



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj

4

Številka: 804-01/16-1/
Ljubljana, 24. maj 2016

EPA 1139-VII

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je kot *zainteresirana komisija*, na podlagi 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), oblikovala naslednje

P o r o č i l o

**k Predlogu zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti
(ZPPDej) – druga obravnava**

Komisija Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj je na 75. seji 23. maja 2016 obravnavala Predlog zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti, ki ga je Državnemu zboru v obravnavo predložila Vlada.

Komisija **ne podpira** predloga zakona.

Komisija se je seznanila s pisnimi stališči Skupnosti občin Slovenije, Združenja mestnih občin Slovenije, Združenja občin Slovenije (v nadaljevanju: združenja občin), Mestne občine Ljubljana, Občine Domžale, Občine Slovenske Konjice in Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije ter mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora.

Vlada se je odločila celovito prenoviti obstoječo zakonsko ureditev pokopališke in pogrebne dejavnosti, ki je bila sprejeta še v prejšnji družbeni ureditvi. Priprava predloga zakona, ki je sestavni del vladnega projekta prenove reguliranih dejavnosti, je potekala več let. Poleg odprave pomanjkljivosti in zastarelih določb se skuša upoštevati dejansko stanje na tem področju in evropske smernice na področju storitev. Predlog zakona, ki ureja pogrebno in pokopališko dejavnost, razen vojnih grobišč, ohranja opravljanje pokopališke dejavnosti kot občinske javne službe in izvajanje 24-urne dežurne službe (prevzem in prevoz pokojnika od kraja smrti do hladilnih prostorov) kot občinske obvezne gospodarske javne službe, medtem ko druge segmente pogrebne dejavnosti (priprava in upepelitev pokojnika ter priprava in izvedba pogreba), tako kot v večini drugih državah, prepušča trgu, pri čemer je predstavnik predlagatelja zakona poudaril, da se te storitve ne bodo izvajale prosto na trgu, ampak na reguliranem trgu. Upravljanje pokopališč se ureja v skladu z določili Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Predlog zakona določa enotne pogoje za izvajanje pogrebne dejavnosti in usmerja k poenotenemu urejanju pokopališke dejavnosti na lokalni ravni. Izvajalec pogrebne dejavnosti bo lahko vsaka pravna ali fizična oseba (npr. tudi upravljavec pokopališča, izvajalce 24-urne dežurne službe), ki izpolnjuje pogoje in je pridobila

dovoljenje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za opravljanje tovrstne dejavnosti. Prav tako določa jasne pristojnosti nadzora nad izvajanjem zakona in tudi skladnostjo lokalnih predpisov, izdanih na njegovi podlagi. Predlog zakona upošteva naslednja načela: zagotavljanje pietete, varovanje zdravja ter upoštevanja zdravstvenih in sanitarno-higienskih predpisov, prosta izbira mesta pokopa (pokopališča) in izvajalca pogrebnih storitev (zasebni ponudnik ali komunalno podjetje), enakopravna obravnava izvajalcev pogrebnih storitev, prosti pretok storitev in učinkovit nadzor. Predlog zakona je medresorsko usklajen z vsemi ministristvi. Komisija je bila seznanjena, da je predlagatelj zakona tudi po predložitvi predloga zakona v Državni zbor nadaljeval s pogovori vseh deležnikov, še posebej z občinami, in na podlagi tega se pripravljajo amandmaji.

V zvezi z mnenjem Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, ki v splošnem delu opozarja na poseg v avtonomijo lokalnih skupnosti, kar je lahko sporno z ustavnega vidika, je predstavnik predlagatelja zakona izpostavil skupno stališče Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstva za javno upravo in Službe Vlade za zakonodajo, da predlagane rešitve niso ustavno sporne. Res je pogrebna dejavnost izvirna pristojnost občin, ki bi jo morale občine izvajati že vse od leta 1993, vendar je dejansko stanje drugačno.

Združenja občin in Mestna občina Ljubljana opozarjajo, da je osnovni problem predloga zakona njegov koncept, na kar opozarja tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. Po njihovem mnenju predlagan koncept urejanja pokopališke in pogrebne dejavnosti posega v avtonomijo občin. Izpostavljajo stališče Ustavnega sodišča iz leta 2000, da določitev pokopališke in pogrebne dejavnosti za obvezno gospodarsko javno službo ni v neskladju z ustavno zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo in da gre za dejavnost, ki je zaradi pietete do pokojnikov in odnosa do svojcev, zdravstvenih in sanitarno-higienskih razlogov ni mogoče zagotavljati na prostem trgu. V povezavi z 140. členom Ustave opozarjajo na Zakon o lokalni samoupravi, ki v 21. členu med lokalne javne zadeve, ki jih občine ureja samostojno, uvršča urejanje in skrb za lokalne javne službe in še posebej organiziranje opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti. Združenja občin opozarjajo na finančne posledice predloga zakona na občinske proračune, ki jih predlagatelj sploh ne predvideva, npr. stroške za ureditev lastništva zemljišč in objektov pokopališč. Na podlagi analize urejenosti lastništva na pokopališčih iz lanskega leta v Skupnosti občin Slovenije ocenjujejo, da bi stroški občin samo iz tega naslova preseglji 5 mio evrov, kar je ob vladni zavezi o zmanjševanju stroškov občin nesprijemljivo. V združenjih občin opozarjajo, da veljavna ureditev omogoča prelivanje sredstev iz pogrebne dejavnosti v dejavnost upravljanja in urejanja pokopališč, s čimer so občine pokrivalo stroške obvezne gospodarske javne službe. Na izvajalce pokopališke dejavnosti se prenašajo dodatne organizacijske in izvedbene naloge in s tem nove finančne obveznosti. V združenjih občin zagovarjajo koncept, da se pokopališka dejavnost in del pogrebne dejavnosti (24-urna dežurna služba) opravlja kot obvezna občinska gospodarska javna služba, medtem ko naj se odločitev o načinu izvajanja ostalih pogrebnih storitev prepusti občinam (izbirna gospodarska javna služba ali tržna dejavnost). V združenjih občin predlagajo zavrnitev predlaganega koncepta in pripravo novih zakonskih rešitev na podlagi veljavne ustavne in zakonske ureditve, po kateri sodi odločitev o obliki organiziranosti pogrebne dejavnosti v izvirno pristojnost občin.

Komisija se je seznanila tudi s stališčem Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije (OPZS), ki podpira predlog zakona in obenem predlaga amandmaje zaradi večje jasnosti zakona. Med drugim predlaga spremembo definicije 24-urne dežurne službe, ki je predvidena kot gospodarska javna služba. Predlaga, da se kot gospodarska javna služba izvaja le

interventni prevoz v primeru prometne nesreče ali smrti na javnih mestih, ostali prvi prevozi pokojnikov pa naj se izvajajo na prostem trgu, saj je to smiselni del pogrebne dejavnosti. Zagovarja stališče, da mora imeti naročnik, ki je plačnik storitve, možnost izbire pri naročanju prvih prevozov. Če bo izbran le en izvajalec 24-urne dežurne službe, ki bo lahko opravljal vsak prvi prevoz od kraja smrti do hlajenih prostorov izvajalca gospodarske javne službe, to lahko pomeni dodatne prevoze in s tem dodatne stroške za svojce. Izpostavlja tudi mnenje Javne agencije za varstvo konkurence, da bi moral predlagatelj dodatno obrazložiti predlog, da se vsak prvi prevoz pokojnika izvede v okviru gospodarske javne službe. OPZS, ki se je vseskozi zavzemala za enotne pogoje za vse izvajalce, opozarja na Zakon o gospodarskih javnih službah, na podlagi katerega se storitev izvaja v okviru gospodarske javne službe, če je ni moč prepustiti trgu. Raziskava Računskega sodišča, ki je pokazala, da se je v okoli 44 % občinah pokopališka in pogrebna dejavnost vsaj občasno opravljala kot tržna dejavnost, kaže, da je pogrebno dejavnost možno izvajati na trgu. Na OPZS opozarjajo, da zasebna pogrebna podjetja že 25 let izvajajo storitve in so v marsikaterem lokalnem okolju edina, ki izvajajo tovrstno dejavnost, saj javna podjetja ponekod niso imela interesa zagotavljati določenih storitev. Če izvajalec pridobi dovoljenje države za opravljanje pogrebne dejavnosti, to pomeni, da je dovolj kompetenten, da lahko izvaja tudi 24-urno dežurno službo. Komisija ugotavlja, da Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo predloga OPZS ne podpira, saj zagovarja enovito 24-urno dežurno službo, medtem ko je občinam prepuščeno, koliko koncesionarjev bo izbrala.

Predstavniki Zbornice komunalnega gospodarstva (ZKG) je člane komisije seznanil, da je sicer predlog zakon s tehničnega vidika dobro pripravljen, vendar se pridružujejo stališču združenj občin, da je problematičen koncept predloga zakona. Podpira predlagano vsebino 24-urne dežurne službe, ki preprečuje kakršnekoli zlorabe. Prav tega segmenta pogrebne dejavnosti iz pietetnih, zdravstvenih, sanitarno-higienskih ne moremo prepusti prostemu trgu. Opozarja, da se skuša z dajanjem dela pogrebne dejavnosti na trg legalizirati sedanje nezakonito stanje, ko tovrstne storitve opravljajo nekatera zasebna podjetja brez koncesij. ZKG predloga v tej obliki ne podpira. V zvezi z raziskavo Računskega sodišča je opozoril, da je treba njene zaključke analizirati skupaj s prilogami, iz katerih izhaja, da se le v 30 občinah izvaja pogrebna dejavnost na trgu, v 95 občinah kot gospodarska javna služba in v 86 občinah kombinacija obeh.

Komisija se pridružuje stališču Skupnosti občin Slovenije, Združenju mestnih občin Slovenije in Združenju občin Slovenije, ki zavračajo predlagan koncept ureditve pogrebne dejavnosti, po katerem se pogrebna dejavnost z izjemo zagotavljanja 24-urne dežurne službe prepušča trgu. V povezavi z 140. členom Ustave komisija opozarja na Zakon o lokalni samoupravi, ki med lokalne javne zadeve, ki jih občine ureja samostojno, uvršča urejanje in skrb za lokalne javne službe in še posebej organiziranje opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti.

Komisija podpira organiziranje pokopališke dejavnosti v okviru obvezne gospodarske javne službe, saj je urejanje tega področja v javnem interesu in ga ni moč prepustiti trgu.

V zvezi z ureditvijo pogrebne dejavnosti, ki mora v prvi vrsti zasledovati javni interes in zagotoviti enotne in ustrezne cene, komisija opozarja, da je organiziranje pogrebne dejavnosti izvorna pristojnost občin in bi zato zakon moral občinam in njenim organom (občinski svet in župan) prepustiti odločitev in s tem odgovornost o načinu izvajanja pogrebnih storitev. Ker je zdaj pogrebna dejavnost po občinah različno urejena (nekateri imajo boljše izkušnje z izvajanjem tovrstnih storitev v okviru gospodarske javne službe, druge v okviru tržne dejavnosti), tako zaradi njihove različne sposobnosti zagotavljanja

teh storitev kot zaradi različne tradicije in krajevnih običajev, je smiselno, da je zakonska ureditev bolj odprta in življenjska ter občinam prepušča urejanje tega področja v skladu z njihovo tradicijo in krajevnimi običaji. Zaradi občutljivosti stanja, v katerem se znajdejo svojci kot naročniki pogrebnih storitev, je nujno ponovno proučiti predlagano uvedbo proste konkurence na trgu pogrebnih storitev.

Medtem ko zasebni sektor izkazuje za pogrebno dejavnost, ki je izjemno občutljivo področje, zaradi možnosti zaslužka velik interes, za pokopališko dejavnost, ki mora zagotavljati pogoje za opravljanje pokopališke dejavnosti, zanimanja ni, saj prinaša le stroške iz naslova upravljanja in urejanja pokopališč. Javni interes ni le v zagotavljanju pogrebnih storitev pod enakimi pogoji, ampak tudi v urejenosti pokopališč.

Člane komisije je zanimalo, ali tečejo kakšni pogovori z Rimskokatoliško cerkvijo, ki je po nekaterih podatkih lastnica skoraj polovice pokopališč v Sloveniji. Vloga države pri urejanju tega vprašanja je nujna, saj brez njene pomoči občine ne bodo uspele urediti lastništva pokopališč. Kot je pojasnil predstavnik predlagatelja, predlog zakona neposredno ne posega v vprašanje lastništva pokopališč. Predlagana ureditev pokopališke dejavnosti se veže na Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki ne ureja le stvarnega premoženja občin, ampak tudi razmerja, ko občina pridobi razpolagalno pravico. Predlog zakona občin ne sili v pridobitev lastniške pravice na pokopališčih, ampak zadošča razpolagalna pravica.

Ob večinski zavrnitvi predlaganega koncepta zakona, po katerem se pogrebna dejavnost z izjemo zagotavljanja 24-urne dežurne službe prepušča trgu, je bila dana podpora predlogu zakona, saj omogoča izvajanje pogrebne dejavnosti pod enakimi pogoji javnim in zasebnim gospodarskim službam oz. zagotavlja konkurenčnost ter obenem ohranja opravljanje pokopališke dejavnosti v okviru občinske javne službe. Predlog zakona je pripravljen v sodobnem evropskem duhu in zasleduje javni interes, ki se uresničuje preko zagotavljanja dostopnosti storitev in dobrin vsem pod enakimi pogoji. Izražena je bila podpora predlogu Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije, da se vsi prvi prevozi z izjemo interventnih prevozov izvajajo na prostem trgu. Izvajanje 24-urne dežurne službe z mrežo zasebnih pogrebnih podjetij, ki lahko v vsakem trenutku zagotovi dostopnost tovrstne storitve, bi bilo bolj učinkovito in cenejše kot v okviru javne službe.

V zvezi s prednostnim poplačilom občine iz naslova vseh pogrebnih stroškov iz zapuščine pokojnika, komisija ugotavlja, da zakon tega izrecno ne določa, saj je v zakonodajnem postopku Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju, s katerim se predlaga, da so občine vključene v postopek še pred zapuščinskimi razpravami.

* * *

Za poročevalca na seji Komisije za gospodarstvo, obrt, turizem in finance je bil določen državni svetnik Franc Golob.

Sekretarka
Meta Štembal, l.r.

Predsednik
Jernej Verbič, l.r.