



Ljubljana, 17.12.2025

KRAJEVNA SKUPNOST VERD

Verd 100

1360 Vrhnika

Zadeva: Preliminarno pravno mnenje o obveznosti občine zagotavljati sredstva za projekte večjega investicijskega vzdrževanja, širitev in novih investicij v pokopališča

I. UVODNA OPOMBA O PRELIMINARNI NARAVI MNENJA

To pravno mnenje je pripravljeno kot preliminarno pravno mnenje v danem časovnem okviru na podlagi informacij, dejstev in dokumentacije, ki so bile pripravljavcu mnenja dane na voljo ob njegovi izdelavi. Pri pripravi mnenja niso bile opravljene samostojne preverbe dejanskega stanja, temveč so bila uporabljena dejstva, kot so bila predstavljena s strani naročnika oziroma iz javno dostopnih virov. Pri privabi mnenja so bili uporabljeni v mnenju citirani viri in predpisi.

Mnenje temelji na predpostavki, da so bile vse posredovane informacije pravilne, popolne in točne ter da v času priprave mnenja niso obstajale dodatne okoliščine, pravna razmerja ali dokumenti, ki bi lahko bistveno vplivali na v njem podane pravne zaključke. Gre za strokovno pravno presojo, pripravljeno za podporo pri razpravi in odločanju, ki ne pomeni dokončne ali zavezujoče pravne presoje in ne more nadomestiti odločitve pristojnih organov. Naročnik je prijazno opozorjen, da ta dokument izraža strokovno mnenje pripravjavca in ne izključuje morebitnih drugačnih odločitev ali mnenj pristojnih organov.

II. PREDMET IN NAMEN PRAVNE PRESOJE

Predmet tega preliminarnega pravnega mnenja je presoja vprašanja, ali mora občina v občinskem proračunu zagotavljati sredstva za večje projekte investicijskega vzdrževanja, širitev in nove investicije v pokopališča, čeprav je pokopališka dejavnost z občinskim odlokom prenesena na krajevne skupnosti in se tekoče financiranje upravljanja pokopališča pretežno oziroma v celoti zagotavlja iz grobnin.

Namen mnenja je presoditi skladnost stališča, po katerem naj bi obstoječa organizacijska ureditev upravljanja pokopališč izključevala ali omejevala proračunsko financiranje investicij, z veljavno zakonodajo, temeljnimi načeli javnega prava in z lastnimi normativnimi akti Občine Vrhnika.

III. POKOPALIŠKA DEJAVNOST KOT OBVEZNA LOKALNA JAVNA SLUŽBA

Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej)¹ v drugem odstavku 3. člena² določa, da pokopališka dejavnost obsega upravljanje in urejanje pokopališč in da jo zagotavlja občina. Pokopališka dejavnost ima naravo obvezne lokalne gospodarske javne službe, katere nosilka je občina.

To pomeni, da občina odgovarja za celovitost izvajanja te službe, njeno dostopnost prebivalcem ter za zagotavljanje ustreznih prostorskih in infrastrukturnih pogojev. Nosilstvo javne službe ne pomeni zgolj formalne pristojnosti, temveč vključuje tudi odgovornost za dolgoročno načrtovanje razvoja pokopališke infrastrukture, prilagajanje demografskim potrebam in zagotavljanje dostojnega izvajanja pokopov, kar vse zahteva stabilne in predvidljive finančne vire.

IV. UREJANJE POKOPALIŠČ IN INVESTICIJSKE OBVEZNOSTI OBČINE

V skladu s 37. členom³ ZPPDej urejanje pokopališč obsega tudi graditev in razširitev pokopališč, graditev pokopaliških objektov in naprav ter drugo pokopališko infrastrukturo. Gre za dejavnosti, ki po svoji naravi presegajo okvir tekočega vzdrževanja in zahtevajo dolgoročno načrtovanje ter večja finančna vlaganja.

Tretji odstavek 37. člena ZPPDej izrecno določa, da mora občina zagotoviti sredstva za zgraditev ali razširitev pokopališč ter pokopališke infrastrukture. Ta zakonska obveznost je jasna, neposredna in ni pogojena z organizacijsko ureditvijo upravljanja pokopališč. Zakon ne dopušča razlage, po kateri bi se investicijske obveznosti občine lahko izključile zgolj zato, ker posamezne naloge izvajajo krajevne skupnosti.

V. PRENOS UPRAVLJANJA NA KRAJEVNE SKUPNOSTI

Prenos upravljanja pokopališč na krajevne skupnosti pomeni zgolj organizacijski in operativni prenos posameznih nalog v okviru izvajanja pokopališke dejavnosti. Krajevne skupnosti so notranje

¹ Uradni list RS, št. 62/16 s sprem.

² 3. člen ZPPDej

(pogrebna in pokopališka dejavnost)

(1) Pogrebna dejavnost obsega zagotavljanje 24-urne dežurne službe, ki je obvezna občinska gospodarska javna služba, ter prevoz, pripravo in upepelitev pokojnika ter pripravo in izvedbo pogreba.

(2) Pokopališka dejavnost obsega upravljanje ter urejanje pokopališč in ju zagotavlja občina.

³ 37. člen ZPPDej

(urejanje pokopališč)

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

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

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

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

organizacijske enote občine in nimajo lastne javnofinančne avtonomije, ki bi jim omogočala samostojno in sistemsko izvajanje obsežnih investicij v javno infrastrukturo. Tak prenos zato ne pomeni prenosa zakonske odgovornosti za zagotavljanje pogojev za izvajanje obvezne lokalne gospodarske javne službe, niti ne pomeni prenosa obveznosti financiranja investicij.

Pri tem je treba upoštevati tudi 26. člen Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej)⁴, ki določa, da upravljanje pokopališč obsega zagotavljanje urejenosti pokopališča, izvajanje investicij in investicijskega vzdrževanja, oddajo grobov v najem, vodenje evidenc ter izdajanje soglasij v zvezi s posegi na območju pokopališč. Ta določba opredeljuje vsebinski obseg nalog upravljavca, vendar je ni mogoče razlagati tako, da bi že sama uvrstitev investicij in investicijskega vzdrževanja med naloge upravljanja pomenila, da je občina razbremenjena svoje zakonske obveznosti zagotavljanja sredstev za te investicije.

Nasprotno, navedena določba pomeni, da upravljavec investicije operativno izvaja, ne pa, da jih mora samostojno financirati brez zagotovljenih sredstev nosilca javne službe. Če bi se 26. člen ZPPDej razlagal tako, da upravljavec nosi tudi finančno breme investicij, bi to neposredno nasprotovalo tretjemu odstavku 37. člena ZPPDej⁵, ki izrecno določa, da mora sredstva za graditev ali razširitev pokopališč ter pokopališke infrastrukture zagotoviti občina. Takšna razlaga bi pomenila tudi nedopusten prenos javnopravnih obveznosti brez zagotovitve ustreznih finančnih sredstev, kar je v nasprotju s temeljnimi načeli javnega prava in s sistemom lokalne samouprave.

Zato je treba 26. člen ZPPDej razlagati sistemsko in v povezavi z drugimi določbami zakona, zlasti z določbami o nosilstvu pokopališke dejavnosti in financiranju investicij. Upravljanje pokopališč vključuje tudi izvajanje investicij, vendar le v okviru finančnih sredstev, ki jih mora zagotoviti občina kot nosilka obvezne lokalne gospodarske javne službe.

VI. JAVNE FINANCE IN OBVEZNOST PRORAČUNSKEGA FINANCIRANJA

⁴ 26. člen ZPPDej

(upravljanje pokopališč)

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

⁵ 37. člen ZPPDej

(urejanje pokopališč)

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

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

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

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

Zakon o javnih financah (ZJF)⁶ določa, da se naloge občin financirajo iz občinskega proračuna⁷. Ker je pokopališka dejavnost zakonska naloga občine, mora občina zagotoviti tudi sredstva za investicijski del te dejavnosti, kadar je to potrebno za njeno nemoteno izvajanje.

Sistem, v katerem bi se investicije v pokopališko infrastrukturo financirale izključno iz grobnin, pomeni prevalitev javnega bremena na uporabnike storitev in ni skladen z načeli solidarnosti, enakosti in pravične porazdelitve javnih bremen, ki so immanentna sistemu javnih financ.

VII. STVARNO PREMOŽENJE IN JAVNA INFRASTRUKTURA

Zakon o stvarnem premoženju države in lokalnih skupnosti (ZSPDSLS-1)⁸ določa, da je stvarno premoženje lokalnih skupnosti namenjeno opravljanju njihovih nalog ter da morajo z njim ravnati gospodarno, učinkovito in skrbno⁹. Pokopališča predstavljajo javno infrastrukturo, namenjeno izvajanju obvezne javne službe, ne glede na to, ali so zemljišča v lasti občine, krajevne skupnosti ali tretjih oseb.

Za presojo obveznosti financiranja je odločilen javni namen rabe infrastrukture, ne pa formalno lastništvo zemljišč. Če infrastruktura služi izvajanju zakonske naloge občine, mora občina zagotoviti tudi sredstva za njeno investicijsko vzdrževanje, širitev in razvoj.

VIII. OBČINSKI ODLOK O POKOPALIŠKEM REDU

Odlok o pokopališkem redu Občine Vrhnika¹⁰ določa, da se pokopališka dejavnost financira tudi iz proračuna občine¹¹. Odlok ne omejuje proračunskega financiranja zgolj na tekoče stroške in ne izključuje financiranja investicij. S tem je občina sama normativno potrdila svojo finančno (so)odgovornost za celovito izvajanje pokopališke dejavnosti.

IX. GROBNINA IN NJENE OMEJITVE

Grobnina je po svoji pravni naravi uporabniško plačilo, namenjeno predvsem kritju stroškov tekočega

⁶ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo s sprem.

⁷ 2. odstavek, 2. člena ZJF: »Sredstva proračuna se uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.«

⁸ Uradni list RS, št. 11/18 s sprem.

⁹ 5. člen (ZSPDSLS-1)
(načelo gospodarnosti)

(1) Stvarno premoženje, ki ga noben upravljavec trajno ne potrebuje za opravljanje svojih nalog, se bodisi proda bodisi z oddajo v najem ali na drug ustrezen način zagotovi njegova učinkovita raba. Samoupravne lokalne skupnosti ravnajo s svojim premoženjem tako, da zagotavljajo izvajanje izvirnih nalog samoupravne lokalne skupnosti v skladu s predpisi, ki urejajo lokalno samoupravo.

(2) Postopke ravnanja s stvarnim premoženjem se vodi učinkovito, s čim manjšimi stroški za dosego danega rezultata oziroma z danimi stroški doseči čim boljši rezultat za državo ali samoupravne lokalne skupnosti.

¹⁰ Dostopno na: https://ks-verd.si/wp-content/uploads/2023/08/Odlok_pokopaliskiRed.pdf

¹¹ 39. člen Odloka (viri financiranja) Izvajanje pokopališke dejavnosti po tem odloku se financira iz: - grobnin za grobne prostore, - najemnin za mrliško vežico, prodaje ostalih storitev, proračuna Občine Vrhnika, sredstev krajevne skupnosti in fizičnih oseb ter drugih virov.

vzdrževanja, urejenosti pokopališč in vodenju evidenc.¹² Struktura grobnine je vezana na redno izvajanje javne službe in praviloma ne vključuje postavk, ki bi omogočale financiranje obsežnejših investicij ali širitev pokopališč. Uporaba grobnine kot glavnega ali celo izključnega investicijskega vira bi tudi pomenila nesorazmerno obremenitev obstoječih najemnikov.

Poleg navedenega je treba upoštevati tudi Odlok o pokopališkem redu Občine Vrhnika, zlasti določbe, ki urejajo oblikovanje cene grobnine. Odlok namreč v členu 42¹³ natančno določa, kateri stroški se štejejo za upravičene stroške, ki lahko vplivajo na višino grobnine za grobne prostore in druge postavke iz cenika pokopališke dejavnosti upravljavca.

Iz citirane določbe odloka izhaja, da upravičeni stroški obsegajo predvsem stroške najemnine pokopališke infrastrukture oziroma opreme, stroške električne energije, ravnanja z odpadki, porabe vode in drugih komunalnih storitev, stroške zavarovalnih premij, stroške tekočega vzdrževanja pokopališč, mrliške vežice in drugih komunalnih objektov in naprav, stroške investicijskega vzdrževanja pokopališč, mrliške vežice in drugih komunalnih objektov in naprav, stroške dela, amortizacije delovnih sredstev v lasti upravljavca ter druge stroške, povezane z zagotavljanjem nemotenega delovanja pokopališke dejavnosti.

Bistveno je, da navedena določba odloka izrecno omenja zgolj investicijsko vzdrževanje, ne pa tudi novih investicij, kot so gradnja novih pokopaliških objektov, širitev pokopališč, pridobivanje novih površin za pokopavanje ali gradnja nove komunalne in pokopališke infrastrukture. Investicijsko vzdrževanje po svoji pravni in ekonomski naravi pomeni vlaganja v ohranjanje obstoječih objektov in naprav, ne pa ustvarjanje novih kapacitet ali širitev javne infrastrukture.

Iz tega izhaja, da je že sam občinski odlok zasnovan na predpostavki, da se grobnina in druge uporabniške dajatve ne morejo uporabljati kot vir financiranja novih investicij ali širitve pokopališč, temveč so namenjene predvsem kritju tekočih stroškov in investicijskega vzdrževanja obstoječe infrastrukture. Takšna ureditev je skladna tudi s sistemom Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti.

¹² Glej 2. in 3. odstavek 34. člena ZPPDej: »(2) Grobnina je sorazmerni delež letnih stroškov upravljanja pokopališke dejavnosti za posamezno vrsto groba, izračunan na podlagi seštevka vseh vrst grobov in njihovih razmerij do enojnega groba.

(3) Stroški grobnine vključujejo stroške za urejenost pokopališča, oddaje grobov v najem in stroške vodenja evidenc.«

¹³ 42. člen (oblikovanje cene storitev javne službe) Odloka (1) Upravičeni stroški, ki oblikujejo ceno grobnine za grobne prostore in ceno drugih postavk iz cenika pokopališke dejavnosti upravljavca pokopališča, obsegajo predvsem: stroške najemnine pokopališke infrastrukture oziroma opreme, stroške električne energije, stroške ravnanja z odpadki, stroške porabe vode in drugih komunalnih storitev, povezanih s tem, stroške zavarovalnih premij, stroške tekočega vzdrževanja pokopališč, mrliške vežice in drugih komunalnih objektov in naprav, stroške investicijskega vzdrževanja pokopališč, mrliške vežice in drugih komunalnih objektov in naprav, stroške dela, stroške amortizacije delovnih sredstev v lasti upravljavca, druge stroške vezane na zagotavljanje nemotenega delovanja pokopališč, mrliške vežice in drugih komunalnih objektov in naprav. (2) Občina Vrhnika lahko subvencionira ceno grobnine ali najema mrliške vežice s posebnim sklepom, s katerim opredeli, katerim skupinam uporabnikov bo iz proračuna krila del cene izvajanja pokopališke dejavnosti. Z upoštevanjem višine potrjene cene upravljavca pokopališča in akta, s katerim se opredeli subvencija Občine Vrhnika za posamezne skupine ali vse uporabnike, se izdela cenik storitev za uporabnike, ki ga izvajalec pokopališke dejavnosti uporablja pri zaračunavanju dela svoje cene neposredno uporabnikom. (3) Pri oblikovanju cen drugih storitev, ki jih izvajalec pokopaliških storitev lahko ponuja uporabnikom pokopališč, niso pa predmet izvajanja javne gospodarske službe, se upošteva tudi morebitne druge stroške storitev in materiala ter razmere na trgu. (4) Osnovno grobnino, najemnino za uporabo mrliške vežice ter cene iz prvega in drugega odstavka tega člena se oblikujejo, potrjujejo in uveljavijo skladno z zakonom in drugimi predpisi, potrdi pa jih župan.

Če bi se določbe odloka razlagale drugače, torej tako, da bi se grobnina uporabljala tudi za financiranje novih investicij ali širitve pokopališč, bi to pomenilo razlago contra legem in contra rationem odloka, hkrati pa bi to vodilo v najverjetneje nedopustno prevalitev finančnega bremena razvoja javne infrastrukture na uporabnike obstoječih pokopaliških storitev. Takšna razlaga bi bila tudi v neposrednem nasprotju s tretjim odstavkom 37. člena ZPPDej, ki obveznost zagotavljanja sredstev za graditev in razširitev pokopališč izrecno nalaga občini.

Zato je po našem mnenju treba navedeno določbo odloka razlagati tako, da ta potrjuje razlikovanje med rednim investicijskim vzdrževanjem, ki je lahko del upravljanja pokopališč in se lahko krije iz grobnine, ter novimi investicijami in širitvijo pokopališč kot tudi večjimi projekti investicijskega vzdrževanja (kot je npr. popolna prenova obstoječih pokopališč), za katere pa mora sredstva zagotoviti občina kot nosilka obvezne lokalne gospodarske javne službe. Takšna razlaga je skladna tako z zakonom kot z lastnimi normativnimi izhodišči Občine Vrhnika ter dodatno potrjuje, da prenos upravljanja na krajevne skupnosti ne more pomeniti razbremenitve občine njenih investicijskih obveznosti.

X. SKLEP

Na podlagi navedenega je mogoče zaključiti, da obstoječa ureditev upravljanja pokopališč in sistem financiranja pokopališke dejavnosti preko grobnin ne preprečujeta, niti pravno ne omejujeta Občine Vrhnika, da v občinskem proračunu zagotovi sredstva za širitev pokopališč, nove investicije ter večje projekte investicijskega vzdrževanja. Dejstvo, da je upravljanje pokopališč preneseno na krajevne skupnosti po našem mnenju, ne predstavlja pravne ovire za proračunsko financiranje investicij, temveč zgolj opredeljuje organizacijski in uporabniški vidik izvajanja dejavnosti. Nasprotno, veljavna zakonodaja in lastni predpisi Občine Vrhnika po našem mnenju takšno obveznost občini nalagajo, saj gre za investicije v javno infrastrukturo, ki je namenjena izvajanju obvezne lokalne gospodarske javne službe.

Popravljalac:
Odvetniška družba Cepič, Umek, Pograjc, o.p., d.o.o.



Odvetniška družba Cepič, Umek, Pograjc, o.p., d.o.o.
Ukrajinska ulica 2, 1000 Ljubljana

OMEJITEV ODGOVORNOSTI

To preliminarno pravno mnenje je pripravljeno izključno za informativne namene. Ne predstavlja pravno zavezujočega akta, uradnega pravnega tolmačenja ali jamstva glede izida morebitnih postopkov. Pripravljalcev mnenja ne prevzema nobene odgovornosti za ravnanja ali odločitve, ki bi jih katerikoli subjekt sprejel na podlagi tega mnenja.