske javne službe odloča na podlagi določb Zakona o lokalni samoupravi in Zakona o gospodarskih javnih službah na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan. Zato ni v skladu z zakonom določba občinskega odloka, po kateri odloča o izboru koncesionarja s sklepom mestni svet, mestna uprava pa na podlagi takšnega sklepa izda odločbo.'

skleneta koncedent in koncesionar za izvajanje dejavnosti gospodarske javne službe, konstitutivni element koncesijskega razmerja.

S koncesijsko pogodbo se praviloma natančno uredi razmerje med koncedentom in koncesionarjem. Gre sicer za pogodbeno razmerje, katerega vsebino tvorijo posamezne pravice in obveznosti koncedenta in koncesionarja v zvezi s pričetkom izvajanja dejavnosti, ki je predmet koncesije, financiranjem, garancijami koncedenta, prenehanjem koncesije ipd. Vendar pa ne gre za običajno civilnopravno pogodbo. V sodobni teoriji zlasti pod vplivom francoskih in angleških vzorov prevladuje stališče, da gre za pogodbo, ki vsebuje tako kontraktualne kot tudi reglementarne sestavine (Čebulj, 1996: 239). Danes tako prevladuje stališče, da koncesijska pogodba vsebuje tako določbe glede katerih se stranki sporazumeta, kot tudi tista določila, ki so le izraz volje javne oblasti (Mužina, 2004: 276-278). Slednje, torej reglementarne sestavine koncesijske pogodbe, skušajo na izčrpen način regulirati materijo, torej po vzoru zakonodajnega urejanja, zaradi česar pa seveda bistveno omejujejo manevrski prostor ene pogodbene stranke pri dogovarjanju vsebine koncesijske pogodbe. Hkrati pa naj bi te sestavine vsaj do neke mere omogočale vpogled v koncesijsko razmerje ter v obveznosti koncesionarja iz koncesijskega razmerja, ki so seveda namenjena zadovoljevanju določenega javnega interesa (Grilc, 1991: 19).

Pred nadaljevanjem razprave bi želeli opomniti še na razmerje med koncesijskim aktom in koncesijsko pogodbo, ki je v veljavni ureditvi gospodarskih in negospodarskih javnih služb pomanjkljivo urejeno. Medtem ko v Zakon o zavodih /ZZ/ in področni zakonodaji s področja negospodarskih javnih služb ne zasledimo pravil, ki bi urejala vprašanja kolizij v primeru razhajanja med koncesijskim aktom in koncesijsko pogodbo, Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ določa, da v primeru neskladja med določbami koncesijskega akta in določbami koncesijske pogodbe veljajo določila koncesijskega akta (39. člen ZGJS). S tem je zakonodajalec sicer uredil (ne)skladje med koncesijskim aktom in koncesijsko pogodbo ob sklenitvi pogodbe, ni pa podal odgovora na vprašanje poznejših neskladij, ki so lahko posledica enostranskih sprememb koncesijskega akta. Seveda pa se v tej zvezi zastavi vprašanje, katere spremembe koncesijskega akta, ki vplivajo na vsebino koncesijskega razmerja, so še dopustne. V teoriji lahko zasledimo stališče, da so dopustne zgolj spremembe, ki se nanašajo na režim izvajanja javne službe, ne pa tudi v sestavinah, ki neposredno vplivajo na položaj koncesionarja (Virant, 1998: 4), vendar pa takšno stališče ni podprto s pravno ureditvijo, kot jo določa Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (več o vprašanjih enostranske spremembe koncesijske pogodbe npr. Mužina, 2004: 684; Pirnat, 2003; Virant, 1998). Seveda pa pri tem ne smemo zanemariti pričakovanj koncesionarja, ki zahteva zaupanje, ne le v obstoj sklenjenega koncesijskega razmerja in pridobljenih (izključnih) pravic, pač pa tudi v obstoj koncesijskega akta, s katerim se je koncesijsko razmerje ustanovilo. Zahteva koncesionarja se tako odraža v zavezi koncedenta k spoštovanju ustavnega načela varstva zaupanja v pravo, ki je element pravne varnosti in s tem tudi načel pravne države.

#### 4.1.1.5 Prenos koncesije

V veljavni pravni ureditvi javnih služb lahko zasledimo dva načina prenosa koncesije, in sicer: • popoln prenos, ki dejansko pomeni subjektivno prenehanje koncesije za obstoječega koncesionarja, saj na njegovo mesto vstopi nov koncesionar (Mužina, 2004: 711) in • delen (nepopoln) prenos koncesije, ko koncesionar prenese opravljanje koncesionirane gospodarske dejavnosti na tretjo osebo (podizvajalca), sam pa še vedno ostane nosilec pravic in obveznosti iz koncesijskega razmerja.

Ker gre pri izvrševanju koncesije za pravico, ki jo pridobi določen subjekt kot koncesionar, potrebuje ta za prenos koncesije soglasje. *Mutatis mutandis* velja za primere, ko prenaša koncesijo koncedent. Z vidika tega, ali je koncesija prenosljiva ali ne, loči teorija med subjektivno in realno koncesijo (Čebulj, 1991: 6-11).

Prenos koncesije je v svojem bistvu prenos pravic in obveznosti iz koncesijske pogodbe. V pogodbenem pravu se za takšen prenos uporabijo pravila prenosa pogodbe (122. - 124. člen Obligacijskega zakonika /OZ/) (Pirnat, 2003: 1614). Ob tem pa moramo opomniti, da v primeru popolnega prenosa koncesije ne gre za odstop terjatve (cesijo), niti za prevzem dolga, niti za seštevek cesije in odstopa dolga, temveč za prenos pogodbenega razmerja iz koncesionarja 'prenosnika' na koncesionarja 'prevzemnika' v celoti. Zapisano bi veljalo v primeru, če bi bila koncesijska pogodba (v celoti) pravni posel civilnega prava. Vendar je zaradi upravnopravne narave koncesijske pogodbe treba v zvezi s prenosom koncesije urediti nekaj posebnosti. Ob analizi veljavne pravne ureditve lahko ugotovimo, da urejata prenos koncesije zgolj Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/. Prvi ureja prenos koncesije v 46. in 47. členu, pri čemer ločuje položaj, ko prenese koncesijo koncesionar, in položaj, ko prenese koncesijo koncedent. Drugi pa ureja prenos posebnih in izključnih pravic, ki so predmet koncesijskega razmerja in jih prenese izvajalec javno-zasebnega partnerstva na drugega izvajalca (74. člen ZJZP).

V skladu z določilom 46. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ lahko koncesionar prenese opravljanje koncesionirane gospodarske javne službe na drugo osebo samo, če je prenos predviden v koncesijski pogodbi in v predvidenem obsegu. V nasprotnem primeru pa je prenos možen samo z dovoljenjem koncedenta. Analogno pa lahko tudi koncedent v celoti ali delno prenese opravljanje koncesionirane gospodarske javne službe samo v primerih, določenih z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ ali zaradi razlogov, določenih v koncesijski pogodbi, drugače pa samo s soglasjem koncesionarja. Podobno določilo pa zasledimo v že navedenem 74. členu Zakona o javno-zasebnem partnerstvu /ZJZP/, ki v drugem odstavku določa, da lahko izvajalec javno-zasebnega partnerstva prenese posebne in izključne pravice na druge izvajalce skladno z zakonom in ob predhodnem soglasju javnega partnerja. Slednje torej pomeni, da se za prenos posebne in izključne pravice, ki je v koncesijskem javno-zasebnem partnerstvu predmet koncesijske pogodbe, po Zakonu o javno-zasebnem

partnerstvu /ZJZP/ predvideva predhodno soglasje javnega partnerja (koncedenta), Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ pa za dejansko enake primere predvideva dovoljenje.

Glavno vprašanje v zvezi s tem je, kakšna je pravna narava dovoljenja oziroma soglasja koncedenta za prenos. Po eni strani je mogoče razlagati, da je dovoljenje oziroma soglasje oblastni akt koncedenta in torej pravno vezano, po drugi strani pa je mogoče šteti, da koncedent daje dovoljenje oziroma soglasje kot pogodbeni stranka, torej kot pravna oseba in ne kot javna oblast. Po tej razlagi je dovoljenje oziroma soglasje koncedenta akt poslovanja in ni pravno vezano, pač pa je v njegovi diskreciji. Kot meni *Pirnat*, je rešitev tega vprašanja odvisna od narave pravnega akta, s katerim je podeljena koncesija. Če je koncesija podeljena s sklenitvijo pogodbe, potem je ta pogodba pravni temelj, na podlagi katerega je koncesionar pridobil pravice in obveznosti, ki jih ima v koncesijskem razmerju. V tem primeru je dovoljenje koncedenta akt poslovanja, saj je prenos koncesije v bistvu prenos koncesijske pogodbe. Če pa poseben zakon določa, da se koncesija podeli neposredno z odločbo, iz česar je mogoče sklepati, da je koncesijska pogodba le njena izvršitev, pa mora imeti dovoljenje naravo upravnega akta, ki tudi spremeni navedeno odločbo (*Pirnat*, 2003: 1614).

Posebno vprašanje, ki se pojavlja v zvezi s prenosom koncesijskega razmerja, je tudi vprašanje, ali mora koncesionar - prevzemnik s koncedentom skleniti novo koncesijsko pogodbo ali pa zadostuje že prej sklenjena koncesijska pogodba med koncesionarjem 'prenosnikom' in koncedentom. Tako *Pirnat* kot tudi *Mužina* menita, da bi načeloma to sicer zadoščalo, vendar gre zaradi jasnosti ureditve razmerij med koncedentom in prevzemnikom koncesije kot novim koncesionarjem med njima skleniti novo koncesijsko pogodbo, ki pa koncesijskega razmerja ne sme urejati drugače, saj bi sicer šlo za novo koncesijsko razmerje in bi v takem primeru bilo treba koncesijo podeliti v novem postopku. Smiselno enako pa velja tudi v primeru, ko koncesijo prenaša koncedent (*Mužina*, 2004: 717; *Pirnat*, 2003: 1614-1615).

#### **4.1.1.6 Sprememba in prenehanje koncesijskega razmerja**

Ena od pravic koncedenta, ki jo ima v koncesijskem razmerju in ki v klasičnih civilnopravnih pogodbenih razmerjih ne pride v poštev, je njegova pravica, da lahko enostransko, seveda pod pogojem, da to narekuje javna korist (npr. pri zagotavljanju javnih dobrin), nalaga koncesionarju nove obveznosti, ki jih v koncesijski pogodbi ni. Res je, da je koncesionar v takem primeru upravičen do ustreznega nadomestila, vendar enostranska naložitev novih obveznosti ni razlog, ki bi ga lahko uveljavljal kot razlog za prenehanje koncesijskega razmerja. Za razliko od navedene enostranske naložitve novih obveznosti koncesionarju se sprememba koncesijskega razmerja ne kaže kot dodajanje novih obveznosti, temveč se kaže kot sprememba že prevzetih obveznosti. Tistih torej, ki so vsebovane v koncesijskem aktu in koncesijski pogodbi že od vsega začetka. Značilno za koncesijo je, da se lahko takšne modifikacije lahko opravijo neodvisno od

volje koncesionarja, če jih opravičuje javna korist, zaradi katere se dejavnost, ki je predmet koncesije, opravlja. Za spremembo koncesijskega razmerja torej ni potreben sporazum, zadostuje enostranska volja koncedenta, ki jo narekuje javna korist. Ovira temu ni niti pravica, ki jo pridobi koncesionar s pravnomočnim aktom o podelitvi koncesije. Koncesionar ima v tem primeru le pravico do odškodnine zaradi morebitne škode, ki bi mu s spremembo koncesijskega razmerja nastala (Čebulj, 1996: 243).

Javnopravna narava koncesije se kaže tudi v načinih njenega prenehanja, pri čemer pa moramo opomniti, da je zaradi mešane narave koncesijskega razmerja lahko prenehanje koncesije tudi zasebnopravne narave. Za pogodbene oblike se praviloma uporablja splošno pogodbeno pravo, javnopravne oblike, ki bodo tudi predmet razprave v nadaljevanju, pa so bodisi take, pri katerih pride do prenehanja koncesijskega razmerja bodisi po sili zakona (a. prenehanje zaradi prenehanja koncesionarja, b. prenehanje zaradi stečaja koncesionarja), bodisi take, pri katerih pride do prenehanja z upravno odločbo (c. odvzem koncesije zaradi kršitev koncesionarja, d. odvzem v javnem interesu) (Pirnat, 2003: 1616).

ad. a.) Koncesijsko razmerje je praviloma razmerje *intuitu persone*, ki preneha s prenehanjem koncesionarja, razen če po posebnem zakonu koncesijske pravice preidejo na pravne naslednike. Pri tem pa mora urediti tudi vprašanje, kako koncedent prenese koncesijo na drugega koncesionarja in s tem zagotovi nepretrgano izvajanje koncesije. Ob tem pa je poseben problem, kako novemu koncesionarju zagotoviti objekte in naprave koncesije, ki so nujni za njeno izvajanje. Zakon mora predvideti obveznost pravnih naslednikov dotedanjega koncesionarja, da se z novim koncesionarjem sporazumejo o prenosu teh objektov in naprav, če mu to ne uspe, pa razlastitev teh objektov in naprav na vsakokratnega lastnika.

ad. b.) Primerjalno sorazmerno pogost način prenehanja koncesijske pogodbe je tudi stečaj koncesionarja. Na tem mestu pa moramo opomniti, da veljavni Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ tega vprašanja posebej ne ureja in se zato uporabljajo splošna pravila Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventosti in prisilnem prenehanju /ZFPPIPP/.

Največjo težavo v koncesijskih razmerjih pa predstavlja dejstvo, da postanejo objekti in naprave, zgrajeni za izvajanje koncesije, ki so v trenutku začetka stečaja v lasti koncesionarja, po Zakonu o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventosti in prisilnem prenehanju /ZFPPIPP/, del stečajne mase in ni mogoče realizirati prenosa lastništva, kot je praviloma dogovorjen v koncesijski pogodbi ali določen v koncesijskem aktu.

ad. c.) V veljavni pravni ureditvi tako gospodarskih kot tudi negospodarskih javnih služb je odvzem koncesije mogoč iz dveh razlogov, in sicer: v primeru kršitev koncesionarja in v javnem interesu.



Odvzem iz navedenih razlogov navaja npr. Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ v 44. členu, ki dopušča, da se koncesija odvzame, če koncesionar ne začne opravljati koncesionirane gospodarske javne službe v za to določenem roku ter če je v javnem interesu, da se dejavnost preneha izvajati kot gospodarska javna služba ali kot koncesionirana gospodarska javna služba. Medtem ko prvi razlog ne bi smel povzročati različnih interpretacij, pa drugi razlog (izkazan javni interes) utemeljuje odvzem koncesije brez krivdnih razlogov na strani koncesionarja. Z navedenim je zakonodajalec pridržal koncedentu možnost, da lahko tudi v času trajanja koncesijskega razmerja organizira opravljanje dejavnosti gospodarske javne službe, ki je predmet koncesije, v eni izmed ostalih, z Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ določenih oblik izvajanja javnih služb. Zato gre v tem primeru, glede na določbe Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, za 'nezakriviljen' način prenehanja. Za izpeljavo odvzema pa morajo biti pogoji zanj določeni v koncesijski pogodbi ali v koncesijskem aktu. V drugem primeru odvzema Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ predvideva odškodnino. Na tem mestu naj opomnimo, da se v praksi institut odvzema koncesije pogosto napačno uporablja. Pogosto se kot razlog za odvzem predvideva neredno ali nevestno izvajanje javne službe. Navedena opredelitev v koncesijskih aktih in(al) koncesijskih pogodbah pa ni pravilna.

Ob navedenem pa velja opozoriti na zanimivo in v praksi preizkušeno stališče Čebulja, da koncedent v primeru razlogov za odvzem koncesije koncesionarju koncesije ne le sme, temveč mu jo zaradi varstva javne koristi mora odvzeti. Če tega ne stori, lahko tako uporabnik javnih dobrin, kot tudi kandidati za pridobitev koncesije, odvzem uveljavljajo pred sodiščem (Čebulj, 1996: 75).



## **Pregled pristojnosti in naloge občine po Zakonu o pogrebnih in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/**

Uvodoma moramo opomniti, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev, v skladu z določilom drugega odstavka 21. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, organizira opravljanje pokopališke in pogrebne dejavnosti. V skladu z navedenim je v nadaljevanju podan pregled pristojnosti organov občine po Zakonu o pogrebnih in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/.

### **1 Pristojnosti in naloge občinskega sveta**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>ZPPDej</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1 Z odlokom predpiše pokopališki red.                                                                                                                                                                                                                                            | 4. člen       |
| 2 Z odlokom predpiše način opravljanja 24-urne dežurne službe, ki je obvezna občinska gospodarska javna služba.                                                                                                                                                                  | 5. člen       |
| 3 Na predlog upravljavca pokopališča s sklepom določi višino grobnine.                                                                                                                                                                                                           | 34. člen      |
| 4 V prostorskih aktih določi zadostne površine za pokopavanje umrlih za najmanj 30 let.                                                                                                                                                                                          | 37. člen      |
| 5 V proračunu zagotovi sredstva za zgraditev ali razrešitev pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture na območju, ki je določeno z občinskim prostorskim aktom.                                                                          | 37. člen      |
| 6 Z odlokom določi kraje, kjer je na pokopališču predpisana uporaba mrliske vežice.                                                                                                                                                                                              | 39. člen      |
| 7 Z odlokom o pokopališkem redu ali prostorskim aktom, ki ureja pokopališče lahko določi, da je dovoljeno graditi nove grobnice.                                                                                                                                                 | 47. člen      |
| 8 Sprejme odločitev o opustitvi pokopališča.                                                                                                                                                                                                                                     | 52. člen      |
| 9 Na predlog pristojnega zavoda za varstvo kulturne dediščine določi kraj, kamor se prenesejo posamezna nagrobna obeležja pred opustitvijo pokopališča, njihovega skrbnika ali način ohranjanja in situ ter uvrstitev grobov pomembnih osebnosti med skupne pokopališke objekte. | 52. člen      |

**1.1 Akti občinskega sveta**

|                                                                                                                                                                                                                                  | <b>ZPPDej</b>                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|
| 1 Odlok o pokopališkem redu v občini.                                                                                                                                                                                            | 4. člen<br>39. člen<br>47. člen |
| 2 Odlok o načinu opravljanja pogrebne in pokopališke dejavnosti v občini.                                                                                                                                                        | 5. člen                         |
| 3 Sklep o določitvi višine grobnine v občini.                                                                                                                                                                                    | 34. člen                        |
| 4 Proračun občine.                                                                                                                                                                                                               | 37. člen                        |
| 5 Sklep o opustitvi pokopališča.                                                                                                                                                                                                 | 52. člen                        |
| 6 Sklep o določitvi kraja, kamor se prenesejo posamezna nagrobna obeležja pred opustitvijo pokopališča, njihovega skrbnika ali način ohranjanja in situ ter uvrstitev grobov pomembnih osebnosti med skupne pokopališke objekte. |                                 |

**2 Pristojnosti in naloge župana**

|                                                                 | <b>ZPPDej</b> |
|-----------------------------------------------------------------|---------------|
| 1 Določi pravno osebo javnega prava za upravljavca pokopališča. | 27. člen      |

**2.1 Akti župana**

|                                                                    | <b>ZPPDej</b> |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1 Sklep o določitvi osebe javnega prava za upravljavca pokopališča | 27. člen      |

**3 Pristojnosti in naloge občinske uprave**

|                                                                                                                                              | <b>ZPPDej</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1 Izda odločbo (soglasje) izvajalcu pogrebne dejavnosti za opravljanje postopkov upepelitve.                                                 | 7. člen       |
| 2 Določi izvajalca pogrebne dejavnosti, ki mu izvajalec upepelitve izroči žaro z upepeljenimi ostanki pokojnika, če ni naročnika upepelitve. | 11. člen      |
| 3 Prijavi pokop upravljavcu pokopališča.                                                                                                     | 13. člen      |
| 4 Izda odločbo (soglasje) za raztros pepela iz žare na določenem prostoru zunaj pokopališča ali na morju.                                    | 18. člen      |
| 5 Izda odločbo (soglasje) k pokopu stanovskih predstavnikov v grobnice verskih skupnosti.                                                    | 18. člen      |
| 6 Izda odločbo (dovoljenje) za prekop posmrtnih ostankov pokojnika oz. žare.                                                                 | 21. člen      |
| 7 Upravlja s pokopališčem.                                                                                                                   | 27. člen      |
| 8 Kot upravljavac pokopališča zaračuna izvajalcem pogrebnih storitev                                                                         | 28. člen      |

- storitve najema pokopaliških objektov in naprav ter storitve grobarjev in storitve pokopališko pogrebnega moštva v skladu s cenikom, kot ga določa pogrebni red.
- |    |                                                                                                                                                                                                         |          |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 9  | Odda v najem grob.                                                                                                                                                                                      | 29. člen |
| 10 | V primerih določenih z ZPPDej prekine najemno razmerje z najemnikom groba.                                                                                                                              | 32. člen |
| 11 | Kot upravljavec pokopališča vodi trajno evidenco o pokojnikih, ki so ali so bili pokopani na pokopališču, trajno evidenco grobov – kataster in evidenco najemnikov grobov za obdobje zadnjih deset let. | 35. člen |
| 12 | Kot upravljavec pokopališča daje soglasja za postavitev, popravilo, odstranitev spomenikov in drugih nagrobnih obeležij na območju pokopališča v skladu z ZPPDej in odlokom občine.                     | 36. člen |
| 13 | Odloči o zavrnitvi soglasja daje soglasja za postavitev, popravilo, odstranitev spomenikov in drugih nagrobnih obeležij na območju pokopališča v skladu s tem zakonom in odlokom občine.                | 36. člen |

### 3.1 Akti občinske uprave

|   |                                                                                                                                                                             | ZPPDej   |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 1 | Soglasje izvajalcu pogrebne dejavnosti za opravljanje postopkov upepelitve.                                                                                                 | 7. člen  |
| 2 | Sklep o določitvi izvajalca pogrebne dejavnosti, ki mu izvajalec upepelitve iroči žaro z upepeljenimi ostanki pokojnika.                                                    | 11. člen |
| 3 | Prijava pokopa upravljavcu pokopališča.                                                                                                                                     | 13. člen |
| 4 | Soglasje za raztros pepela iz žare na določenem prostoru zunaj pokopališča ali na morju.                                                                                    | 18. člen |
| 5 | Soglasje k pokopu stanovskih predstavnikov v grobnice verskih skupnosti.                                                                                                    | 18. člen |
| 6 | Soglasje za prekop posmrtnih ostankov pokojnika oz. žare.                                                                                                                   | 21. člen |
| 7 | Pogodba o najemu groba.                                                                                                                                                     | 29. člen |
| 8 | Odločba o zavrnitvi soglasja za postavitev, popravilo, odstranitev spomenikov in drugih nagrobnih obeležij na območju pokopališča v skladu s tem zakonom in odlokom občine. | 36. člen |

### 4 Pristojnosti in naloge občinske inšpekcije

|   |                                                                                                                                                               | ZPPDej   |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 1 | Izvaja nadzor nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti na območju občine ter nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov, sprejetih na podlagi ZPPDej. | 55. člen |



## **Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/**

(Uradni list RS, št. 62/2016)

### **1. Splošne določbe**

#### **1. člen (vsebina zakona)**

- (1) Ta zakon ureja pogrebno in pokopališko dejavnost.
- (2) Vojna grobišča ureja zakon s področja vojnih grobišč, če ta zakon ne določa drugače.

#### **2. člen (načelo pietete)**

Pogrebna in pokopališka dejavnost se opravljata s spoštovanjem in pieteto do pokojnic ali pokojnikov (v nadaljnjem besedilu: pokojnik) in njihovih svojcev.

#### **3. člen (pogrebna in pokopališka dejavnost)**

- (1) Pogrebna dejavnost obsega zagotavljanje 24-urne dežurne službe, ki je obvezna občinska gospodarska javna služba, ter prevoz, pripravo in upepelitev pokojnika ter pripravo in izvedbo pogreba.
- (2) Pokopališka dejavnost obsega upravljanje ter urejanje pokopališč in ju zagotavlja občina.

#### **4. člen (pokopališki red)**

- (1) Občina z odlokom predpiše pokopališki red, v katerem podrobneje določi izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti.
- (2) S pokopališkim redom iz prejšnjega odstavka se določijo:
  - način zagotavljanja 24-urne dežurne službe;
  - način izvajanja pogrebne slovesnosti;
  - storitve pokopališko pogrebnega moštva, ki se lahko zagotavljajo na posameznem pokopališču;
  - osnovni obseg pogreba;
  - način in čas pokopa;
  - način pokopa, če je plačnik občina;
  - možnost pokopa zunaj pokopališča, z določitvijo prostora;
  - ravnanje s pokojnikom do pokopa v krajih, kjer na pokopališčih ni mrliske vežice;
  - pokopališča, ki morajo imeti mrliske vežice;

- obratovanje mrliških vežic;
  - obseg prve ureditve groba;
  - vzdrževanje reda, čistoče in miru na pokopališču;
  - način oddaje grobov v najem;
  - postavljanje, spreminjanje ali odstranitev spomenikov, obnova spomenikov in grobnic ter vsak drug poseg v prostor na pokopališču;
  - zvrsti grobov;
  - okvirni tehnični normativi za grobove;
  - mirovalna doba za grobove;
  - enotni cenik uporabe pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture;
  - pogrebna pristojbina, ki jo lahko določi občina za izvedbo pogreba na posameznem pokopališču, in ki jo upravljavcu pokopališča plača izvajalec pogreba;
  - razmerje grobnine za posamezno vrsto groba glede na enojni grob;
  - druga vprašanja pogrebne in pokopališke dejavnosti ter uporabnikov.
- (3) Pokopališki red mora zagotavljati enakopravno obravnavo kamnosekov, vrtnarjev in drugih izvajalcev storitev na pokopališču.

## 2. Pogrebna dejavnost

### 5. člen

#### (pogrebna dejavnost)

- (1) 24-urna dežurna služba je obvezna občinska gospodarska javna služba, ki se izvaja v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske javne službe.
- (2) Pogrebna dejavnost, ki se izvaja na trgu, obsega naslednje storitve:
- prevoz pokojnika, ki ga ne zagotavlja 24-urna dežurna služba;
  - pripravo pokojnika;
  - upepelitev pokojnika;
  - pripravo in izvedbo pogreba.

### 6. člen

#### (izvajalec pogrebne dejavnosti)

- (1) Izvajalec ali izvajalka (v nadaljnjem besedilu: izvajalec) pogrebne dejavnosti je lahko pravna ali fizična oseba, ki izpolnjuje pogoje, določene s tem zakonom in je pridobila dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti.
- (2) Za izvajanje 24-urne dežurne službe dovoljenje iz prejšnjega odstavka ni potrebno.
- (3) Dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti izda ministrstvo, pristojno za gospodarstvo (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo), na zahtevo vlagatelja. Ministrstvo izda potrdilo tudi fizični ali pravni osebi, ki želi opravljati pogrebno dejavnost v drugi državi, da izpolnjuje pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji.



(4) Izvajalec pogrebne dejavnosti je lahko tudi pravna ali fizična oseba iz države članice Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije (v nadaljnjem besedilu: država pogodbenica), ki v svoji državi izpolnjuje pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti, in je vložila prijavo za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji pred prvim občasnim opravljanjem pogrebne dejavnosti pri ministrstvu.

(5) Izvajalec pogrebne dejavnosti, ki nima sedeža v državi pogodbenici, lahko občasno opravlja pogrebno dejavnost v Republiki Sloveniji, če v svoji državi izpolnjuje pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti in če je izpolnjen pogoj materialne vzajemnosti. Izvajalec mora vložiti prijavo za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji pred prvim občasnim opravljanjem pogrebne dejavnosti pri ministrstvu.

## **7. člen**

### **(pogoji za opravljanje pogrebne dejavnosti)**

(1) Izvajalec pogrebne dejavnosti mora izpolnjevati naslednje minimalne pogoje:

- da je registriran za opravljanje pogrebne dejavnosti in ima, če je pravna oseba, dejavnost vpisano v ustanovitveni akt;
- da ima zaposleni najmanj dve osebi;
- da ima najmanj eno posebno vozilo za prevoz pokojnikov, ki se uporablja izključno v te namene;
- da ima primerne prostore za poslovanje s strankami;
- da zagotavlja ustrezen prostor za oskrbo pokojnikov;
- da ima najmanj en hladilni prostor za pokojnika;
- da ima najmanj eno transportno krsto;
- da zagotovi ustrezno zaščito zaposlenih v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki pri ravnanju s pokojniki;
- da poda izjavo o zagotavljanju osnovnega pogreba v skladu s tretjim odstavkom 16. člena tega zakona.

(2) Pogoje iz prejšnjega odstavka mora izvajalec pogrebne dejavnosti izpolnjevati ves čas opravljanja dejavnosti. Pogoje iz tretje in sedme alineje prejšnjega odstavka mora izvajalec pogrebne dejavnosti izpolnjevati le pri opravljanju storitev prevoza pokojnikov.

(3) Ne glede na prvi odstavek tega člena mora izvajalec, ki opravlja postopke upepelitve, izpolnjevati še naslednje pogoje:

- da ima skupaj zaposlene najmanj štiri osebe;
- da ima hladilne prostore za najmanj deset pokojnikov;
- da ima soglasje pristojne občine.

(4) Ministra, pristojna za gospodarstvo in zdravje, določita standarde in normative za pogoje iz tretje do osme alineje prvega odstavka tega člena.

## **8. člen**

### **(24-urna dežurna služba)**

- (1) 24-urna dežurna služba obsega vsak prevoz od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca javne službe ali zdravstvenega zavoda zaradi obdukcije pokojnika, odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku in nato do hladilnih prostorov izvajalca javne službe, vključno z uporabo le-teh, če ta zakon ne določa drugače.
- (2) Izvajalec 24-urne dežurne službe mora izpolnjevati pogoje iz prve, druge, tretje, šeste, sedme in osme alineje prvega odstavka 7. člena tega zakona in ravnati v skladu s pokopališkim redom in drugimi predpisi občine.
- (3) Vlada Republike Slovenije z uredbo določi metodologijo za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, ki zajema storitev iz prvega odstavka tega člena.
- (4) Stroški 24-urne dežurne službe vključujejo stroške prevozov, hladilnih prostorov in druge splošne stroške izvajalca, potrebne za izvajanje te službe.

## **9. člen**

### **(prevoz pokojnika)**

- (1) Prevoz ali prenos pokojnika je dovoljen po izdaji listine o ugotovljenem nastopu smrti v skladu s predpisi o mrliški pregledni službi.
- (2) Pri prevozu pokojnika morata sodelovati najmanj dve osebi.
- (3) Prevoz pokojnika je dovoljen samo s posebnimi pogrebnimi vozili, namenjenimi izključno za prevoz pokojnikov, v skladu s predpisom, ki ureja prevoz posmrtnih ostankov. V težko dostopnih krajih in izrednih vremenskih razmerah se sme pokojnik prenesti tudi na drug krajevno običajen način.
- (4) Ministrstvo lahko ob naravnih in drugih nesrečah, v vojni in izrednih razmerah ter drugih izrednih okoliščinah, ki jih razglasi pristojni organ, pooblasti za prevoz pokojnikov tudi drugega prevoznika, ki lahko zagotovi spoštljiv in higiensko ustrezen prevoz.
- (5) Prevoz pokojnika čez mejo Republike Slovenije se izvaja v skladu s predpisi, ki urejajo prevoz posmrtnih ostankov.
- (6) Če so izpolnjeni pogoji iz tretjega odstavka 39. člena tega zakona, prevoz pokojnika od kraja smrti do hladilnih prostorov izvajalca 24-urne dežurne službe, ni potreben.

## **10. člen**

### **(priprava pokojnika)**

- (1) Priprava pokojnika obsega vsa potrebna dela pred upepelitvijo ali pokopom.
- (2) Priprava pokojnika se lahko opravlja le v ustreznih prostorih zdravstvene ustanove ali izvajalca pogrebne dejavnosti ali domovih za upokojece, če ta zakon ne določa drugače. Pri pripravi pokojnika morata sodelovati najmanj dva urejevalca.
- (3) Pokojnik je lahko do pokopa v hladilnem prostoru izvajalca javne službe največ 60 dni. Po preteku tega obdobja izvajalec obvesti občino.
- (4) Če je pokojnik pred pogrebom v skladu z zakonom doma, se priprava pokojnika lahko opravi na domu.

- (5) Na dan pogreba ali največ dva dni prej je lahko pokojnik prepeljan v mrliško vežico oziroma na kraj, ki je namenjen pogrebni slovesu.
- (6) Če pokop pokojnika in pogrebno slovesnost organizira država ali občina, je pokojnik pred pokopom izjemoma lahko položen tudi na določen kraj zunaj pokopališča.
- (7) Verske skupnosti lahko v skladu s pokopališkim redom izjemoma položijo stanovskega predstavnika ali predstavnico (v nadaljnjem besedilu: stanovski predstavnik) do pokopa v objekt, ki je namenjen za opravljanje verskih obredov.
- (8) Pokojnik se lahko čuva tudi v mrliški vežici, če je zagotovljeno ustrezno hlajenje pokojnika.

## **11. člen** **(upepelitev)**

- (1) Upepelitev pokojnika se opravi v upepeljevalnici, ki izpolnjuje okoljske standarde za upepelitev pokojnika.
- (2) Pred upepelitvijo se opravi kontrolni pregled, ki ga opravi zdravnik sodne medicine ali pooblaščen zdravnik.
- (3) Žaro z upepeljenimi ostanki pokojnika sme izvajalec upepelitve izročiti le izvajalcu pogrebne dejavnosti, ki ga je izbrala oseba, ki je po zakonu, ki ureja dedovanje, pokojnikov zakoniti dedič prvega ali drugega dednega reda, ali oseba, ki je s pokojnikom stalno živela oziroma ga je morala po predpisih vzdrževati in zanj skrbeti, ali njegov pooblaščenec (v nadaljnjem besedilu: naročnik pogreba), ali občina, če naročnika ni.
- (4) Žaro z upepeljenimi ostanki pokojnika, ki bo pokopan zunaj območja Republike Slovenije, sme izvajalec upepelitve izročiti le izvajalcu pogrebne dejavnosti, ki predloži dokazila o naročilu pokopa žare zunaj območja Republike Slovenije.

## **12. člen** **(pogreb)**

- (1) Naročilo pogreba obsega:
- prijavo pokopa;
  - pogrebno slovesnost;
  - pokop pokojnika.
- (2) Osnovni pogreb obsega prijavo pokopa, pripravo pokojnika, minimalno pogrebno slovesnost in pokop, vključno s pogrebno opremo.
- (3) Gospodarska zbornica Slovenije in Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije v soglasju z ministrstvom, pristojnim za gospodarstvo, določita podrobnejše osnovne standarde in normative za osnovni pogreb, ki vključujejo najmanj: žaro oziroma krsto ustreznih dimenzij z oblogo ter spremljajočo opremo za pokojnika, nagrobno obeležje, spremstvo v prevozu pokojnika, pripravo pokojnika, pripravo grobne jame ustreznih dimenzij z zasutjem, pogrebno moštvo ter minimalno pogrebno svečanost.

### **13. člen** **(prijava pokopa)**

- (1) Pokop prijavi upravljavcu pokopališča naročnik pogreba oziroma izvajalec pogrebne dejavnosti, ki ga je izbral naročnik pogreba ali občina.
- (2) Če naročnika ni, prijavi pokop občina, kjer je imel pokojnik zadnje stalno prebivališče. Kadar ni mogoče ugotoviti kraja zadnjega stalnega prebivališča, pokop prijavi občina, kjer je imel pokojnik zadnje začasno prebivališče. Če ni mogoče ugotoviti niti zadnjega začasnega prebivališča, prijavi pokop občina, v kateri je oseba umrla oziroma je bila najdena.
- (3) K prijavi pokopa je treba priložiti listino, ki jo izda pooblaščen zdravnik oziroma zdravstvena organizacija, ali matičar matičnega registra, kjer je bila smrt prijavljena.

### **14. člen** **(pogrebna slovesnost)**

- (1) Pogrebna slovesnost obsega dejanja slovesa pred pokopom pokojnika oziroma pred upepelitvijo.
- (2) Čas in način pogrebne slovesnosti in pokopa uskladiata upravljavec pokopališča in naročnik pogreba oziroma izbrani izvajalec pogrebne dejavnosti.
- (3) Minimalna pogrebna slovesnost obsega prevoz ali prenos pokojnika iz mrliške vežice oziroma upepeljevalnice do mesta pokopa.
- (4) Pogrebna slovesnost se opravi v skladu z voljo pokojnika in na način, določen s pokopališkim redom.
- (5) Slovesnost v zvezi z raztrosom pepela se določi s pokopališkim redom.
- (6) Če pokojnik ni izrazil svoje volje o načinu pokopa in pogrebni slovesnosti, odloča o tem naročnik pogreba.
- (7) Pri pogrebni slovesnosti lahko sodelujejo tudi predstavniki verskih skupnosti in društev.
- (8) Izjemoma lahko pogrebno slovesnost organizirajo tudi državni organi v skladu s protokolarnimi predpisi, ki morajo biti usklajeni s tem zakonom.

### **15. člen** **(pokop)**

- (1) Pokop obsega dejanja, ki omogočajo položitev posmrtnih ostankov oziroma upepeljenih ostankov pokojnika v grobni prostor ali raztros pepela, v skladu z voljo pokojnika in na način, določen s pokopališkim redom.
- (2) Pokop se opravi na podlagi zdravniškega potrdila o smrti in poročila o vzroku smrti, ki ga izda pooblaščen oseba po predpisih o mrliški pregledni službi.
- (3) Pokop se opravi, ko je preteklo najmanj 36 ur od nastopa smrti. Ob večjih naravnih in drugih nesrečah, v vojni in izrednih razmerah, ko se opravi skupni pokop, lahko pristojna območna enota Nacionalnega inštituta za javno zdravje ta rok skrajša.
- (4) Pokop se praviloma opravi na pokopališču, zunaj pokopališča pa je dovoljen le kot raztros pepela ali posebni pokop stanovskih predstavnikov v grobnice verskih skupnosti.
- (5) Pokop lahko opravi le izvajalec pogrebne dejavnosti v skladu s pokopališkim redom.

## **16. člen**

### **(plačilo pogreba)**

- (1) Stroške pogreba mora poravnati naročnik pogreba.
- (2) Če naročnika pogreba ni, mora stroške pogreba poravnati občina, ki je prijavila pokop. Plačnik pogreba je lahko tudi druga fizična ali pravna oseba.
- (3) Plačilo osnovnega pogreba ne sme presegati višine posebne oblike izredne denarne socialne pomoči kot pomoči pri kritju stroškov pogreba in posebne oblike izredne denarne socialne pomoči po smrti družinskega člana, kot ju določa zakon, ki ureja socialno varstvene prejemke. Izvajalec pogrebne dejavnosti mora zagotavljati minimalni pogreb v skladu s prejšnjim stavkom.
- (4) Pogrebne storitve, ki so opravljene na zahtevo državnih organov ali drugih nosilcev javnih pooblastil, plača naročnik teh storitev.
- (5) Cene pogrebnih storitev in opreme morajo biti naročnikom pogreba na voljo na vidnem mestu v prostorih izvajalca pogrebne dejavnosti za poslovanje ter objavljene na njegovih spletnih straneh ali na krajevno običajen način. Razvidne morajo biti tudi iz specifikacije vseh posameznih opravljenih pogrebnih storitev in opreme na računu izvajalca pogrebne storitve.
- (6) Določila tega člena se smiselno uporabljajo tudi za stroške 24-urne dežurne službe.

## **17. člen**

### **(vrste pokopov)**

- (1) Vrste pokopov so:
  - pokop s krsto, kjer se pokojnik položi v krsto in pokoplje v grob;
  - pokop z žaro, kjer se upepeljeni ostanki pokojnika shranijo v žaro in pokopljejo v grob;
  - raztros pepela, ki se opravi na posebej določenem prostoru na pokopališču ali zunaj njega;
  - pokop, ki se opravi po predpisih, ki urejajo vojna grobišča ali prikrita vojna grobišča.
- (2) Drugačno ravnanje s pepelom, kot je določeno v drugi in tretji alineji prejšnjega odstavka, ni dovoljeno.

## **18. člen**

### **(pokopi zunaj pokopališč)**

- (1) Če to omogoča pokopališki red, se lahko na podlagi izdanega soglasja pristojnega občinskega organa pepel iz žare raztrosi na določenem prostoru zunaj pokopališča ali na morju.
- (2) Zunaj pokopališča se lahko s soglasjem občinskega organa opravi tudi pokop stanovskih predstavnikov v grobnice verskih skupnosti.
- (3) Občinski organ o raztrosu pepela oziroma pokopu zunaj pokopališča odloči v sedmih dneh. Zoper sklep občinskega organa ni pritožbe, dovoljen je upravni spor.

### **19. člen** **(anonimni pokop)**

- (1) Anonimni pokop se opravi po volji pokojnika.
- (2) Anonimni pokop brez označbe imena in priimka se lahko opravi s pokopom krste ali žare v grobni prostor ali z raztrosom pepela na posebej za to določenem prostoru pokopališča.

### **20. člen** **(mrtvi plod)**

- (1) Pokop ali upepelitev mrtvega ploda se ne glede na njegovo gestacijsko starost lahko opravi na podlagi izrecne želje staršev. Pokop ali upepelitev se opravi na podlagi zdravniškega poročila porodničarja-ginekologa o vzroku smrti in ob smiselni uporabi določb tega zakona.
- (2) Ves biološki material človeškega izvora, ki je odstranjen po operativnih ali drugih posegih in dogodkih, se upepeljuje v upepeljevalnicah za pokojnike, če to omogočajo drugi predpisi.

### **21. člen** **(prekop)**

- (1) Na zahtevo svojcev ali drugih fizičnih ali pravnih oseb, ki imajo za to upravičen interes, je lahko pokojnik izkopan in prenesen na drugo pokopališče ali v drug grob na istem pokopališču, in sicer po predhodnem mnenju najemnika groba. Izkopani posmrtni ostanki pokojnika se pred ponovnim pokopom lahko upepelijo.
- (2) Prekop posmrtnih ostankov je dovoljen samo v navzočnosti pooblaščenega zdravnika. Osebe, ki delajo pri prekopu posmrtnih ostankov, morajo čez zaščitno obleko nositi gumijasti predpasnik, dolge gumijaste rokavice in gumijaste škornje. Obleka in obutev se ne smeta uporabljati v druge namene.
- (3) Prekop pokojnika izvede grobar.
- (4) Za prekop pokojnika je treba pridobiti dovoljenje pristojnega občinskega organa.
- (5) Določbe tega člena, razen drugega odstavka, se smiselno uporabljajo tudi za prekop žar.

### **22. člen** **(mirovalna doba)**

- (1) Prekop groba in pokop pokojnika na isto mesto v grobu, kjer je bil kdo pokopan, se sme opraviti po preteku mirovalne dobe.
- (2) Mirovalna doba je čas, ki mora preteči od zadnjega pokopa na istem mestu v istem grobu. Mirovalna doba za pokop s krsto ne sme biti krajša od desetih let, pri čemer je treba upoštevati značilnosti zemljišča, na katerem je pokopališče.
- (3) Za pokop z žaro prejšnji odstavek ne velja.

### **23. člen** **(evidence in registri)**

Ministrstvo na podlagi tega zakona vodi naslednje evidence in register:

- evidenco dovoljenj za opravljanje pogrebne dejavnosti po tem zakonu;
- register izvajalcev, ki izvajajo pogrebno dejavnost.

#### **24. člen** **(podatki v evidencah)**

(1) V evidenci izdanih dovoljenj za izvajanje pogrebne dejavnosti se vodijo naslednji podatki:

- datum in številka izdanega dovoljenja;
- firma družbe ali samostojnega podjetnika posameznika, davčna številka, matična številka in sedež podjetja, pri samostojnem podjetniku posamezniku pa tudi njegovo osebno ime in stalno prebivališče.

(2) V registru izvajalcev pogrebne dejavnosti se vodijo podatki o imenu izvajalca, davčni številki, matični številki in sedežu.

#### **25. člen** **(pridobivanje podatkov in vodenje zbirke)**

(1) Ministrstvo je upravljavec evidenc in registrov iz 23. člena tega zakona. Ministrstvo te podatke zbira, obdeluje, shranjuje, sporoča in uporablja za izvajanje nalog po tem zakonu.

(2) Fizična ali pravna oseba, ki preneha opravljati pogrebno dejavnost po tem zakonu, se v petnajstih dneh odjavi iz registra izvajalcev, ki izvajajo pogrebno dejavnost.

### **3. Pokopališka dejavnost**

#### **3.1 Upravljanje pokopališč**

#### **26. člen** **(upravljanje pokopališč)**

Upravljanje pokopališč obsega zagotavljanje urejenosti pokopališča, izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja, oddajo grobov v najem, vodenje evidenc ter izdajanje soglasij v zvezi s posegi na območju pokopališč.

#### **27. člen** **(upravljavec pokopališča)**

(1) Upravljavec pokopališča je občina ali oseba javnega prava, ki jo za upravljavca določi organ, pristojen za izvrševanje proračuna občine, s svojim aktom v skladu z zakonom, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek lahko občina pooblasti koncesionarja za izvajanje naslednjih nalog:

- zagotavljanje urejenosti pokopališča;
- izvajanje investicijskega vzdrževanja;
- izvajanje investicije, za katero si koncesionar kot upravičenec pridobi sredstva iz drugih virov;

- oddajo grobov v najem;
- vodenje evidenc ter izdajanje soglasij v zvezi s posegi na območju pokopališč.

## **28. člen**

### **(zagotavljanje urejenosti pokopališča)**

(1) Zagotavljanje urejenosti pokopališča obsega naslednje storitve:

- vzdrževanje pokopališč ter pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture;
- storitve najema pokopaliških objektov in naprav;
- storitve grobarjev in storitve pokopališko pogrebnega moštva.

(2) Storitve vzdrževanja pokopališč ter pokopaliških objektov, naprav ter druge pokopališke infrastrukture obsega vzdrževanje objektov, naprav ter druge pokopališke infrastrukture, skupnih glavnih poti, zelenic, dreves, grmovnic, živih mej, odvoz odpadkov, porabo vode in elektrike, nadzorno službo, storitve informacijske pisarne in druga vzdrževalna dela.

(3) Storitve grobarjev obsegajo izkop in zasutje grobne jame, prvo ureditev groba, ki zajema odvoz odvečne zemlje in posušenega cvetja na odlagališče, ter prekop posmrtnih ostankov. Storitve pokopališko pogrebnega moštva, če jih omogoča pokopališki red, obsegajo prevoz ali prenos krste ali žare iz mrliške vežice oziroma upepeljevalnice do mesta pokopa s položitvijo v grob ali z raztrosom pepela.

(4) Storitve iz druge in tretje alineje prvega odstavka tega člena upravljavec pokopališča zaračunava izvajalcem pogrebnih storitev v skladu s cenikom, kot ga določa pokopališki red.

## **29. člen**

### **(oddaja groba v najem)**

Grob odda v najem upravljavec pokopališča na podlagi najemne pogodbe v skladu s predpisi občine in pokopališkim redom.

## **30. člen**

### **(najemnik groba)**

(1) Najemnik ali najemnica (v nadaljnjem besedilu: najemnik) groba je lahko samo ena pravna ali fizična oseba.

(2) Če naročnik pogreba ob prijavi pogreba nima v najemu groba, mu ga dodeli v najem upravljavec pokopališča, s katerim mora naročnik pogreba pred naročilom pogreba skleniti najemno pogodbo, razen pri raztrosu pepela ali pokopu zunaj pokopališča.

(3) Ob pisnem soglasju naročnika pogreba lahko namesto njega najemno pogodbo z upravitelcem pokopališča sklene druga fizična ali pravna oseba. Če nobena druga oseba ob pisnem soglasju naročnika z upravitelcem pokopališča ne sklene najemne pogodbe, jo mora skleniti naročnik pogreba v skladu s prejšnjim odstavkom.

(4) Ob smrti najemnika groba se morajo dediči najemnika groba dogovoriti, kateri izmed njih bo prevzel pravico do najema groba. Prednostno pravico do najema groba ima tisti, ki je poravnal stroške pogreba umrlega najemnika.



(5) Določila prejšnjega odstavka se smiselno uporabljajo tudi, če je imel najemnik groba, ki je umrl, v najemu več grobov.

(6) Najemno razmerje je mogoče prenesti na drugo osebo, ki ima za to interes, pod pogoji, ki so določeni z najemno pogodbo. Prenos najemnega razmerja je brezplačen. Pogoji ne smejo ovirati prenosa.

(7) Če dedič najemnika groba ne uveljavi pravice do najema groba v 90 dneh po smrti najemnika, izgubi pravico do najema groba.

### **31. člen** **(vzdrževanje groba)**

Najemnik groba mora vzdrževati grob in spoštovati pokopališki red ter najemno pogodbo.

### **32. člen** **(trajanje najema)**

(1) Grob se odda v najem najemniku za nedoločen čas. Izjema je vrstni grob, ki se odda v najem za določen čas, po preteku dobe pa najema ni mogoče obnoviti ali podaljšati.

(2) Najem se lahko prekine v naslednjih primerih:

- če najemnina groba za preteklo leto ni poravnana niti po predhodnem opozorilu;
- če najemnik ne vzdržuje groba v skladu s pokopališkim redom in določbami najemne pogodbe;
- ob opustitvi pokopališča;
- kadar to zahteva načrt preureditve pokopališča.

(3) Po preinitvi najema se šteje grob kot opuščen do konca mirovalne dobe in se po poteku te dobe lahko prekoplje in odda drugemu najemniku. Najemnik groba mora ob preinitvi najema na lastne stroške odstraniti vse nagrobno obeležje, v nasprotnem primeru to na njegove stroške stori upravljavec pokopališča. Nagrobna obeležja, ki so registrirana kulturna dediščina ali kulturni spomeniki, se ne smejo odstraniti, razen v izjemnem primeru z odločbo ministrstva, pristojnega za varstvo kulturne dediščine, in se oddajo v najem skupaj z grobom.

### **33. člen** **(oddaja novega groba v najem)**

Pri oddaji novega groba, ki se prvič oddaja v najem, lahko najemnik dobi v najem samo en grob.

### **34. člen** **(grobnina)**

(1) Za najem groba plačuje najemnik groba grobnino.

(2) Grobnina je sorazmerni delež letnih stroškov upravljanja pokopališke dejavnosti za posamezno vrsto groba, izračunan na podlagi seštevka vseh vrst grobov in njihovih razmerij do enojnega groba.

- (3) Stroški grobnine vključujejo stroške za urejenost pokopališča, oddaje grobov v najem in stroške vodenja evidenc.
- (4) Višino grobnine na predlog upravljavca pokopališča, upoštevajoč predhodna odstavka, s sklepom določi občina, ki pri tem upošteva tudi morebitno pogrebno pristojbino ter druga sredstva, namenjena upravljanju tega pokopališča.
- (5) Grobnina se lahko plača za obdobje, daljše od enega leta, a največ za deset let.
- (6) Ob prvem najemu groba se grobnina plača v sorazmernem delu do konca letnega obdobja.
- (7) Če želi najemnik groba odstopiti od najemne pogodbe pred pretekom mirovalne dobe, mora plačati grobino do konca poteka mirovalne dobe.
- (8) Vojna grobišča so oproščena plačila grobnine.

### **35. člen**

#### **(evidenca upravljavca)**

- (1) Upravljavec pokopališča mora voditi trajno evidenco o pokojnikih, ki so ali so bili pokopani na pokopališču, trajno evidenco grobov – kataster in evidenco najemnikov grobov za obdobje zadnjih deset let.
- (2) V evidenci o pokojnikih se vodijo podatki o imenu in priimku pokojnika, naslov, datum rojstva in smrti pokojnika, datum pogreba, številka in oznaka groba ter datum in kraj prekopa.
- (3) Za potrebe obveščanja javnosti o lokaciji groba se lahko sporočajo podatki o imenu in priimku pokojnika, letnici rojstva in smrti pokojnika, številka groba in pokopališče. Če je pokojnik pisno prepovedal razkritje svojih podatkov, ali je to prepovedal naročnik pogreba, se lahko njegovi osebni podatki sporočijo le tistim uporabnikom, ki so za obdelavo osebnih podatkov pooblašeni z zakonom.
- (4) Za potrebe obveščanja javnosti o pogrebu se lahko sporočijo podatki o imenu in priimku pokojnika, starosti pokojnika, datumu pogreba, vežici in pokopališču. Če je pokojnik pisno prepovedal razkritje svojih podatkov, ali je to prepovedal naročnik pogreba, se lahko njegovi osebni podatki sporočijo le tistim uporabnikom, ki so za obdelavo osebnih podatkov pooblašeni z zakonom.
- (5) V evidenci najemnikov grobov se vodijo podatki o imenu in priimku najemnika, EMŠO ali davčna številka, naslov najemnika, številka in datum sklenitve pogodbe o najemu ter višina grobnine. Podatki so dostopni samo tistim uporabnikom, ki so za obdelavo osebnih podatkov pooblašeni z zakonom.

### **36. člen**

#### **(izdaja soglasij)**

- (1) Upravljavec pokopališča daje soglasja za postavitev, popravilo, odstranitev spomenikov in drugih nagrobnih obeležij na območju pokopališča v skladu s tem zakonom in odlokom občine. Objekti, ki so kulturna dediščina ali kulturni spomenik, se urejajo v skladu s predpisi s področja varstva kulturne dediščine.
- (2) Upravljavec pokopališča mora izdati soglasje v treh dneh od prejema popolne vloge, razen v primerih, ko so objekti kulturna dediščina ali kulturni spomenik.

(3) O zavrnitvi soglasja iz prejšnjega odstavka odloči pristojni občinski organ v 15 dneh. Odločitev pristojnega občinskega organa je dokončna, zoper njo pa je mogoč upravni spor.

(4) Cena za izdajo soglasja zajema le neposredne stroške izdaje soglasja. Če pri izvedbi del iz prvega odstavka nastanejo upravljavcu pokopališča stroški, jih mora poravnati naročnik soglasja.

(5) Za druga dela na območju pokopališča (klesanje in barvanje črk, čiščenje spomenikov in drugih nagrobnih obeležij ter vrtnarske storitve) mora izvajalec pri upravljavcu pokopališča priglasiti le termin izvedbe del. Priglasitev je brezplačna.

(6) Pristojni občinski organ daje soglasje za prekop ali soglasje za pokop zunaj pokopališča v skladu s tem zakonom, odlokom občine in v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek.

## **3.2 Urejanje pokopališč**

### **37. člen**

#### **(urejanje pokopališč)**

(1) Urejanje pokopališč obsega zgraditev ali razširitev obstoječega pokopališča, zgraditev pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture na pokopališču, razdelitev pokopališča na posamezne zvrsti grobov in opustitev pokopališča.

(2) Občina mora v svojih prostorskih aktih določiti zadostne površine za pokopavanje umrlih za najmanj 30 let. Pri tem mora upoštevati potrebe po večjem številu pokopov ob morebitnih naravnih in drugih nesrečah, v vojni in izrednih razmerah.

(3) Občina mora zagotoviti sredstva za zgraditev ali razširitev pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture na območju, ki je določeno z občinskim prostorskim aktom.

(4) Ne glede na določbe prejšnjega odstavka, je za posege oziroma dejavnosti iz prvega odstavka tega člena, ki so varovani na podlagi predpisov o varstvu kulturne dediščine, treba izpolnjevati kulturnovarstvene pogoje in pridobiti kulturnovarstveno soglasje.

### **38. člen**

#### **(novo pokopališče)**

(1) Za novo pokopališče ali razširitev obstoječega je lahko določeno le zemljišče, ki ni močvirnato in kjer meteorne oziroma podtalne vode ne vplivajo na aktivne studence, vodnjake, ribnike, vodne rekreacijske površine in podobno.

(2) Novo pokopališče mora biti primerno zamejeno in odmaknjeno od drugih objektov.

### **39. člen**

#### **(mrliške vežice)**

(1) Pokopališča, ki so v mestu, morajo imeti mrliške vežice.

(2) Občina mora s svojim aktom določiti kraje, kjer je na pokopališčih predpisana uporaba mrliške vežice.

(3) Če pokopališče nima mrliške vežice, se lahko namesto vežice uporabi hiša z največ dvema stanovanjema pod pogojem, da je to v skladu s predpisi o mrliško pregledni službi.

(4) V krajih, kjer je mrliška vežica predpisana, ni dovoljeno, da je pokojnik do pogreba doma.

#### **40. člen**

##### **(načrt razdelitve)**

(1) Za vsako pokopališče mora biti narejen načrt razdelitve na pokopališke oddelke in vzpostavljena evidenca grobov.

(2) Z načrtom razdelitve se določijo zvrsti grobov na posameznih oddelkih.

(3) Na pokopališču ali zunaj njega mora biti zagotovljen prostor za pokope ob morebitnih naravnih in drugih nesrečah, v vojni in izrednih razmerah.

#### **41. člen**

##### **(zvrsti grobov)**

(1) Na pokopališčih so lahko naslednje zvrsti grobov in prostorov za pokope:

- enojni, dvojni, otroški, povečani grobni prostor, vrstni grobovi in grobnice;
- grobišča, kostnice in skupna grobišča;
- žarni grobovi;
- prostor za anonimne pokope;
- prostor za raztros pepela.

(2) Če so na območju pokopališč tudi vojna grobišča, njihovo varstvo ureja predpis o vojnih grobiščih.

#### **42. člen**

##### **(enojni grobovi)**

Enojni grobovi so tisti, ki omogočajo pokop odrasle osebe. V enojne grobove se pokopavajo krste in žare. Enojni grobovi so talni ali zidni.

#### **43. člen**

##### **(dvojni grobovi)**

Dvojni grobovi so tisti, ki omogočajo pokop ene krste poleg druge na enaki višini v grobu. V dvojne grobove se lahko poleg krst pokopavajo tudi žare.

#### **44. člen**

##### **(otroški grobovi)**

Otroški grobovi so tisti, ki omogočajo pokop otroka. V otroške grobove se pokopavajo otroške krste in žare.

#### **45. člen**

##### **(povečani grobni prostor)**

Povečani grobni prostor je grobni prostor večjih dimenzij od standardnega grobnega prostora.

#### **46. člen** **(vrstni grobovi)**

- (1) Vrstni grobovi so tisti, ki so razporejeni drug ob drugem ter oblikovani in urejeni po enotnih merilih. V njih se pokojniki pokopavajo brez poglobitve po vrstnem redu.
- (2) Vrstni grobovi se oddajajo v najem samo za določeno dobo, ki ni krajša od 25 let. Po preteku te dobe se grobovi prekopljejo in ponovno oddajo, najdeni posmrtni ostanki pa položijo v skupno grobišče. V vrstne grobove se pokopavajo krste in žare.

#### **47. člen** **(grobnice)**

- (1) Grobnice imajo v celoti obzidani podzemni del. V grobnice se krste pokopavajo tako, da se polagajo ena na drugo ali pa na police. V grobnice se pokopavajo krste s kovinskimi vložki in žare.
- (2) Nove grobnice je dovoljeno graditi le, če lokalna skupnost tako določi z odlokom o pokopališkem redu ali prostorskim aktom, ki ureja pokopališče.

#### **48. člen** **(žarni grobovi)**

Žarni grobovi so talni ali zidni. V žarne grobove se pokopavajo le žare.

#### **49. člen** **(grobišča, kostnice in skupna grobišča)**

- (1) Grobišča so prostori za skupni pokop ob morebitnih naravnih in drugih nesrečah, v vojni in izrednih razmerah ter skupna grobišča.
- (2) Kostnice so prostori, v katere se lahko polagajo posmrtni ostanki prekopenih grobov.
- (3) V skupna grobišča se lahko prenesejo posmrtni ostanki iz vrstnih grobov po preteku dobe najema, iz drugih grobov ali zaradi drugih upravičenih razlogov. Na oddelku skupnih grobišč je urejen skupni prostor za polaganje cvetja in sveč.
- (4) Prostor za vojno grobišče je prostor na posebnem delu pokopališča, ki se ureja po posebnem zakonu.

#### **50. člen** **(prostor za anonimni pokop)**

- (1) Prostor za anonimni pokop je prostor na oddelku pokopališča, ki je enotno urejen po načrtu razdelitve in je brez označbe in imena pokojnika, namenjen pokopu krst ali žar.
- (2) Podatke o pokojnikih, ki so bili anonimno pokopani, vodi upravljavec pokopališča.
- (3) Na prostoru za anonimne pokope mora biti urejen skupni prostor za polaganje cvetja in prižiganje sveč.

## **51. člen**

### **(prostor za raztros pepela)**

(1) Prostor za raztros pepela je prostor na posebnem oddelku pokopališča, namenjen raztrosu pepela. Imena pokojnih, razen pri anonimnem pokopu, so, če naročniki pogrebov to želijo, napisana na skupnem nagrobniku.

(2) Na prostoru za raztros pepela je urejen skupni prostor za polaganje cvetja in prižiganje sveč. Zunaj tega prostora ni dovoljeno polagati cvetja, sveč in drugih predmetov ali hoditi po tem prostoru, razen za namene vzdrževanja pokopališč.

## **52. člen**

### **(opustitev pokopališča)**

(1) Občina sprejme odločitev o opustitvi pokopališča.

(2) Če je pokopališče ali njegov del kulturna dediščina ali kulturni spomenik, je pred sprejetjem odločitve o opustitvi pokopališča treba pridobiti soglasje pristojnega zavoda za varstvo kulturne dediščine.

(3) V odločitvi iz prvega odstavka tega člena morajo biti določeni:

- upravljavec opuščene pokopališča;
- pogoji in roki za prenos posmrtnih ostankov pokojnikov in nagrobnih spomenikov ali za ohranjanje in situ;
- pogoji in roki za odstranitev pokopaliških objektov;
- plačnik in način plačila stroškov preureditve pokopališča ter prenosa posmrtnih ostankov pokojnikov in spomenikov.

(4) Na predlog pristojnega zavoda za varstvo kulturne dediščine občina določi kraj, kamor se prenesejo posamezna nagrobna obeležja pred opustitvijo pokopališča, njihovega skrbnika ali način ohranjanja in situ ter uvrstitev grobov pomembnih osebnosti med skupne pokopališke objekte.

## **53. člen**

### **(opuščeno pokopališče)**

(1) Opuščeno pokopališče se sme za druge namene urediti po preteku tridesetih let od zadnjega pokopa.

(2) Preden se opuščeno pokopališče uporabi za namene iz prejšnjega odstavka, ga je treba prekopati, posmrtno ostanke pokojnikov pa prenesti v skupno grobišče na pokopališču, ki je v uporabi. Prekop poteka s soglasjem ministrstva, pristojnega za varstvo kulturne dediščine.

## **54. člen**

### **(obvestilo pristojni inšpekciji)**

Če upravljavec pokopališča ugotovi, da se na pokopališču izvajajo dela ali opravljajo storitve v nasprotju s tem zakonom, mora o tem obvestiti pristojne inšpekcijske službe.

#### **4. Nadzor**

##### **55. člen**

##### **(nadzor nad izvajanjem zakona)**

- (1) Občinska inšpekcija izvaja nadzor nad izvajanjem pogrebne in pokopališke dejavnosti na območju občine ter nadzor nad izvajanjem občinskih predpisov, sprejetih na podlagi tega zakona, če ta zakon ne določa drugače.
- (2) Inšpektorat, pristojen za trg, izvaja nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti iz 7. člena tega zakona.
- (3) Ministrstvo izvaja nadzor nad skladnostjo predpisov občin in njihovega izvajanja s tem zakonom.

##### **56. člen**

##### **(upravni ukrep)**

- (1) Če inšpektorat, pristojen za trg, ugotovi, da izvajalec pogrebne dejavnosti:
  - ne izpolnjuje pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti ali
  - nima dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti, z odločbo določi rok za odpravo nepravilnosti.
- (2) Če izvajalec pogrebne dejavnosti v roku ne odpravi nepravilnosti, ugotovljenih z odločbo iz prejšnjega odstavka, inšpektorat, pristojen za trg, ministrstvu predlaga, da se izvajalcu pogrebne dejavnosti odvzame dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti.

#### **5. Kazenske določbe**

##### **57. člen**

- (1) Z globo od 2.000 do 4.000 evrov se za prekršek kaznuje pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik oziroma samostojna podjetnica posameznica (v nadaljnjem besedilu: samostojni podjetnik posameznik), če:
  - nima dovoljenja za opravljanje pogrebne dejavnosti in izvaja to dejavnost (prvi odstavek 6. člena tega zakona);
  - kljub neizpolnjevanju pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti izvaja to dejavnost (prvi in drugi odstavek 7. člena tega zakona);
  - izvaja storitve prevoza, ki sodijo v okvir 24-urne dežurne službe, pa ni izvajalec javne službe (8. člen tega zakona);
  - ne izvaja storitev prevoza pokojnika v skladu s prvim, drugim, tretjim, četrtem in šestim odstavkom 9. člena tega zakona;
  - ne pripravi pokojnika v skladu s 10. členom tega zakona;
  - ne izroči žare z upepeljenimi ostanki pokojnika izbranemu izvajalcu pogreba (tretji odstavek 11. člena tega zakona);
  - pogrebne slovesnosti ne opravi v skladu s pokopališkim redom (četrti odstavek 14. člena tega zakona);
  - ne zagotovi minimalnega obsega pogreba (tretji odstavek 16. člena tega zakona);

- ne objavi cen pogrebnih storitev in opreme ali specificira le-teh na računu v skladu s petim odstavkom 16. člena tega zakona;
  - pokop ni opravljen v skladu s 17. in 18. členom tega zakona.
- (2) Z globo od 200 do 400 evrov se za prekršek kaznuje pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, če preneha opravljati pogrebno dejavnost in se v petnajstih dneh ne odjavi iz registra podjetij (drugi odstavek 25. člena tega zakona).
- (3) Z globo od 500 do 800 evrov se kaznuje odgovorna oseba pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika, če stori prekršek iz prvega odstavka tega člena.
- (4) Z globo od 200 do 400 evrov se kaznuje odgovorna oseba pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika, če stori prekršek iz drugega odstavka tega člena.

### 58. člen

- (1) Z globo od 3.000 do 5.000 evrov se za storjeni prekršek kaznuje upravljavec pokopališča, ki je pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, če:
- ne obravnava enakopravno vseh izvajalcev storitev na pokopališču (tretji odstavek 4. člena tega zakona);
  - ne zaračunava storitev oddaje pokopaliških objektov in naprav ter storitev grobarjev izvajalcem pogrebnih storitev v skladu s cenikom, kot ga določa pokopališki red (četrti odstavek 28. člena tega zakona);
  - ne odda groba v najem v skladu z 29. členom tega zakona;
  - ne zaračunava višine grobnine v skladu s sklepom občine (četrti odstavek 34. člena tega zakona);
  - ne vodi evidenc v skladu s 35. členom tega zakona;
  - ne izda soglasja v skladu s 36. členom tega zakona.
- (2) Z globo od 500 do 800 evrov se za storjeni prekršek kaznuje odgovorna oseba pravne osebe ali samostojnega podjetnika posameznika, če stori prekršek iz prvega odstavka tega člena.

### 59. člen

Z globo od 300 do 500 evrov se za storjeni prekršek kaznuje posameznik, če pokoplje pokojnika ali raztrosi pepel pokojnika na mestu, kjer to ni dovoljeno, oziroma za to nima ustreznega soglasja (prvi odstavek 18. člena tega zakona), ali če zahteva za prenos najemnega razmerja na grobu plačilo (šesti odstavek 30. člena tega zakona).

## 6. Prehodne in končne določbe

### 60. člen

#### (prenehanje veljavnosti določb zakonov)

Z dnem uveljavitve tega zakona preneha veljati Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč (Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list SFRJ, št. 83/89, Uradni list SRS, št. 34/84, SFRJ, št. 83/89, SRS, št. 5/90, RS, št. 26/90, 10/91, 17/91-I – ZUDE, 13/93, 66/93, 66/2000 – odl. US, 61/02 – odl. US, 110/02 – ZGO-1 in 2/04).



## **61. člen**

### **(prenehanje veljavnosti občinskih predpisov)**

Občinski predpisi, izdani na podlagi zakona iz prvega odstavka prejšnjega člena, prenehajo veljati, se pa uporabljajo do sprejetja novih občinskih predpisov po tem zakonu, ki morajo biti izdani najpozneje v enem letu od uveljavitve tega zakona.

## **62. člen**

### **(rok za izdajo podzakonskih in drugih predpisov)**

(1) Vlada Republike Slovenije izda uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev javne službe iz tretjega odstavka 8. člena tega zakona v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

(2) Ministra, pristojna za gospodarstvo in zdravje, določita standarde in normative za posebna vozila za prevoz pokojnikov, minimalne tehnične pogoje prostorov in ustrezno zaščito zaposlenih pri ravnanju s pokojniki iz četrtega odstavka 7. člena tega zakona v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

(3) Gospodarska zbornica Slovenije in Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije v soglasju z ministrstvom, pristojnim za gospodarstvo, določita podrobnejše osnovne standarde in normative za osnovni pogreb iz tretjega odstavka 12. člena tega zakona v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

(4) Izvajalci pogrebne dejavnosti uskladijo svojo dejavnost z določbami tega zakona in podzakonskih predpisov, sprejetih na podlagi tega zakona, v enem letu od uveljavitve tega zakona.

## **63. člen**

### **(obveznosti občin)**

(1) Občine zagotovijo izvajanje 24-urne dežurne službe in pokopališko dejavnost v skladu s tem zakonom najpozneje v enem letu od uveljavitve tega zakona. Ne glede na prejšnji stavek občina, ki ni lastnik pokopališča ali nima urejene razpolagalne pravice, za upravljanje pokopališča uporablja določila zakona, ki ureja gospodarske javne službe in zagotovi izvajanje pokopališke dejavnosti v skladu s 27. členom tega zakona najpozneje v desetih letih od uveljavitve tega zakona.

(2) Koncesijske pogodbe za izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti, sklenjene pred uveljavitvijo tega zakona, se uskladijo s tem zakonom v enem letu od njegove uveljavitve.

(3) Občine sprejmejo odloke po tem zakonu najpozneje v enem letu od uveljavitve tega zakona.

## **64. člen**

### **(veljavnost zakona)**

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

Št. 804-10/16-3/42

Ljubljana, dne 20. septembra 2016



## Literatura

- Ahlin, J. (2007) *Uporaba pravil obligacijskega zakonika za razmerja iz koncesijske pogodbe: koncesijska pogodba med javnim in zasebnim* (Maribor: Pravna fakulteta Maribor).
- Brezovnik, B. (2008) *Izvajane javnih služb in javno-zasebno partnerstvo* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Borković, I. (1981) *Upravno pravo* (Zagreb: Informator).
- Camenen, Xavier François. *Public undertakings and public service activities in the European Union*. Luxembourg: European Parliament, Directorate General for Research, 1996, stran 7 - 9.
- Cvikl, M. M. & Zemljčič, P. (2005) *Zakon o javnih financah s komentarjem* (Ljubljana: Bonex Založba).
- Čebulj, J. (1996) *Koncesija.*, Upravni zbornik (Ljubljana: Inštitut za javno upravo).
- Čebulj, J. (1991) Oblike izvajanja javnih služb in koncesionirana javna služba, *Pravna praksa*, 10(19), str. 6-11.
- Ferk, P. (2007) Javno podjetje med gospodarsko družbo in osebo javnega prava, *Pravna praksa*, 26(34), str. 2-8.
- Grafenauer, B. & Brezovnik, B. (2006) *Javna uprava* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor).
- Grilc, P. & Ilešič, T. (2001) *Pravo Evropske unije - prva knjiga* (Ljubljana: Cankarjeva založba).
- Grilc, P. & Juhart, M. (1991) Koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba, *Pravnik: revija za pravno teorijo in prakso*, 46(1/2), str. 13-27.
- Gotovac Juvan, V. (2003) Ustanovitev interesne zveze občin. Maribor, *Lex localis-Revija za lokalno samoupravo*, 1(1), str. 74-76.
- Hood, C. & Schupert, G. F. (1998) *Delivering Public Services in Western Europe* (London: SAGE Publications).
- Ivanjko, Š. & Kocbek, M. (2003) *Korporacijsko pravo: pravni položaj gospodarskih subjektov* (Ljubljana: GV Založba).
- Ivanjko, Š. (1996) Organ upravljanja d.d. - sporni pojem, *Pravna praksa*, 15(10), str. 4-6.
- Jerovšek, T. & Trpin, G. (ur.) (2004) *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani).
- Kamnar, H. (1999) *Javni zavodi med državo in trgov* (Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče).
- Keller, K. & Franken, B. F. C. (2006) *Quality of supply and market regulation; survey within Europe* (Arnhem: Kema consulting).

- Sand, K., Samdal, K. & Seljeseth, H. (2004) *Quality of supply regulation - status and trends* (CIRED)
- Kovač, P. (2006) *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil* (Ljubljana: Tiskarna Present d.o.o.).
- Malaman, R., Alfonso, J., Lo Schiavo, L., Romero, A., Sep Iveda, C., Vrljik, R. & Wharmby, B. (2001) *Quality of electricity supply: Initial benchmarking on actual levels, standards and regulatory strategies* (Brussels: Council of European Energy Regulators).
- Mužina, A. (2003) *Postopek podelitve koncesije* Podjetje in delo, 19(6-7), str. 1630-1643.
- Mužina, A. (1998) Gospodarske javne službe: kontrahirana dolžnost, *Pravna praksa*, 17(3), str. 7-8.
- Mužina, A. (2004) *Koncesije: pravna ureditev koncesij v EU in Republiki Sloveniji* (Ljubljana: Primath).
- OECD (1993) *Managing with Market-types Mechanisms* (Pariz: OECD).
- Pličanič, S. (1995) Javne službe (upravnopravni vidiki), *Javna uprava*, 31(4), str. 493-511.
- Pličanič, S. (2004) Nova pravna ureditev javnega podjetja, *X. dnevi javnega prava* (Ljubljana: Inštitut za javno upravo), str. 134-138.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (1995) *Quality Improvement in European Public Services* (London: SAGE Publications).
- Pirnat, R. (1995) Javne službe v pravu ES, v: Potočnik, J. (ur.) *Evropsko pravo: zbirka gradiv šole evropskega prava* (Ljubljana: Primath), str. 611-627.
- Pirnat, R. (1999) Problematika pravne ureditve koncesij, *Javna uprava*, 35(1), str. 7-26.
- Pirnat, R. (2003) Koncesijska pogodba, *Dnevi slovenskih pravnikov 2003: od 9. do 11. oktobra v Portorožu* (Ljubljana: Gospodarski vestnik), str.1607-1618.
- Računsko sodišče RS (2014) *Revizijsko poročilo: Zagotavljanje izvajanja in nadzora nad pokopališko in pogrebno dejavnostjo ter urejanjem pokopališč* (Ljubljana: Računsko sodišče RS).
- Šinkovec, J. (1998) *Odgovornost države za škodo* (Ljubljana: Gospodarski vestnik).
- Šmidovnik, J. (1998) Slovenska javna uprava v socializmu in v tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije, *Podjetje in delo*, 6, str. 1070-1081.
- Šturm, L. (1995) Načelo sorazmernosti v francoskem pravu, *Pravna praksa*, 14(13), str. 17 – 18.
- Šturm, L. (1995) Načelo sorazmernosti v anglosaškem pravu, *Pravna praksa*, 14(14), str. 20 -21.
- Trstejak, V. (2003) *Pravne osebe* (Ljubljana: GV Založba).
- Trstenjak, V. (2000) Obligacijski zakonik - pot k civilnemu zakoniku, *Podjetje in delo*, 17(6/7), str. 942-957.
- Vandamme, J. (2004) *Services of general interest in Europe* (Brussels: CoR Studies).
- Valkama, P. & Bailey, S. J. (2001) Vouchers As An Alternative Public Sector Funding System, *Public Policy and Administration*, 16(1).
- Virant, G. (1998) Koncesija za lokalne gospodarske javne službe: o nekaterih problemih v postopkih nastanka koncesijskega razmerja, *Pravna praksa*, 15(16), str. 2-4.