

Občina Hoče-Slivnica

Pohorska cesta 15
2311 Hoče

Številka:

Datum:

**ZADEVA: OSNUTEK ODLOKA O NAČINU OPRAVLJANJA OBVEZNE OBČINSKE
GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE 24-URNE DEŽURNE POGREBNE SLUŽBE V
OBČINI HOČE-SLIVNICA**

PРАВNA PODLAGA: 61. člen Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSL-1, 30/18), 4. člen Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ (Uradni list RS, 62/16), 3. člen Zakona o prekrških /ZP-1/ (Uradni list RS, št. 29/2011-UPB8, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US in 32/16), 16. člen Statuta Občine Hoče-Slivnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 61/18), 66. člen Poslovnika Občinskega sveta Občine Hoče-Slivnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 61/18)

PREDLAGATELJ: dr. Marko Soršak, župan

PRIPRAVLJAVCI: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor
prof. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik
prof. dr. Žan Jan Oplotnik, univ. dipl. ekonomist
Grega Horvat, univ. dipl. pravnik

Občinska uprava Občine Hoče-Slivnica
Katja Arnšek

POROČEVALCI: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor
prof. dr. Boštjan Brezovnik, univ. dipl. pravnik
prof. dr. Žan Jan Oplotnik, univ. dipl. ekonomist
Grega Horvat, univ. dipl. pravnik

Občinska uprava Občine Hoče-Slivnica
Katja Arnšek

OBRAZLOŽITEV:**1 Pravni temelj za sprejem odloka**

Državni zbor RS je v letu 2016 sprejel Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ (Uradni list RS, št. 62/216) s katerim je uredil pogrebno in pokopališko dejavnost. Skladno z določili drugega odstavka 3. člena navedenega zakona je zakonodajalec 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; pokopališka dejavnost pa obsega upravljanje ter urejanje pokopališč in ju zagotovi občina. Skladno z določilom prvega odstavka 5. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ je 24-urna dežurna služba obvezna občinska gospodarska javna služba, ki se izvaja v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske javne službe. 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/¹ in je pridobila dovoljenje za opravljanje pogrebne dejavnosti, ki pa ni potrebno za izvajanje

¹ 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 upravlja izključno v te namene,
- da ima primeren prostor za poslovanje s strankami,
- da ima zagotovljen ustrezen prostor za oskrbo pokojnikov,

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 prostora in Švicarske federacije 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.

1.1 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.

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/² 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 prostora in Švicarske federacije, ki v svoji državi izpolnjuje pogoje za opravljanje pogrebne dejavnosti, in je vložila prijavo za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti, in je vložila prijavo za občasno opravljanje pogrebne dejavnosti v Republiki Sloveniji pred prvim občasnim opravljanjem pogrebne dejavnosti pri ministrstvu.

1.2 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.

-
- 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 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).

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'³: 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)'⁴: 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;
- 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).

1.2.1 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 storitve⁵, 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/EC⁶, pri implementaciji univerzalne storitve potrebno spoštovati.

Jasno definicijo pojma univerzalne storitve na področju telekomunikacij zasledimo v Direktivi 97/33/EC⁷ in se nanaša na minimum storitev določene kvalitete, ki so dostopne vsem uporabnikom ne glede na njihovo lokacijo po

³ 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.

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ 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).

⁷ Directive 97/33/EC of the European Parliament and the Council of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunications with regard to ensuring universal service and 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

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 pogrebni in pokopališki dejavnosti /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 pogrebni in pokopališki dejavnosti stroški 24-urne dežurne službe vključujejo stroške prevozov, hladilnih prostorov in druge splošne stroške izvajalca, potrebne za izvajanje te službe.

1.2.2 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.

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 (oz. storitve), 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 /ZGJS/, 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

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).

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.

1.2.3 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 dobrin⁸ 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,⁹ ki se sicer razlikujejo pri različnih javnih službah, v vsakem primeru pa 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). Skladno z navedenim sta minister za gospodarski razvoj in tehnologijo ter ministrica za zdravje na podlagi četrtega odstavka 7. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ v letu 2017 izdala Pravilnik o minimalnih standardih in normativih za izvajanje pogrebne dejavnosti (Uradni list RS, št. 42/17), s katerim sta določila minimalne standarde in normative za pogrebno vozilo za prevoz pokojnikov, primerne prostore za poslovanje s strankami, ustrezen prostor za urejanje pokojnikov, hladilni prostor, transportno krsto ter ustrezno zaščito delavcev v zvezi s higienskimi in zaščitnimi postopki pri ravnanju s trupli (1. člen Pravilnika).

1.2.4 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.

⁸ 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).

⁹ 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 pokojnikov, 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).

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

1.2.5 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. 98/04-UPB2, 114/06-ZUE, 126/07, 86/09, 78/11, 38/14, 19/15, 55/17 – ZKot, 31/18), 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 nemoteno opravljanje 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 prislilnimi 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 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 predpisi 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 s koncesijsko 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 odgovarjata ob izvajalcu dejavnosti javne službe in pri njem zaposlenih oseb za njihovo protipravno ravnanje pri zagotavljanju javnih dobrin (več Šinkovec, 1998).

1.3 Financiranje 24-urne dežurne pogrebne 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 določitih 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.

1.4 Oblike izvajanja 24-urne dežurne 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 pravil 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).

2 Oceno stanja na področju, ki ga odlok ureja

Občinski svet Občine Hoče-Slivnica je v letu 2013 sprejel Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanju pokopališč v Občini Hoče-Slivnica (Medobčinski uradni vestnik, št. 21/13), na podlagi določil 3. člena Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/ (Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list SFRJ, št. 83/89, Uradni list SRS, št. 5/90, Uradni list RS, št. 26/90, 10/91, 17/91 – ZUDE, 13/93, 66/93, 110/02 – ZGO-1, 2/04 – ZZdr1-A). Skladno z navedenim moramo opomniti, da je zakonodajalec z uveljavitvijo Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ (Uradni list RS, št. 62/16) v 61. členu določil, da občinski predpisi, izdani na podlagi Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti /ZPPDUP/ prenehajo veljati, se pa uporabljajo do sprejetja novih občinskih predpisov po Zakonu o pogrebni in pokopališki dejavnosti ZPPDej/, ki morajo biti izdani najpozneje v enem letu od uveljavitve zakona, t.j. do 15. oktobra 2017.

3 Razlogi in cilji, zaradi katerih je odlok potreben

Z odlokom bo občinski svet;

- ob spoštovanju ustavnega načela zakonitosti (tretji odstavek 153. člena Ustave RS), ki določa, da morajo biti podzakonski akti v skladu z ustavo in zakoni ter
- ob spoštovanju določila 61. člena Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti /ZPPDej/, ki določa, da občinski predpisi, izdani na podlagi Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti /ZPPDUP/ prenehajo veljati, se pa uporabljajo do sprejetja novih občinskih predpisov po Zakonu o pogrebni in pokopališki dejavnosti ZPPDej/, ki morajo biti izdani najpozneje v enem letu od uveljavitve zakona, t.j. do 15. oktobra 2017;

podrobneje določil način izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti v skladu z določili 3. in 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/.

4 Poročilo o sodelovanju javnosti pri pripravi osnutka odloka

Zaradi večje legitimnosti sprejetih splošnih aktov Občine Hoče-Slivnica in vključitve občank in občanov, njihovih organizacij, strokovne in druge javnosti v pripravo predlogov splošnih aktov občine bo osnutek odloka v skladu z določili Dodatnega protokola k evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št 2/11), Smernic za sodelovanje s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi, ki so sestavni del Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, 95/09), 10. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/05– uradno prečiščeno besedilo, 117/06– ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15– odl. US, 102/15) in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/2016), objavljen na spletnih straneh občine, v katalogih informacij javnega značaja najpozneje sedem (7) dni pred sejo občinskega sveta, na kateri bo izvedena splošna razprava, s pozivom javnosti, da v roku trideset (30) dni na način, določen z objavo sporoči morebitne pripombe in predloge.

5 Ocena finančnih in drugih posledic, ki jih bo imel sprejem odloka

V skladu z določilom 66. člena Poslovnika Občinskega sveta Občine Hoče-Slivnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 61/18) mora obrazložitev osnutka akta vsebovati tudi oceno finančnih in drugih posledic, ki jih bo imel sprejem akta. Skladno z navedenim smo pripravili oceno finančnih in drugih posledic, ki se nanašajo na izvajanja 24-urne dežurne pogrebne službe v skladu z določili veljavne Uredbe o enotni metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe (Uradni list RS, št. 5/18).

5.1 Izvajanje pogrebne dejavnosti v Občini Hoče-Slivnica

Občina Hoče-Slivnica se razteza na 53,7 m² površin in leži v severovzhodni Sloveniji med Pohorjem in Dravskim poljem. Gostota naseljenosti znaša 219,1 preb./km² in je izrazito višje nad slovenskim povprečjem (102,7 preb./km²). Obsega 13 naselij: Bohova, Spodnje Hoče, Pivola, Zgornje Hoče, Hočko Pohorje, Slivniško Pohorje, Polana, Čreta, Radizel, Slivnica, Orehova vas, Hotinja vas in Rogoza. Število prebivalcev v občini je rahlo naraslo (+4,3%) v zadnjih treh opazovanih letih iz 11.285 prebivalcev leta 2016 na 11.768 v letu 2018. Indeks staranja prebivalstva je v zadnjih treh letih postopoma naraščal iz 132,2 do 135,7 v letu 2018. Število umrlih je v povprečju zadnjih treh let znašalo 0,76% glede na število registriranih prebivalcev, kar od leta 2016 do 2018 znaša 82, 90 in 90 v posameznem letu.

5.2 Oblikovanje cen storitev za 24-urno dežurno pogrebno službo in plačilo

Ceno storitve javne službe za območje občine predlaga izvajalec javne službe z elaboratom o ceni storitve javne službe, ter pošlje pristojnemu občinskemu organu elaborat o ceni storitve javne službe in predlog cene. Prihodki in odhodki javne službe se evidentirajo v skladu z računovodskimi standardi. Izvajalec oblikuje in objavi cenik s potrjeno ceno na svojih spletnih straneh ali na krajevno običajen način. Izvajalec zavezancem za plačilo storitve javne službe zaračunava cene v skladu s tako oblikovanim in objavljenim cenikom.

Osnovne obračunske enote za določanje vrednosti posamezne javne storitve:

- Storitve brez prevoza na obdukcijo: 'pokojnik';
- Storitve prevoza na obdukcijo: 'kilometer' in 'ura porabljenega časa'.

5.2.1 Izhodišča za oblikovanje cene

Pri oblikovanju cene se upoštevajo standardi in normativi ter ukrepi za opravljanje storitev javne službe, kakor jih opredeljujejo državni in občinski predpisi za javno službo. Če izvajalec poleg javne službe opravlja tudi tržno dejavnost, mora zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje javne službe in tržne dejavnosti. Izvajalec javne službe mora za vsako gospodarsko javno službo oblikovati poslovnoizidno mesto, za katero se ugotavljajo prihodki ter na njem nastali in njemu prisojeni stroški.

Pri razporejanju posrednih stroškov mora izvajalec javne službe uporabiti sodila, ki temeljijo na aktivnostih, ki povzročajo te stroške. Če teh aktivnosti ni mogoče določiti, se uporabijo sodila delitve posrednih stroškov na podlagi deleža neposrednih stroškov. Pri oblikovanju predračunske cene se upoštevajo načrtovane količine opravljenih storitev, načrtovani stroški in predvideni prihodki izvajalca za prihodnje obdobje.

Pri določitvi obsega poslovno potrebnih osnovnih sredstev, ki se uporabljajo za opravljanje javne službe, in števila zaposlenih, potrebnih za nemoteno izvajanje storitev 24-urne dežurne službe, se upoštevajo povprečno mesečno število umrlih in povprečno mesečno število prevozov na obdukcijo v preteklem letu na območju občine ter geografske, poselitvene in druge značilnosti, ki pomembno vplivajo na izvajanje javne službe.

Izhodišča za oblikovanje cene so podlaga za pripravo elaborata.

5.2.2 Sestava cene

Med stroške opravljanja storitve javne službe se lahko vključijo le stroški, ki jih je mogoče povezati z opravljanjem storitev javne službe in vključujejo naslednje skupine:

- neposredne proizvodne stroške, ki vključujejo stroške materiala, storitev, dela in druge neposredne stroške;
- posredne proizvodne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije, storitev, dela in druge posredne stroške;
- splošne nabavno-prodajne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela in druge splošno nabavno-prodajne stroške;
- splošne upravne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela;
- obresti zaradi financiranja opravljanja storitev javne službe;
- druge poslovne odhodke in
- donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva izvajalca, ki ne sme presegati petih odstotkov od nabavne vrednosti osnovnih sredstev.

Pri vsaki skupini stroškov iz prejšnjega odstavka se pri izračunu cene ločeno prikažejo vsi stroški, ki presegajo deset odstotkov te skupine stroškov. Globe, reprezentanca, sponzorstva in donacije, ki jih plača izvajalec javne službe, niso upravičeni del za izračun cene storitev javne službe.

5.2.3 Predračunska cena

Predračunska cena storitev javne službe se oblikuje na pokojnika in izračuna tako, da se od skupnih predračunskih stroškov izvajanja javne službe odštejejo predračunski prihodki od storitev, povezanih s prevozom na obdukcijo, odvzemom organov oziroma drugimi postopki na pokojniku. Zmanjšana višina predračunskih stroškov se deli z načrtovano količino opravljenih storitev, izraženo s številom pokojnikov.

Predračunski prihodki javnih storitev, povezani s prevozom na obdukcijo, odvzemom organov oziroma drugimi postopki na pokojniku, se oblikujejo tako, da se upoštevata predračunska količina in predračunska cena za navedene storitve.

Predračunska cena se za storitve, povezane s prevozom na obdukcijo, oblikuje v skladu s predpisi, ki urejajo mrliško-pregledno službo, za storitve, povezane z odvzemom organov oziroma drugimi postopki na pokojniku, pa v skladu s predpisi, ki urejajo pridobivanje in presaditev delov človeškega telesa zaradi zdravljenja. Izvajalec javne službe vodi evidenco o izdanih računih za prevoze na obdukcijo, odvzem organov oziroma druge postopke na pokojniku.

Stroške izvajanja javne službe poravnava naročnik pogreba. V primeru prevoza na obdukcijo je naročnik obdukcije tudi plačnik prevoza na obdukcijo in z obdukcije v skladu s predpisi, ki urejajo mrliško-pregledno službo. V primeru odvzema organov oziroma drugih postopkov na pokojniku je naročnik prevoza plačnik teh storitev v skladu s predpisi, ki urejajo pridobivanje in presaditev delov človeškega telesa zaradi zdravljenja.

Cena storitev javne službe se izračuna na podlagi opravljene storitve javne službe. Izvajalec najmanj enkrat letno ugotavlja dejansko količino in stroške opravljenih storitev ter izračuna obračunsko ceno. Izvajalec za preteklo obračunsko obdobje ugotovi razliko med potrjeno in obračunsko ceno opravljenih storitev. Ugotovljena razlika med potrjeno in obračunsko ceno glede na dejansko količino opravljenih storitev v preteklem obračunskem obdobju se v elaboratu upošteva pri izračunu predračunske cene za naslednje obdobje.

5.2.4 Obvezne sestavine elaborata o ceni storitve 24-urne dežurne službe

Skladno z 9. členom Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe elaborat o ceni storitve javne službe vsebuje:

- predračunsko in obračunsko količino opravljenih storitev javne službe za preteklo obračunsko obdobje in pojasnilo odmikov,
- predračunske in obračunske stroške izvajanja storitev javne službe za preteklo obračunsko obdobje in pojasnilo odmikov,
- izračun obračunske cene in pojasnila odmikov obračunske cene od predračunske cene in potrjene cene storitev javne službe za preteklo obračunsko obdobje,
- predračunsko količino opravljenih storitev javne službe za prihodnje obračunsko obdobje,
- predračunske stroške izvajanja storitev javne službe za prihodnje obračunsko obdobje,
- količinski in vrednostni obseg poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje storitev javne službe za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- prikaz razdelitve splošnih stroškov za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- količino opravljenih storitev in prihodke, ki jih izvajalec ustvari z opravljanjem prevozov na obdukcijo, odvzemom organov oziroma drugimi postopki na pokojniku, za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- število zaposlenih in število zunanjih izvajalcev za izvajanje storitev javne službe za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje,
- izračun predračunske cene storitev javne službe za prihodnje obračunsko obdobje,
- prikaz sodil za razporejanje prihodkov in odhodkov na posamezne gospodarske javne službe in druge dejavnosti ter po občinah;
- izkaz poslovnega izida izvajalca GJS, razdeljen na izkaze poslovnega izida za posamezne gospodarske javne službe in za druge dejavnosti ter
- druga razkritja na podlagi Slovenskega računovodskega standarda 32 ali na zahtevo občine.

Nova Uredba o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe je začela veljati 27.01.2018, zato ni mogoče zagotoviti popolnoma primerljivih predračunskih podatkov oz. ugotavljati zadevnih odmikov glede na pretekla leta.

5.2.5 Obračunska količina opravljenih storitev javne službe za preteklo obračunsko obdobje

Količina opravljenih storitev 24-urne dežurne službe za preteklo obračunsko obdobje:

- storitve JS brez prevoza na obdukcijo: 107 pokojnikov.
- opravljeni km prevozov na obdukcijo: 390 km.
- porabljen čas pri prevozu na obdukcijo: 78 ur.

Storitev	Količina		
	Predračun	Obračun	Odmik
Storitve JS (brez prevoza na obdukcijo), št. pokojnikov		107	
Prevozi na obdukcijo, km		390	
Prevozi na obdukcijo, porabljen čas v urah		78	

5.2.6 Obračunski stroški izvajanja posamezne javne službe za preteklo obračunsko obdobje

Občina Hoče - Slivnica oziroma izvajalec pogrebne službe v občini, podjetnik Alzis pogrebne storitve, Jožica Coif s.p. je zagotovil podatke o izvajanju 24-urne dežurne službe v preteklem obračunskem obdobju, ko še niso bile obvezujoče evidence za spremljanje 24-urne dežurne službe po novi Uredbi. Na osnovi njihovih podatkov smo o posameznih vrstah stroškov na letni ravni, smo prišli do naših ocen, ki so nižje od prejetih s strani izvajalca in za katere menimo, da odražajo upravičeno višino za izračun.

Stroški izvajanja JS	Predračun	Obračun	Odmik
Neposredni stroški izvajanja JS – materialni stroški		1.187	
Neposredni stroški izvajanja JS – stroški storitev		1.193	
Neposredni stroški izvajanja JS – stroški dela		14.042	
Neposredni stroški izvajanja JS – ostalo		6.311	
Neposredni stroški izvajanja JS – Skupaj		22.733	
Posredni stroški izvajanja JS – materialni stroški		417	
Posredni stroški izvajanja JS – stroški storitev		-	
Posredni stroški izvajanja JS – stroški dela		-	
Posredni stroški izvajanja JS – ostalo		895	
Posredni stroški izvajanja JS – amortizacija *		388	
Posredni (splošni) stroški izvajanja JS – Skupaj		1.699	
Splošno nabavno-prodajni in upravni stroški JS		-	
Morebitni stroški financiranja (obresti,...) JS		-	
SKUPAJ - stroški JS – 24-urna dežurna služba (EUR)		24.432	

5.2.7 Izračun obračunske cene in pojasnila odmikov med obračunsko, predračunsko in potrjeno ceno javne službe za preteklo obdobje

Obračunski stroški opravljenih storitev 24-urne dežurne službe v preteklem obdobju:

- stroški javne službe brez prevoza na obdukcijo: 23.067 EUR.
- stroški obdukcije skupaj: 1.365 EUR.
 - stroški kilometrine za obdukcijo: 386 EUR (upoštevana kilometrina 0,99 €/km po podatkih podjetnika)
 - strošek porabljenega časa pri prevozu na obdukcijo: 979 EUR (upoštevana ura KV delavca 12,55 €/uro).
- skupaj vsi stroški javne službe: 24.432 EUR.
- obračunski stroški izvajanja javne službe (brez prevoza na obdukcijo) / pokojnika: 215,58.

Storitev	Stroški		
	Predračun	Obračun	Odmik
Strošek JS (brez prevoza na obdukcijo)		23.067	
Skupni stroški prevozov na obdukcije		1.365	
strošek kilometrine		386	
strošek porabljenega časa pri prevozih na obdukcije		979	
Skupaj obračunani stroški izvajanja JS		24.432	
Prihodki od storitev povezanih s prevozi na obdukcije		1.365	
Zmanjšana višina stroškov javne službe		23.067	
Obračunski stroški izvajanje JS (brez prevoza na obdukcijo) / pokojnika		215,58	

Obračunska cena opravljenih storitev 24-urne dežurne službe v preteklem obdobju:

- cena JS (brez prevoza na obdukcijo) / pokojnika: 215,58 EUR/pokojnika.
- cena prevoza na obdukcijo / kilometer: 0,99 EUR/km.
- cena ure porabljenega časa pri prevozu na obdukcijo: 12,55 EUR/uro.

Storitev	Cena storitve		
	Predračun	Potrjeno	Obračun
Cena JS (brez prevoza na obdukcijo) / na pokojnika			215,58
Cena prevoza na obdukcijo / kilometer			0,99
Cena ure porabljenega časa pri prevozu na obdukcijo			12,55

5.2.8 Predračunska količina opravljenih storitev JS za prihodnje obračunsko obdobje

Predračunske količine temeljijo na podatkih prejetih s strani izvajalca pogrebnih storitev za preteklo obdobje. Ob tem ocenjujemo, da v prihodnje ne bo večjih odstopanj od preteklih. Povprečna kilometrina prevoza na obdukcijo je ocenjena na 15 km v eno smer oziroma 30 km povratno. Obdukcije se izvajajo v UKC Maribor.

Predračunska količina opravljenih storitev 24-urne dežurne službe:

- storitve JS brez prevoza na obdukcijo: 107 pokojnikov.
- Povprečno število prevozov na obdukcijo: 13 prevozov
- opravljeni km prevozov na obdukcijo: 390 km.
- porabljen čas pri prevozu na obdukcijo: 78 ur.

Storitev	Predračun
Storitve javne službe (brez prevoza na obdukcijo), št. pokojnikov	107
Povprečno letno število prevozov na obdukcijo	13
Prevozi na obdukcijo, km	390
Prevozi na obdukcijo, porabljen čas v urah za ekipo	78

5.2.9 Predračunska količina opravljenih storitev javne službe za prihodnje obračunsko obdobje

Predračunski stroški izvajanja storitev javne službe so ocenjeni na osnovi predpostavke, da potrjena cena storitev javne službe izhaja iz pričakovanih količin in izhodiščnih cen, ki se povečajo za pričakovano letno inflacijo (2%) z namenom ohranjanja realne kupne moči oz. stabilnega financiranja dejavnosti. Povečana skupna vrednost javne službe se razdeli po posameznih vrstah stroškov po načelu proporcionalnosti glede na preteklo obdobje.

Stroški izvajanja JS	Predračun brez pričak. inflacije	Predračun s pričak. inflacijo
Neposredni stroški izvajanja JS – materialni stroški	1.187	1.211
Neposredni stroški izvajanja JS – stroški storitev	1.193	1.217
Neposredni stroški izvajanja JS – stroški dela	14.042	14.322
Neposredni stroški izvajanja JS – ostalo	6.311	6.437
Neposredni stroški izvajanja JS – Skupaj	22.733	23.187
Posredni stroški izvajanja JS – materialni stroški	417	425
Posredni stroški izvajanja JS – stroški storitev	-	-
Posredni stroški izvajanja JS – stroški dela	-	-
Posredni stroški izvajanja JS – ostalo	388	396
Posredni stroški izvajanja JS – amortizacija *	895	913
Posredni (splošni) stroški izvajanja JS – Skupaj	1.699	1.733
Splošno nabavno-prodajni in upravni stroški JS	-	-
Morebitni stroški financiranja (obresti,...) JS	-	-
SKUPAJ - stroški JS – 24-urna dežurna služba (EUR)	24.432	24.921

Predračunski stroški opravljenih storitev 24-urne dežurne službe za prihodnje obdobje z upoštevanjo inflacije:

- stroški javne službe brez prevoza na obdukcijo: 23.528 EUR.
- stroški obdukcije skupaj: 1.392 EUR.

- stroški kilometrine za obdukcijo: 394 EUR.
- strošek porabljenega časa pri prevozu na obdukcijo: 998 EUR.
- skupaj vsi stroški javne službe: 24.921 EUR.
- predračunski stroški izvajanja javne službe (brez prevoza na obdukcijo) / pokojnika: 219,89.

Storitev	Predračun brez pričak. inflacije	Predračun s pričak. inflacijo
Zmanjšani stroški 24-urne dežurne službe	23.067	23.528
Skupni stroški prevozov na obdukcije	1.365	1.392
<i>strošek kilometrine za prevoz</i>	386	394
<i>strošek porabljenega časa pri prevozu na obdukcije</i>	979	998
Stroški 24-urne dežurne službe + prevozi na obdukcije	24.432	24.921
Prihodki povezani s prevozi na obdukcije	1.365	1.392
Zmanjšani stroški 24-urne dežurne službe	23.067	23.528
Stroški 24-urne dežurne službe na pokojnika	215,58	219,89

5.2.10 Obseg poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje javne službe za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje

Izvajanje javne službe je omogočeno v prostorih in s pomočjo opreme, ki se uporablja za pogrebne dejavnosti tudi izven 24-urne dežurne službe. V nadaljevanju najprej podajamo skupno nabavno vrednost osnovnih sredstev na katerih se izvaja tudi JS.

Nabavna vrednost prostorov za pogrebno dejavnost izhaja iz ocen minimalnih sredstev, ki so potrebni za opravljanje tovrstne dejavnosti.

Nabavna vrednost osnovnih sredstev za pogrebno dejavnost	Preteklo obdobje	Prihodnje obdobje
Prostori	200.000	200.000
Oprema	47.800	47.800
- vozilo	25.000	25.000
- transportna krsta	1.300	1.300
- hladilne naprave	20.000	20.000
- pripomočki	1.000	1.000
- druga oprema	500	500
Skupaj nabavna vrednost Prostorov in Opreme	247.800	247.800

Zaradi pravilnosti izračuna obsega poslovno potrebnih osnovnih sredstev za izvajanje javne službe, smo v nadaljevanju oblikovali izhodišča za oceno sorazmernega deleža nabavne vrednosti ključnih oblik osnovnih sredstev:

- posebno vozilo za prevoz pokojnikov: 1/2 bremenijo JS;
- komora: 1/3 zmogljivosti oz. prvi dan preden svojci začnejo izvajati pogrebne aktivnosti;
- pripomočki in druga oprema: v celoti (100% vrednosti).
- prostori, ki so neposredno in posredno povezani z JS ter prostori za komoro 20% vrednosti
- transportne krste bremenijo JS v višini 3/4.

Nabavna vrednost osnovnih sredstev za 24-urno dežurno službo	Preteklo obdobje	Prihodnje obdobje
Prostori	40.000	40.000
Oprema	21.308	21.308
- vozilo	12.500	12.500
- transportna krsta	975	975

- hladilne naprave	6.667	6.667
- pripomočki	1.000	1.000
- druga oprema	167	167
Skupaj nabavna vrednost Prostor in Oprema za JS	61.308	61.308

5.2.11 Prikaz razdelitve splošnih stroškov za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje

Delitev splošnih stroškov je potekala skladno s Pravili za razporejanje prihodkov, odhodkov ter izkazovanje sredstev in obveznosti do virov sredstev po posameznih dejavnostih. Dodatnih splošnih stroškov znotraj izračuna stroškov storitev 24-urne dežurne službe nismo razporejali.

5.2.12 Količina in prihodki ustvarjeni z opravljanjem prevozov na in z obdukcije ter drugimi postopki na pokojniku za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje

Storitev	Količina	
	Preteklo obdobje	Prihodnje obdobje
Kilometrini za prevoze na obdukcije, km	390	390
Porabljen čas pri prevozi na obdukcije, ure	78	78

Storitev	Prihodek	
	Preteklo obdobje	Prihodnje obdobje
Prihodek iz kilometrine za prevoze na obdukcije	386	394
Prihodek iz porabljenega časa pri prevozi na obdukcije	979	998
Skupni prihodki prevozov na obdukcije in drugih postopkov na pokojniku	1.365	1.392

5.2.13 Donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje

	Preteklo obdobje	Prihodnje obdobje
Najvišji dovoljeni donos na NV poslovno potrebna osnovna sredstva	5%	5%
Nabavna vrednost poslovno potrebnih osnovnih sredstev	61.308	61.308
Skupaj donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva	3.065	3.065

5.2.14 Število zaposlenih in število zunanjih izvajalcev za izvajanje JS za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje

	Preteklo obdobje	Prihodnje obdobje
Število zaposlenih na JS	4	4
Število morebitnih zunanjih izvajalcev na JS	0	0

5.2.15 Izračun predračunske cene storitev javne službe za prihodnje obračunsko obdobje

Predračunski stroški izvajanja javne službe (brez prevoza na obdukcijo) na pokojnika znašajo **219,89 €** in so ocenjeni na predpostavkah preteklega obračunskega obdobja. Zakonodajalec je predvidel tudi maksimalni donos v višini 5% na poslovno potrebna osnovna sredstva, ki po predračunu znašajo **28,65 €** na pokojnika. Tako znašajo stroški izvajanja 24-urne dežurne službe skupaj z donosom **248,54 €** (brez DDV). V primeru prevoza pokojnika na obdukcijo se stroški povečajo za **107,10 €** in znašajo skupaj **326,99 €**.

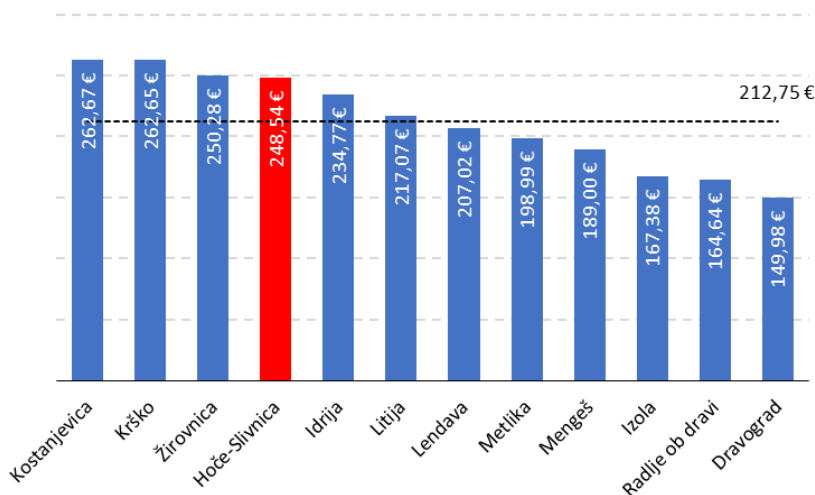
Storitev	Predračunska cena	Enota	Mera
Zmanjšani stroški 24-urne dežurne službe	23.528	107	pokojnikov
Skupni stroški prevozov na obdukcije	1.392	13	pokojnikov

strošek kilometrine za prevoze	394	30	km / prevoz
strošek porabljenega časa pri prevozu na obdukcije	998	6	ure / prevoz
Stroški 24-urne dežurne službe + prevozi na obdukcije	24.921	107	pokojnikov
Donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva	3.065	107	pokojnikov
Stroški 24-urne službe + donos	26.594	107	pokojnikov
Stroški 24-urne službe + donos + prevozi na obdukcije	27.986	107	pokojnikov

Storitev	Predračunska cena
Stroški 24-urne dežurne službe na pokojnika	219,89
Stroški enega prevoza na obdukcijo	107,10
strošek kilometrine enega prevoza	30,29
strošek porabljenega časa pri enem prevozu	76,81
Stroški 24-urne dežurne službe + prevozi na obdukcije na pokojnika	232,90
Donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva na pokojnika	28,65
Stroški 24-urne dežurne službe + donos na pokojnika (brez DDV)	248,54

Spodaj so predstavljene sprejete in objavljene cene 24-urne dežurne pogrebne službe v nekaterih drugih slovenskih občinah ter umestitev višine cene v občini Hoče-Slivnica. Povprečje izbranih cen znaša 212,75 EUR.

Slika: Primerjava cen 24-urne dežurne službe v drugih slovenskih občinah, ki ne vsebujejo DDV.



Vir: Elaborati posameznih izvajalcev oziroma občina

5.2.16 Sklepne ugotovitve

Prikazani izračuni predstavljajo neobvezujočo osnovo za odločanje na organih občine Hoče-Slivnica. Podatkovne osnove niso popolne, saj gre za začetek izvajanja nove Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe.

6 Predlog

Občinskemu svetu občine Hoče-Slivnica predlagam v sprejem z Zakonom o lokalni samoupravi /ZLS/, Zakonom o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ in Zakonom o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ vsebinsko usklajen osnutek Odloka o načinu opravljanja obvezne občinske gospodarske javne službe 24-urne dežurne pogrebne službe v Občini Hoče-Slivnica.

Občina Hoče-Slivnica
dr. Marko Soršak, župan

Na podlagi 61.in 62. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ 94/07-UPB2, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18), 3. in 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Uradni list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06-ZJZP, 38/10, 57/11-ORZGJS40), 3. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ (Uradni list RS, št. 62/16) in 16. člen Statuta Občine Hoče-Slivnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 61/18) je Občinski svet Občine Hoče-Slivnica na svoji seji dne ... sprejel

Obrazložitev:

V skladu z določilom prvega odstavka 61. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih v skladu z zakonom določi s svojim splošnim aktom, in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe). Lokalne gospodarske javne službe so urejene v različnih zakonih, ki jih je potrebno pri oblikovanju tega odloka tudi upoštevati. Kot je določeno z 62. členom Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ način in pogoje opravljanja javne službe predpiše občina, če zakon ne določa drugače. Vsebinsko enako določilo zasledimo v 3. členu Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki v drugem odstavku določa, da način opravljanja lokalne gospodarske javne službe predpiše lokalna skupnost (občina) 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 določi:

- organizacijska in prostorska zasnova njihovega opravljanja po vrstah in številu izvajalcev (v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju, na podlagi koncesije);
- 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 ter njihova prostorska razporeditev;
- vrsta in obseg objektov in naprav, potrebnih za izvajanje gospodarske javne službe, ki so lastnina lokalne skupnosti ter del javne lastnine, ki je javno dobro in varstvo, ki ga uživa;
- drugi elementi pomembni za opravljanje in razvoj gospodarske javne službe.

Na tem mestu moramo opomniti na določilo 3. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/, ki določa, da pogrebna dejavnost obsega zagotavljanje 24-urne dežurne službe, ki je občinska gospodarska javna služba,

**ODLOK
O NAČINU OPRAVLJANJA OBVEZNE OBČINSKE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE 24-URNE DEŽURNE
POGREBNE SLUŽBE V OBČINI HOČE-SLIVNICA**

1 Splošne določbe

**1. člen
(javna služba)**

Ta odlok določa način opravljanja obvezne občinske gospodarske javne službe 24-urne dežurne pogrebne službe (v nadaljevanju: javna služba) v Občini Hoče-Slivnica (v nadaljevanju: občina).

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano v skladu z določilom 62. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da občina predpiše način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb, če zakon ne določa drugače. Vsebinsko enako določilo zasledimo v drugem odstavku 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da način opravljanja lokalnih gospodarskih javnih služb predpiše lokalna skupnost (občina) z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Na tem mestu moramo opomniti na določilo 3. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/, ki določa, da pogrebna dejavnost obsega zagotavljanje 24-urne dežurne službe, ki je občinska gospodarska javna služba.

**2. člen
(vsebina odloka)**

S tem odlokom se določa način opravljanja javne službe, ki obsega:

- organizacijsko in prostorsko zasnovo opravljanja javne službe,
- vrsto in obseg storitev javne službe ter njihovo prostorsko razporeditev,
- pogoje za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin,
- pravice in obveznosti uporabnikov,
- vire financiranja javne službe in način njenega oblikovanja,
- cene storitev javne službe,
- nadzor nad izvajanjem javne službe,
- kazenske določbe.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano v skladu z določilom 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da se z odlokom o načinu opravljanja gospodarske javne službe za posamezno gospodarsko javno službo določi:

- organizacijska in prostorska zasnova njihovega opravljanja po vrstah in številu izvajalcev (v režijskem obratu, javnem gospodarskem zavodu, javnem podjetju, na podlagi koncesije),
- 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 lokalne skupnosti ter del javne lastnine, ki je javno dobro in varstvo, ki ga uživa,
- drugi elementi pomembni za opravljanje in razvoj gospodarske javne službe.

**3. člen
(uporabniki)**

Uporabniki storitev javne službe so naročniki pogreba.

Obrazložitev:

Z besedilom so določeni uporabniki storitev.

**4. člen
(izrazi)**

Izrazi uporabljeni v tem odloku imajo enak pomen, kot je določen v zakonu, ki ureja pogrebno in pokopališko dejavnosti in v podzakonskih predpisih, ki so izdani na njegovi podlagi.

Obrazložitev:

Z besedilom se določa pomen izrazov uporabljenih v odloku.

**5. člen
(uporaba predpisov)**

Za vprašanja v zvezi z izvajanjem javne službe iz prvega člena tega odloka, ki niso posebej urejena s tem odlokom, se uporabljajo določila zakona, ki ureja pogrebno in pokopališko dejavnost in zakona, ki ureja gospodarske javne službe.

Obrazložitev:

Z besedilom se določa t.i. subsidiarna uporaba zakonov, ki urejajo posamezne javne službe. V skladu z navedenim se za vsa vprašanja v zvezi z izvajanjem javne službe, ki niso posebej urejena s tem odlokom, uporabljajo določila teh zakonov.

2 Organizacijska in prostorska zasnova opravljanja javne službe**6. člen
(oblika zagotavljanja javne službe)**

Občina zagotavlja opravljanja javne službe s podelitvijo koncesije enemu izvajalcu javne službe (v nadaljnjem besedilu: izvajalec javne službe).

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano na podlagi določila 6. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da lokalna skupnost (občina) zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah: • v režijskem obratu, • v javnem gospodarskem zavodu, • v javnem podjetju, • z dajanjem koncesij.

**7. člen
(območje zagotavljanja javne službe)**

Opravljanje javne službe se izvaja na območju celotne občine.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano v skladu z določilom prve alineje prvega odstavka 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da lokalna skupnost z odlokom za posamezno javno službo določi tudi organizacijsko in prostorsko zasnovo za opravljanje javne službe.

3 Vrsta in obseg storitev javne službe

8. člen

(vrsta in obseg storitev javne službe)

S storitvami javne službe se zagotavlja 24-urna dežurna pogrebna služba, ki 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.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano v skladu z določilom druge alineje prvega odstavka 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da lokalna skupnost z odlokom za posamezno javno službo določi tudi vrsto in obseg storitev javne službe. V skladu z navedenim je besedilo oblikovano na podlagi določila 3. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/, ki določa, 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. Na tem mestu moramo opomniti na določilo prvega odstavka 8. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/, ki določa, da 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 Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ ne določa drugače.

4 Pogoji za zagotavljanje in uporabo storitev javne službe

9. člen

(pogoji za zagotavljanje in uporabo storitev javne službe)

Izvajalec javne službe opravlja 24-urno dežurno službo s spoštovanjem in pieteto do pokojnikov ter v skladu z zakonom, ki ureja pogrebno in pokopališko dejavnost, tem odlokom in odlokom, s katerim se ureja pokopališki red v občini.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano na podlagi določila tretje alineje prvega odstavka 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da lokalna skupnost z odlokom za posamezno javno službo določi tudi pogoje za zagotavljanje in uporabo storitev javne službe. Na tem mestu moramo opomniti na določilo 2. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/, ki določa, da se pogrebna in pokopališka dejavnost opravljata s spoštovanjem in pieteto do pokojnic in pokojnikov in njihovih svojcev.

5 Pravice in obveznosti uporabnikov storitev javne službe

10. člen

(pravice uporabnikov)

Uporabniki imajo pravico do trajnega, nemotenega in kvalitetnega zagotavljanja storitev javne službe, ki je enako dostopna vsem uporabnikom na območju občine.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano na podlagi določila drugega odstavka 2. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki 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.

11. člen

(obveznosti uporabnikov)

Uporabniki storitev javne službe morajo izvajalcu javne službe opravljeno storitev iz osmega člena tega odloka plačati ceno, ki jo določi občinski svet.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano v skladu z določilom četrte alineje prvega odstavka 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da lokalna skupnost z odlokom za posamezno javno službo določi tudi pravice in obveznosti uporabnikov. Pravice in obveznosti uporabnikov posameznih gospodarskih javnih služb so določene v zakonih, ki urejajo posamezne javne službe in jih je potrebno pri oblikovanju tega odloka upoštevati. V skladu z navedenim moramo opomniti na določila tretjega in četrtega odstavka 8. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/, ki določa, da Vlada RS z uredbo določi metodologijo za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, ki zajema storitve iz prvega odstavka 8. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/. Stroški 24-urne dežurne službe vključujejo stroške prevozov, hladilnih prostorov in druge splošne stroške izvajalca, potrebne za izvajanje te službe.

6 Viri financiranja javne službe

12. člen (viri financiranja storitev)

Izvajalec javne službe pridobiva sredstva za izvajanje javne službe:

- iz plačil uporabnikov storitev javne službe,
- iz drugih virov določenih z zakonom ali odlokom občine.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano na podlagi določil 59. in 60. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/. V skladu z določilom 59. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ uporabniki za uporabo javnih dobrin, ki so glede na posameznega uporabnika ali glede na določljive skupine uporabnikov izmerljive, plačujejo ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko tudi v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila. Navedene cene se lahko subvencionirajo. Z aktom, s katerim se določi subvencioniranje, se določita tudi višina in vir subvencij. Sredstva za subvencije pa se zagotovijo v proračunu občine (60. člen ZGJS).

7 Cene storitev javne službe

13. člen (oblikovanje cen)

Cene storitev javne službe se določijo z aktom občinskega sveta na podlagi metodologije za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, ki jo s svojim aktom določi vlada.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano v skladu z določilom pete alineje prvega odstavka 7. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da lokalna skupnost z odlokom za posamezno javno službo določi tudi način oblikovanja virov financiranja gospodarskih javnih služb. V skladu z navedenim moramo opomniti na določila tretjega in četrtega odstavka 8. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/, ki določa, da Vlada RS z uredbo določi metodologijo za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe, ki zajema storitve iz prvega odstavka 8. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/. Stroški 24-urne dežurne službe vključujejo stroške prevozov, hladilnih prostorov in druge splošne stroške izvajalca, potrebne za izvajanje te službe.

8 Nadzor nad izvajanjem javne službe

14. člen (nadzorni organ)

- (1) Nadzor nad izvajanjem določil tega odloka izvajata pristojni občinski inšpekcijski organ ter občinska uprava.
- (2) Pri izvajanju nadzora lahko pristojni občinski inšpekcijski organ izdaja odločbe ter odreja druge ukrepe, katerih namen je zagotoviti izvrševanje določb tega odloka.
- (3) Pristojni organ občinske uprave občine ima pravico kadarkoli vpogledati v evidence, ki jih je dolžan voditi izvajalec javne službe, pri čemer je dolžan spoštovati določila zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 50.a člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da občinska uprava opravlja nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi občina ureja zadeve iz svoje pristojnosti. Za opravljanje navedenega nadzorstva se v okviru občinske uprave lahko ustanovi občinska inšpekcija. Inšpekcijsko nadzorstvo neposredno opravljajo občinski inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, v skladu z zakonom, s katerim je urejen inšpekcijski nadzor.

9 Prekrški

15. člen (prekrški)

- (1) Z globo 1.250,00 EUR se kaznuje posameznik, ki ni pridobil koncesije in na območju občine opravlja dejavnost javne službe 24-urne dežurne pogrebne službe na območju občine.
- (2) Z globo 2.500,00 EUR se za prekršek iz prvega odstavka tega člena kaznuje samostojni podjetnik posameznik.
- (3) Z globo 2.500,00 EUR se za prekršek iz prvega odstavka tega člena pravna oseba.
- (4) Z globo 1.250,00 EUR se za prekršek iz prvega odstavka tega člena kaznuje tudi odgovorna oseba pravne osebe ali odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika.

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano v skladu z prvim odstavkom 3. člena Zakona o prekrških /ZP-1/, ki določa, da se lahko prekrški predpišejo z odlokom samoupravne lokalne skupnosti. V skladu z določilom sedmega odstavka 17. člena

Zakona o prekrških /ZP-1/ se z odlokom samoupravne lokalne skupnosti lahko predpiše samo globa v določenem znesku:

- za posameznika od 40 do 1.250 eurov,
- za samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, od 100 do 30.000 eurov,
- za pravno osebo od 100 do 75.000 eurov, če se pravna oseba po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, šteje za srednjo ali veliko gospodarsko družbo, pa od 250 do 125.000 eurov,
- za odgovorno osebo pravne osebe ali odgovorno osebo podjetnika posameznika oziroma posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost in za odgovorno osebo v samoupravni lokalni skupnosti od 40 do 2.500 eurov.

10 Prehodna in končna določba

16. člen (prenehanje veljavnosti)

Z uveljavitvijo tega odloka prenehata veljati Odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanju pokopališč v Občini Hoče-Slivnica (Medobčinski uradni vestnik, št. 21/13) in Odlok o predmetu in pogojih za podelitev koncesije za opravljanje lokalne gospodarske javne službe pokopališke in pogrebne dejavnosti ter urejanju pokopališč v Občini Hoče-Slivnica (Uradno glasilo slovenskih občin, št. 2/14).

Obrazložitev:

Z besedilom je določena t.i. abrogacijska (lat. abrogatio = popolna razveljavitev, tudi odprava) klavzula s katero mlajši pravni akt popolnoma razveljavlja starejši pravni akt.

17. člen (objava in začetek veljavnosti)

Ta odlok začne veljati 15. dan po objavi v Uradnem glasilu slovenskih občin.

Številka:

Datum:

Občina Hoče-Slivnica
dr. Marko Soršak, župan

Obrazložitev:

Besedilo je oblikovano na podlagi določila 66. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da morajo biti statut in predpisi občine objavljeni, veljati pa začnejo petnajsti dan po objavi, če ni v njih drugače določeno. Statuta in drugi predpisi občine se objavijo v uradnem glasilu (npr. Uradnem glasilu slovenskih občin).