



Številka: 007-10/2020-1  
Datum: 29. 6. 2020

## OBČINSKI SVET OBČINE KOMEN

Na podlagi 30. člena Statuta Občine Komen (Uradni list RS, št. 80/09, 39/14, 39/16) v obravnavo in sprejem pošiljam

- **Predlog Odloka o načinu opravljanja obvezne občinske gospodarske javne službe 24-urne dežurne pogrebne službe v Občini Komen – prva obravnava**

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. 62/16) s katerim je uredil pogrebno in pokopališko dejavnost. Skladno z določili 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/<sup>1</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

<sup>1</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 upravlja 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. 42/17).

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/<sup>2</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 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

---

<sup>2</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).

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>3</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>4</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;
- 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 storitve<sup>5</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

<sup>3</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>4</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).

<sup>5</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.

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>6</sup>, pri implementaciji univerzalne storitve potrebno spoštovati.

Jasno definicijo pojma univerzalne storitve na področju telekomunikacij zasledimo v Direktivi 97/33/EC<sup>7</sup> in se nanaša na minimum storitev določene kvalitete, ki so 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 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 slednje 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. Skladno s tretjim in četrtem odstavkom 8. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti /ZPPDej/ predpiše Vlada RS z uredbo metodologijo za oblikovanje cen 24-urne dežurne službe. 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.

<sup>6</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>7</sup> Directive 97/33/EC of the European Parliament and the Council of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunicationa 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 poštinih 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 proizvodnje 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 /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 skupnosti, (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 služb 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 dobrin<sup>8</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>9</sup> 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.

<sup>8</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>9</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 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 – ZKoliT, 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 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 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 uvidoma 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 odgovarjajo ob izvajalcu dejavnosti javne službe in pri njem zaposlenih osebah 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 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.

#### **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 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 Komen je leta 2008 sprejel Odlok o koncesiji za opravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb »urejanje in vzdrževanje pokopališč« (Uradni list RS, št. 122/08, 73/19), na podlagi določil Zakona o pokopališki dejavnosti ter urejanju pokopališč /ZPPDUP/ (Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list RS, št. 26/90). 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 Komen 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.

## **6 Ocena finančnih in drugih posledic, ki jih bo imel sprejem odloka**

V skladu z določilom 76. člen Poslovnika Občinskega sveta Občine Komen (Uradni list RS, št. 80/09, 39/14) 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).

## 6.1 Izvajanje pogrebne dejavnosti v Komen

Občina Komen je kraška občina, ki se razteza na 103 km<sup>2</sup> površine od slovensko-italijanske meje, kjer meji z občino Devin-Nabrežina, do Braniške doline na severnem robu Krasa, kjer se območje nadaljuje v Vipavsko dolino in meji z občinami Miren-Kostanjevica, Nova Gorica, Ajdovščina in Vipava na slovenski strani in Doberdob na italijanski. Na južni strani meji na občino Sežana ter na italijansko občino Zgonik. Občina obsega 20 vaških skupnosti, ki jih sestavlja 35 naselij.

**Tabela 1:** Število prebivalcev v občini Komen ob koncu opazovalnega obdobja

Leto	2015	2016	2017	2018	2019
Št. prebivalcev	3.520	3.545	3.525	3.523	3.546
Št. umrlih	33	38	27	37	n.p.
Umrljivost	0,9%	1,1%	0,8%	1,1%	n.p.
Indeks staranja	146,1	153,2	151,6	154,9	158,0

Vir: Slovenski statistični urad (povzeto 31.05.2020)

Število prebivalcev v občini je rahlo naraslo (+0,1% letno) v zadnjih petih opazovanih letih iz 3.520 prebivalcev leta 2015 na 3.546 v letu 2019. Indeks staranja prebivalstva je v zadnjih petih letih gibal v povprečju 152. Število umrlih pa je v povprečju treh let znašalo 1,0% glede na število registriranih prebivalcev, kar od leta 2015 do 2018 znaša 33, 38, 27 in 37 v posameznem letu.

V občini Komen pogrebno službo opravlja koncesionar, ki je zagotovil podatke o oceni višine stroškov opravljanja 24-urne dežurne službe za občino Komen in katerih vrednost je predstavljala izhodišče za oceno stroškov izvajanja 24-urne dežurne službe v občini Komen. Koncesionar zagotavlja, da bosta v prihodnjem obračunskem obdobju 2 zaposlena izvajala storitev 24-urne dežurne službe (voznik in spremljevalec).

Po podatkih slovenskega statističnega urada je v povprečju štirih let bilo prevzetih 33,8 pokojnikov. Na podlagi tega ocenjujemo, da bo v prihodnje 34 pokojnikov, ki so predmet izračuna predračunske cene 24-urne dežurne službe. Povprečno 3,4 pokojnikov bo odpeljanih na obdukcijo, kar smo ugotovili z izkustveno metodo ocene števila prevozov na obdukcijo v drugih slovenskih občinah, ki v povprečju znaša 10% od vseh umrlih. Prevoženo kilometrino ocenjujemo na 65 km v eno smer iz občine Komen do Splošne bolnišnice Izola, kar povratno zneso 130 km. Ob prevozu na obdukcijo se porabi 10 ur za dva zaposlena (voznik in spremljevalec).

**Tabela 2:** Ocena

Leto	2015	2016	2017	2018	Povprečje	Ocena
Št. pokojnikov	33	38	27	37	33,8	34
Od tega št. prevozov na obdukcijo	3	4	3	3	3,4	3,4

Na podlagi pridobljenih podatkov tako ocenjujemo, da je skupno število prevoženih kilometrov pri prevozu na obdukcije znašalo 460 km in pri katerih je bilo porabljenih 35 ur dveh zaposlenih.

## **6.2 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:

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

### **6.2.1 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.

### **6.2.2 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 proizvodjalne stroške, ki vključujejo stroške materiala, storitev, dela in druge neposredne stroške;
- posredne proizvodjalne 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.

### **6.2.3 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.

### **6.2.4 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 vrednosti 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.

### 6.2.5 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: 34 pokojnikov.
- opravljeni km prevozov na obdukcijo: 460 km.
- porabljen čas pri prevozu na obdukcijo: 35 ur.

Storitev	Količina		
	Predračun	Obračun	Odmik
Storitve JS (brez prevoza na obdukcijo), št.pokojnikov		34	
Prevozi na obdukcijo, km		460	
Prevozi na obdukcijo, porabljen čas v urah		35	

### 6.2.5 Obračunski stroški izvajanja posamezne javne službe za preteklo obračunsko obdobje

Na osnovi pridobljenih podatkov o izvajanju pogrebne dejavnosti istega izvajalca na širšem območju, smo ocenili 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 ocen višine stroškov 24-urne dežurne službe.

<b>Stroški izvajanja JS</b>	<b>Predračun</b>	<b>Obračun</b>	<b>Odmik</b>
Neposredni stroški izvajanja JS – materialni stroški		1.835	
Neposredni stroški izvajanja JS – stroški storitev		1.242	
Neposredni stroški izvajanja JS – stroški dela		4.636	
Neposredni stroški izvajanja JS – ostalo		1.234	
<b>Neposredni stroški izvajanja JS – Skupaj</b>		<b>8.946</b>	
Posredni stroški izvajanja JS – materialni stroški		23	

Posredni stroški izvajanja JS – stroški storitev	261	
Posredni stroški izvajanja JS – stroški dela	489	
Posredni stroški izvajanja JS – amortizacija *	24	
Posredni stroški izvajanja JS – ostalo	15	
<b>Posredni (splošni) stroški izvajanja JS – Skupaj</b>	<b>811</b>	
Splošno nabavno-prodajni in upravni stroški JS	-	
Morebitni stroški financiranja (obresti,...) JS	-	
<b>SKUPAJ - stroški JS – 24-urna dežurna služba (EUR)</b>	<b>9.758</b>	

### 6.2.6 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: 8.767 EUR.
- stroški obdukcije skupaj: 991 EUR.
  - stroški kilometrine za obdukcijo: 460 EUR (upoštevana kilometrina 1,0 €/km)
  - strošek porabljenega časa pri prevozu na obdukcijo: 531 EUR (upoštevana ura KV delavca 15,00 €/uro).
- skupaj vsi stroški javne službe: 9.758 EUR.
- obračunski stroški izvajanja javne službe (brez prevoza na obdukcijo) / pokojnika: 257,85.

Storitev	Stroški		
	Predračun	Obračun	Odmik
Strošek JS (brez prevoza na obdukcijo)		8.767	
Skupni stroški prevozov na obdukcije		991	
strošek kilometrine		460	
strošek porabljenega časa pri prevozi na obdukcije		531	
Skupaj obračunani stroški izvajanja JS		9.758	
Prihodki od storitev povezanih s prevozi na obdukcije		911	
Zmanjšana višina stroškov javne službe		8.767	
Obračunski stroški izvajanje JS (brez prevoza na obdukcijo) / pokojnika		257,85	

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

- cena JS (brez prevoza na obdukcijo) / pokojnika: 257,85 EUR/pokojnika.
- cena prevoza na obdukcijo / kilometer: 1,00 EUR/km.
- cena ure porabljenega časa pri prevozu na obdukcijo: 15,00 EUR/uro.

Storitev	Cena storitve		
	Predračun	Potrjeno	Obračun
Cena JS (brez prevoza na obdukcijo) / na pokojnika			257,85
Cena prevoza na obdukcijo / kilometer			1,00
Cena ure porabljenega časa pri prevozu na obdukcijo			15,00

### 6.2.7 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 35 km v eno smer oziroma 130 km povratno, pri čemer je upoštevan prevoz na obdukcijo v Splošno bolnišnico Izola.

Predračunska količina opravljenih storitev 24-urne dežurne službe:

- storitve JS brez prevoza na obdukcijo: 34 pokojnikov.
- Povprečno število prevozov na obdukcijo: 3 prevozov
- opravljeni km prevozov na obdukcijo: 439 km.
- porabljen čas pri prevozu na obdukcijo: 34 ur.

Storitev	Predračun
Storitve javne službe (brez prevoza na obdukcijo), št. pokojnikov	34
Povprečno letno število prevozov na obdukcijo	3
Prevozi na obdukcijo, km	439
Prevozi na obdukcijo, porabljen čas v urah za ekipo	34

#### 6.2.8 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.

	Predračun brez pričak. inflacije	Predračun s pričak. inflacijo
<b>Stroški izvajanja JS</b>		
Neposredni stroški izvajanja JS – materialni stroški	1.826	1.863
Neposredni stroški izvajanja JS – stroški storitev	1.236	1.261
Neposredni stroški izvajanja JS – stroški dela	4.614	4.707
Neposredni stroški izvajanja JS – ostalo	1.228	1.253
<b>Neposredni stroški izvajanja JS – Skupaj</b>	<b>8.905</b>	<b>9.083</b>
Posredni stroški izvajanja JS – materialni stroški	23	23
Posredni stroški izvajanja JS – stroški storitev	260	265
Posredni stroški izvajanja JS – stroški dela	486	496
Posredni stroški izvajanja JS – ostalo	24	25
Posredni stroški izvajanja JS – amortizacija *	14	15
<b>Posredni (splošni) stroški izvajanja JS – Skupaj</b>	<b>808</b>	<b>824</b>
<b>Splošno nabavno-prodajni in upravni stroški JS</b>	-	-
Morebitni stroški financiranja (obresti,...) JS	-	-
<b>SKUPAJ - stroški JS – 24-urna dežurna služba (EUR)</b>	<b>9.712</b>	<b>9.906</b>

Predračunski stroški opravljenih storitev 24-urne dežurne službe za prihodnje obdobje z upoštevanom inflacijo:

- stroški javne službe brez prevoza na obdukcijo: 8.942 EUR.

- stroški obdukcije skupaj: 964 EUR.
  - stroški kilometrine za obdukcijo: 448 EUR.
  - strošek porabljenega časa pri prevozu na obdukcijo: 516 EUR.
- skupaj vsi stroški javne službe: 9.906 EUR.
- predračunski stroški izvajanja javne službe (brez prevoza na obdukcijo) / pokojnika: 263,01.

Storitev	Predračun brez pričak. inflacije	Predračun s pričak. inflacijo
Zmanjšani stroški 24-urne dežurne službe	8.767	8.942
Skupni stroški prevozov na obdukcije	945	964
<i>strošek kilometrine za prevoz</i>	439	448
<i>strošek porabljenega časa pri prevozu na obdukcije</i>	506	516
<b>Stroški 24-urne dežurne službe + prevozi na obdukcije</b>	<b>9.712</b>	<b>9.906</b>
Prihodki povezani s prevozi na obdukcije	945	964
Zmanjšani stroški 24-urne dežurne službe	8.767	8.942
<b>Stroški 24-urne dežurne službe na pokojnika</b>	<b>257,85</b>	<b>263,01</b>

#### 6.2.9 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	70.000	70.000
Oprema	44.129	44.129
- vozilo	31.584	31.584
- transportna krsta	1.055	1.055
- hladilne naprave	8.461	8.461
- pripomočki	3.029	3.029
- druga oprema	0	0
<b>Skupaj nabavna vrednost Prostorov in Opreme</b>	<b>114.129</b>	<b>114.129</b>

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: 90% bremenijo JS;
- komora: 1/3 zmogljivosti oz. prvi dan preden svojci začnejo izvajati pogrebne aktivnosti;
- pripomočki, transportna krsta in druga oprema: v celoti (100% vrednosti).
- prostori, ki so neposredno in posredno povezani z JS ter prostori za komoro 5% vrednosti

<b>Nabavna vrednost osnovnih sredstev za 24-urno dežurno službo</b>	<b>Preteklo obdobje</b>	<b>Prihodnje obdobje</b>
Prostori	<b>3.500</b>	<b>3.500</b>
Oprema	<b>35.330</b>	<b>35.330</b>
- vozilo	28.426	28.426
- transportna krsta	1.055	1.055
- hladilne naprave	2.820	2.820
- pripomočki	3.029	3.029
- druga oprema	0	0
Skupaj nabavna vrednost Prostori in Oprema za JS	<b>41.988</b>	<b>41.988</b>

#### **6.2.10 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.

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

<b>Storitev</b>	<b>Količina</b>	
	<b>Preteklo obdobje</b>	<b>Prihodnje obdobje</b>
Kilometrina za prevoze na obdukcije, km	460	448
Porabljen čas pri prevozi na obdukcije, ure	35	34

<b>Storitev</b>	<b>Prihodek</b>	
	<b>Preteklo obdobje</b>	<b>Prihodnje obdobje</b>
Prihodek iz kilometrine za prevoze na obdukcije	460	448
Prihodek iz porabljenega časa pri prevozi na obdukcije	531	516
Skupni prihodki prevozov na obdukcije in drugih postopkov na pokojniku	<b>991</b>	<b>964</b>

#### **6.2.12 Donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva za preteklo in prihodnje obračunsko obdobje**

	<b>Preteklo obdobje</b>	<b>Prihodnje obdobje</b>
Najvišji dovoljeni donos na NV poslovno potrebna osnovna sredstva	5%	5%
Nabavna vrednost poslovno potrebnih osnovnih sredstev	38.830	38.830
Skupaj donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva	<b>1.941</b>	<b>1.941</b>

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

	Preteklo obdobje	Prihodnje obdobje
Število zaposlenih na JS	2	2
Število morebitnih zunanjih izvajalcev na JS	0	0

### 6.2.14 Izračun predračunske cene storitev javne službe za prihodnje obračunsko obdobje

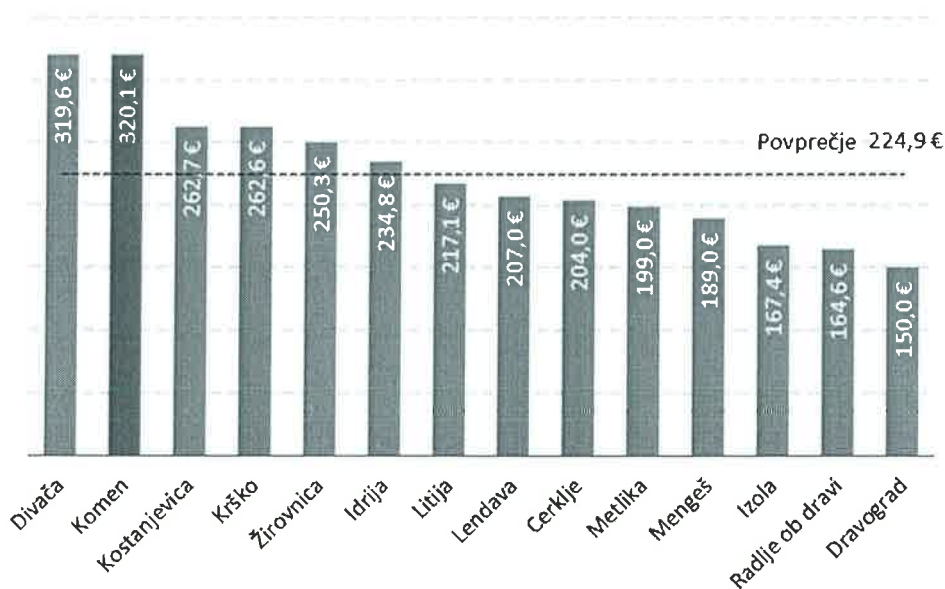
Predračunski stroški izvajanja javne službe (brez prevoza na obdukcijo) na pokojnika znašajo **263,01 €** in so ocenjeni na predpostavkah preteklega obračunskega obdobja. Zakonodajalec je predvidel tudi maksimalni donos v višini 5% na poslovno potrebna osnovna sredstva, ki po predračunu znašajo **567,10 €** na pokojnika. Tako znašajo stroški izvajanja 24-urne dežurne službe skupaj z donosom **320,11 €** (brez DDV).

Storitev	Predračunska cena	Enota	Mera
Zmanjšani stroški 24-urne dežurne službe	8.942	34	pokojnikov
Skupni stroški prevozov na obdukcije	964	3	pokojnikov
strošek kilometrine za prevoze	448	130	km / prevoz
strošek porabljenega časa pri prevozu na obdukcije	516	10	ure / prevoz
Stroški 24-urne dežurne službe + prevozi na obdukcije	9.906	34	pokojnikov
Donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva	1.941	34	pokojnikov
Stroški 24-urne službe + donos	10.884	34	pokojnikov
Stroški 24-urne službe + donos + prevozi na obdukcije	11.848	34	pokojnikov

Storitev	Predračunska cena
<b>Stroški 24-urne dežurne službe na pokojnika</b>	<b>263,01</b>
Stroški enega prevoza na obdukcijo	285,60
strošek kilometrine enega prevoza	132,60
strošek porabljenega časa pri enem prevozu	153,00
Stroški 24-urne dežurne službe + prevozi na obdukcije na pokojnika	291,36
Donos na vložena poslovno potrebna osnovna sredstva na pokojnika	57,10
<b>Stroški 24-urne dežurne službe + donos na pokojnika (brez DDV)</b>	<b>320,11</b>

Spodaj so predstavljene sprejete in objavljene cene 24-urne dežurne pogrebne službe v nekaterih drugih slovenskih občinah ter umestitev višine cene v občini Komen. Povprečje izbranih cen znaša 224,9 EUR.

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



**Vir: Elaborati posameznih izvajalcev oziroma občina**

### 6.2.15 Sklepne ugotovitve

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

## 7 Predlog

Občinskemu svetu občine Komen 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 Komen.

Obrazložitev k predlaganemu odloku ter predlog odloka je pripravil Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, zanj izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik in Vesna Mihovilovič.

**Mag. Erik Modic, župan**



**Občina Komen**  
**Občinski svet**  
**Komen 86**  
**6223 Komen**

PREDLOG SKLEPA

Številka:

Datum:

Na podlagi 16. člena Statuta Občine Komen (Ur. l. RS 80/09, 39/14, 39/16) je občinski svet Občine Komen na svoji \_\_. \_\_\_\_\_ seji, dne \_\_. \_\_. \_\_\_\_ sprejel naslednji

**S K L E P**

1.

*Sprejme se Odlok o načinu opravljanja obvezne občinske gospodarske javne službe 24-urne dežurne pogrebne službe v Občini Komen – v prvi obravnavi.*

2.

*Ta sklep velja takoj.*

**Mag. Erik Modic, župan**

Na podlagi 61. in 62. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/ (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12-ZUJF, 14/15-ZUUJFO), 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. člena Statuta Občine Komen (Uradni list RS, št. 80/09, 39/14, 39/16) je Občinski svet Občine Komen, na svoji ... redni 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 v skladu s 7. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ 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 KOMEN**

**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) na območju Občine Komen (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)

Uporabnice oziroma uporabniki (v nadaljnjem besedilu: uporabnik) storitev javne službe so naročnice oziroma naročniki (v nadaljnjem besedilu: naročnik) 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.

#### **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)

- (1) Javna služba se opravlja kot koncesionirana gospodarska javna služba.
- (2) Koncesijo podeljuje občina (v nadaljnjem besedilu: koncedent).
- (3) Koncesionarje pridobiva koncedent na podlagi javnega razpisa. Izbira koncesionarja se lahko opravi brez javnega razpisa, če se koncesija podeli pravni osebi zasebnega ali javnega prava (v nadaljnjem besedilu: pravna oseba) in so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:
  - občina skupaj z drugimi občinami obvladuje zadevno pravno osebo podobno kot svoje službe.
  - zadevna pravna oseba izvaja več kot 80% svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih zaupajo občine, ki jo obvladujejo, ali ji jih zaupajo druge pravne osebe, ki jih obvladujejo iste občine,
  - v odvisni pravni osebi ni neposredne udeležbe zasebnega kapitala, razen v obliki neobvladujoče in nezaviralne udeležbe zasebnega kapitala, ki se zahteva na podlagi določb zakona, ki ureja gospodarske družbe, in ne vpliva odločilno na odvisno pravno oseb.

#### **Obrazložitev:**

Besedilo prvega odstavka 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.

Besedilo drugega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega odstavka 31. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določa, da je koncedent republika ali lokalna skupnost (občina), odvisno od vrste gospodarske javne službe.

Besedilo tretjega odstavka je oblikovano na podlagi določila prvega in tretjega odstavka 36. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, ki določata, da koncesionarje pridobiva koncedent na podlagi javnega razpisa. S predpisom (odlokom) iz drugega odstavka 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ se lahko določijo primere, ko se izbira opravi brez javnega razpisa.



V skladu z določilom drugega odstavka 3. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ občina z odlokom predpiše način opravljanja gospodarske javne službe tako, da je zagotovljeno njeno izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Izhajajoč iz navedenega je zakonodajalec dopustil občini možnost ureditve splošnega pravnega okvira javne službe, ki se nanaša na način prenosa posebne in izključne pravice izvajanja dejavnosti javne službe na izvajalca javne službe brez javnega razpisa. Na tem mestu pa moramo opomniti, da občina pri tem nima polne regulativne pristojnosti, saj je pri sprejemanju splošnega akta (odloka) s katerim predpiše način opravljanja gospodarske javne službe vezana na ustavno načelo zakonitosti iz tretjega odstavka 153. člena Ustave RS, ki določa, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in z zakoni. Izhajajoč iz navedenega mora tudi odločitev občine o določitvi primerov, ko se izbira koncesionarja opravi brez javnega razpisa temeljiti na ustavi in zakonu. V tej zvezi pa moramo opomniti, da v veljavni zakonski ureditvi ne zasledimo pravnih pravil, ki bi določala primere, ko se izbira koncesionarja opravi brez javnega razpisa. V tej zvezi se torej izpostavi pomembno vprašanje obsega regulativne pristojnosti občine. Izhajajoč iz določila 140. člena Ustave RS spadajo v pristojnost občine lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Vsebinsko podobno določilo zasledimo v 2. členu veljavnega Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja, in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Navedeno določilo predstavlja na eni strani konkretizacijo delovnega področja samoupravnih lokalnih skupnosti (kot to izhaja iz določila 140. člena Ustave RS), na drugi strani pa določilo ustavnega načela zakonitosti (tretji odstavek 153. člena Ustave RS). V okviru lokalnih javnih zadev ima tako občina pravico (izvimo pristojnost) izdajati predpise, s katerimi normativno ureja določena pravna razmerja, pri čemer pa s svojim normativnim urejanjem ne sme poseči v pristojnost države. V tej zvezi moramo opomniti, da načelo zakonitosti delovanja občine na področju normativnega delovanja pomeni, da občinski predpisi (v danem primeru odlok o načinu opravljanja lokalne gospodarske javne službe), ki urejajo zadeve iz izvime pristojnosti občine, torej tudi s področja izvajanja dejavnosti lokalnih javnih služb, ne smejo biti v nasprotju z zakoni. Pravnih razmerij torej ne smejo urejati v nasprotju z zakonskimi določbami, v primeru, da zakonodajalec opredeli okvir pooblastila za normativno urejanje, pa ne smejo preseči tega pooblastila. V vsakem primeru posebej je potrebno z razlago zakona ugotoviti, kako široko polje normativnega odločanja je zakonodajalec prepustil občini. Kadar zakon izrecno določa izvime pristojnosti občine oziroma pooblastila za normativno urejanje v okviru izvimih pristojnosti na nekem področju (v danem primeru drugi odstavek 36. člena ZGJS), je potrebno z razlago ugotoviti obseg tega pooblastila, ki je lahko jasno in določno ali pa opredeljeno z generalnimi klavzulami oziroma pravno nedoločenimi pojmi (Odl. US: U-I-348/96, para. 9).

Izhajajoč iz navedenega in upošteva dejstvo, da zakonodajalec z zakonskimi pravili ni določil primerov, ko se izbira koncesionarja lahko opravi brez javnega razpisa je potrebno to vprašanje splošnega normativnega urejanja presojati tudi v okviru prava EU. Na tem mestu moramo opomniti, da je sodna praksa Sodišča EU na področju podeljevanja koncesij stonitev za izvajanje javnih služb izoblikovala jasno stališče (zadeve C-324/98 - Teleaustria, C-231/03 - Coname, C-458/03 - Parking Brixen, C-260/04 - Komisija proti Italiji, C-410/04 - ANAV in druge), da morajo javni organi, ki podeljujejo koncesije za storitve javnih služb, čeprav so te koncesije izključene s področja uporabe direktiv v zvezi z javnim naročanjem<sup>1</sup>, pri tem upoštevati pravila Pogodbe o delovanju Evropske unije /PDEU/, kot so svoboda zagotavljanja stonitev (56. člen PDEU), svoboda ustanavljanja (49. člen PDEU) in iz njih izhajajočih načel enakega obravnavanja, nediskriminatomosti in transparentnosti. V skladu s prakso Sodišča EU<sup>2</sup> načeli enake obravnave in nediskriminacije pomenita obveznost transparentnosti, ki vsebuje zagotovitev določene mere obveščanja, ki zadostuje, da se trg stonitev odpre za konkurenco v korist vsem potencialnim ponudnikom, pri čemer se uporablja tudi takrat, kadar čezmejni element ni podan vnaprej<sup>3</sup> (tako Vrhovno sodišče RS v sodbi št. VS1015032 z dne 17.03.2015 para. 16). Izhajajoč iz navedenega je občina pri splošnem normativnem urejanju primerov, ko se izbira koncesionarja lahko opravi brez javnega razpisa vezana na zakon in navedena določila Pogodbe o delovanju Evropske unije /PDEU/, ki pa v materialnem smislu ne določajo primerov, ko se izbira koncesionarja lahko opravi brez javnega razpisa. Na tem mestu moramo opomniti, da v primerih izvajanja koncesij in-house in javnih naročil 49. (prejšnji člen 43. PES), 56. (prejšnji člen 49. PES) in 106. člen (prejšnji člen 86. PES) ter načela enakega obravnavanja, prepovedi diskriminacije ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki javnemu organu omogoča neposredno oddajo javne službe družbi, ki je v celoti v njegovi lasti, s pogojem, da javni organ to družbo nadzoruje tako kot svoje službe in da ta opravlja pretežni del dejavnosti z organom, ki je v njej udeležen (Sodba Sodišča EU z dne 6. aprila 2006 v zadevi ANAV, C-410/04, XOdI., stran I-3303, točka 33.).<sup>4</sup>

Na tem mestu pa moramo opomniti, da je bila dne 26. februarja 2014 sprejeta Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb, s katero sta Evropski parlament in Svet Evropske unije določila pravila o postopkih naročanja, ki jih izvedejo javni naročniki in naročniki s koncesijami, katerih ocenjena vrednost je enaka ali večja od 5.186.000 EUR. Kot izhaja iz določila člena 51. navedene Direktive 2014/23/EU morajo države članice uveljaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z direktivo, do 18. aprila 2016. Na tem mestu moramo opomniti, da postane direktiva po poteku implementacijskega roka neposredno uporabna, njene norme, ki so pravno popolne, pa pričnejo neposredno učinkovati v vertikalnih

<sup>1</sup> Direktiva 2004/18/Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev v 17. členu določa, da se ta direktiva ne uporablja za koncesije storitev.

<sup>2</sup> Zadeva C-324/98 - Teleaustria, odstavek 62, in zadeva C-458/03 - Parking Brixen, odstavek 49.

<sup>3</sup> Tako tudi Commission interpretative communication on concession under Community law, Brussels, 12. 4. 2000, UL, št. C 121 z dne 29. 4. 2000.

<sup>4</sup> Tako Sladič, J. (2008) Novejša praksa Sodišča ES glede javnih koncesij, Podjetje in delo, 6-7(34), str. 1066-1078.

razmerjih.<sup>5</sup> Upošteva je dejstvo, da zakonodajalec ni določil primerov, v skladu z določilom tretjega odstavka 36. člena Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/, lahko občinski svet določi navedene primere, mora pa pri tem upoštevati pravno popolne norme navedene Direktive 2014/23/EU. Tako je na tem mestu potrebno opomniti na določilo člena 17. Direktive 2014/23/EU, ki določa, da koncesija, ki jo podeli javni naročnik ali naročnik<sup>6</sup> iz točke (a) člena 7(1) direktive pravni osebi zasebnega ali javnega prava, ne spada v področje uporabe te direktive, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- (a) javni naročnik ali naročnik obvladuje zadevno pravno osebo podobno kot svoje službe in
- (b) odvisna pravna oseba izvaja več kot 80% svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je zaupal javni naročnik ali naročnik, ki jo obvladuje, ali so ji jih zaupale druge pravne osebe, ki jih obvladuje ta javni naročnik ali naročnik, in
- (c) v odvisni pravni osebi ni neposredne udeležbe zasebnega kapitala, razen v obliki neobvladujoče in nezaviralne udeležbe zasebnega kapitala, ki se zahteva na podlagi nacionalne zakonodaje, skladnih s Pogodbama, in ne vpliva odločilno na odvisno pravno osebo.

Šteje se, da javni naročnik ali naročnik iz točke (a) 7(1) člena obvladuje pravno osebo podobno kot javne službe v smislu točke (a) prvega pododstavka prvega odstavka prvega odstavka člena 17. Direktive 2014/23/EU, če odločilno vpliva na strateške cilje in pomembne odločitve odvisne pravne osebe. Obvladuje jo lahko tudi druga pravna oseba, ki jo na enak način obvladuje javni naročnik ali naročnik.

Na tem mestu moramo opomniti še na določilo tretjega odstavka navedenega člena 17. Direktive 2014/23/EU, ki določa, da javni naročnik ali naročnik iz točke (a) člena 7(1), ki ne obvladuje pravne osebe zasebnega ali javnega prava v smislu prvega odstavka člena 17. Direktive 2014/23/EU, lahko zadevni osebi vseeno podeli koncesijo, ne da bi uporabljal določbe Direktive 2014/23/EU, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- (a) javni naročnik ali naročnik iz točke (a) člena 7(1), ki ne obvladuje pravne osebe zasebnega prava ali javnega prava v smislu prvega odstavka člena 17. Direktive 2014/23/EU skupaj z drugimi naročniki ali naročniki obvladuje zadevno pravo oseb podobno kot svoje službe;
- (b) zadevna pravna oseba izvaja več kot 80% svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih zaupajo javni naročniki ali naročniki, ki jo obvladujejo, ali ki ji jih zaupajo druge pravne osebe, ki jih obvladujejo isti javni naročniki ali naročniki, in
- (c) v odvisni pravni osebi ni neposredne udeležbe zasebnega kapitala, razen v obliki neobvladujoče ali nezaviralne udeležbe zasebnega kapitala, ki se zahteva na podlagi določb nacionalne zakonodaje, skladnih s Pogodbama, in ne vpliva odločilno na odvisno pravno osebo.

## 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 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 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.

<sup>5</sup> Tako Knez, R. (2006) *Pravila za neposredno učinkovanje direktiv v nacionalnem pravnem redu – primer direktiv s področja javnih naročil in koncesij (2004/17/ES in 2004/18/ES)*, Revizor, 2/06, str. 91-102.

<sup>6</sup> V skladu z določilom točke (a) prvega odstavka člena 7 Direktive 2014/23/EU 'naročnik' pomeni subjekte, ki izvajajo eno od dejavnosti iz Priloge II in podeljujejo koncesije za izvajanje od teh dejavnosti, in sicer državnih, regionalnih ali lokalnih organov, osebe javnega prava ali združenja enega ali več takih organov ali oseb javnega prava.

#### 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 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 opravlja 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 1. 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 proizvajanje 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 za opravljeno storitev iz osmega člena tega odloka plačati ceno, ki jo določi občinski svet.

##### **Obrazložitev:**

Besedilo je oblikovano v skladu z določilom četrte alineje 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 določata, 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:

- s plačili 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. V skladu s 60. členom Zakona o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ se sredstva za subvencije zagotovijo v proračunu občine.

#### 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 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 določata, 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 občine.

(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 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 Končna določba****15. člen  
(objava in začetek veljavnosti)**

Ta odlok se objavi v Uradnem listu RS in začne veljati 15. dan po objavi.

Številka:

Datum:

Občina Komen  
mag. Erik Modic, župan

**Obrazložitev:**

Besedilo je oblikovano na podlagi določila 66. člena Zakona o lokalni samoupravi /ZLS/, ki določa, da morajo biti statuti 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).