

Številka: U-I-223/16-20

Datum: 23. 4. 2020

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku ocene ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 23. aprila 2020

odločilo:

Devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena in drugi odstavek 5. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (Uradni list RS, št. 62/16) nista v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj vloga zahtevo za oceno ustavnosti devetnajste alineje drugega odstavka 4. člena, drugega odstavka 5. člena, četrtega odstavka 62. člena, prvega stavka prvega odstavka 63. člena in drugega odstavka 63. člena Zakona o pogrebni in pokopališki dejavnosti (v nadaljevanju ZPPDej). Predlaga, naj Ustavno sodišče oceni njihovo skladnost z 2., 9., 14., 15., 35., 51., 72., 74., 138., 140., 142., 146. in 147. členom Ustave.

2. Drugi odstavek 5. člena ZPPDej naj bi bil v neskladju z 2., 15. in 140. členom Ustave ter načelom subsidiarnosti iz Evropske listine lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96, MP, št. 15/96 – v nadaljevanju MELLs). Predlagatelj navaja, da je bilo organiziranje opravljanja pogrebne in pokopališke dejavnosti kot izvirna naloga občin določena s sprejetjem Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10 in 30/18 – v nadaljevanju ZLS), ki je postavil temelje nove lokalne samouprave. Izpodbijana zakonska določba naj bi zato nesorazmerno posegla v izvirne pristojnosti občin. Predlagatelj obsežno pojasnjuje idejno zasnovo lokalne samouprave ter se sklicuje na kritična stališča pravne teorije o preveč restriktivno določenih pristojnostih lokalne samouprave v prvem odstavku 140. člena Ustave. Meni še, da bi morale biti pristojnosti občin določene stabilno in da njihov obstoj ne bi smel biti odvisen od vsakokratnih političnih oziroma vladajočih struktur na državni ravni odločanja. Zato naj bi s sprejetjem izpodbijane določbe prišlo do protiustavnega oziroma nesorazmernega posega v delovno področje lokalne samouprave.

3. Predlagatelj drugemu odstavku 5. člena ZPPDej očita tudi neskladje s 142. členom Ustave in 9. členom MELLs. Navaja, da so občine s »privatizacijo«
pogrebne dejavnosti izgubile lasten finančni vir. Iz naslova predhodno skupne dejavnosti naj bi prejemale prihodek (koncesijsko dajatev ali plačilo za storitev javne službe, odvisno od načina izvajanja dejavnosti), ki je imel pravno naravo drugega lastnega vira iz prvega odstavka 7. člena Zakona o financiranju občin (Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 71/17 in 21/18 – popr. – v nadaljevanju ZFO-1). Ta prihodek naj bi občinam omogočal izvajanje obeh dejavnosti, saj naj bi pokopališka dejavnost običajno prinašala izgubo, pogrebna dejavnost pa dobiček. Občine naj bi dobiček iz pogrebne dejavnosti uporabile za pokrivanje izgube v pokopališki dejavnosti. Zato naj bi zakonodajalec občinam povzročil hude finančne

posledice. Odvzel naj bi jim lasten finančni vir, ne da bi ga nadomestil z drugim, ter jih postavil v položaj, ko bodo morale zagotoviti dodatna finančna sredstva za delovanje pokopališke dejavnosti.

4. Izpodbijana zakonska določba naj bi bila v neskladju tudi s 35. členom Ustave. Predlagatelj se sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. Up-2155/08 z dne 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 82/09, in OdlUS XVIII, 85) in št. U-I-54/99 z dne 13. 6. 2002 (Uradni list, št. 61/02, in OdlUS XI, 137) in navaja, da zakonodajalec ob »privatizaciji« pogrebne dejavnosti ni upošteval javnega interesa oziroma standardov, sprejetih v navedenih odločbah. Pri tem posebej izpostavlja, da je bila pogrebna dejavnost, dokler je bila urejena z režimom gospodarske javne službe, podvržena večjemu in bolj učinkovitemu nadzoru s strani občine, kot ga bo sedaj lahko izvajala država zgolj z inšpekcijskim nadzorstvom. Zato meni, da organiziranost pogrebne dejavnosti v obliki gospodarske javne službe zagotavlja spoštovanje človekove pravice iz 35. člena Ustave, »privatizacija« te dejavnosti pa naj bi jo ogrožala.

5. Predlagatelj izpodbija tudi prvi stavek prvega odstavka 63. člena, drugi odstavek 63. člena in četrti odstavek 62. člena ZPPDej. Vsem očita neskladje z 2. členom Ustave. Četrtemu odstavku 62. člena ZPPDej očita neskladje še s 35., 51. in 72. členom Ustave, drugemu odstavku 63. člena ZPPDej pa neskladje z 9., 72., 140. in 142. členom Ustave. Določbe urejajo prehodno obdobje enega leta, v katerem se morajo občine, koncesionarji in drugi izvajalci pogrebne dejavnosti prilagoditi novi ureditvi po ZPPDej. Glede občin predlagatelj navaja, da v tem času ne morejo zagotoviti izvajanja 24-urne dežurne službe, ker je ta rok v nasprotju s časovnim okvirjem, ki ga za podelitev koncesij določa Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS, št. 127/06 – v nadaljevanju ZJZP) oziroma ki ga pri ustanovitvi javnega podjetja zahteva Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in 57/11 – v nadaljevanju ZGJS). Glede koncesionarjev predlagatelj zatrjuje, da prehodno obdobje protiustavno oziroma v neskladju z načelom zaupanja v pravo posega v pravni položaj tistih koncesionarjev, ki so imeli sklenjene koncesijske pogodbe pred sprejetjem ZPPDej. Ti naj bi utrpeli prisilno zmanjšanje predmeta koncesije, saj naj bi jim bile v celoti odvzete storitve, ki se nanašajo na pokopališko dejavnost, in delno odvzete storitve, ki se nanašajo na pogrebno dejavnost. Prav tako naj bi utrpeli prisilno skrajšanje trajanja koncesijskih razmerij. Glede izvajalcev pogrebne dejavnosti pa navaja, da imajo na voljo prekratko prehodno obdobje za prilagoditev novim zakonskim zahtevam.

6. Devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej naj bi bila v neskladju z drugim odstavkom 14. člena in s 147. členom Ustave. Predlagatelj meni, da je pogrebna pristojbina javna dajatev, pri urejanju katere zakonodajalec ni upošteval temeljnih meril, ki jih je Ustavno sodišče določilo že v odločbi št. U-I-233/97 z dne 15. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 61/99, in OdlUS VIII, 188). Določbi očita, da je nedoločna, da iz nje ne izhaja namen pridobivanja pristojbine ter da ne določa njene višine in drugih pogojev, pod katerimi jo lahko predpiše občina, in je zato v neskladju s 147. členom Ustave. Zaradi teh nepravilnosti ji predlagatelj očita tudi neskladje z načelom enakosti pred zakonom. Meni, da bo višina pristojbine odvisna od finančnega položaja občine in da prebivalci občin svojih pravic ne bodo mogli uresničevati pod enakimi pogoji.

7. Predlagatelj celotnemu ZPPDej očita tudi neskladje z 2. in 87. členom Ustave. Navaja, da zakonodajalec ni jasno opredelil, ali upravljanje s pokopališči ostaja javna gospodarska služba, da pri sprejemanju ZPPDej ni upošteval posebnih značilnosti pokopališč, ki narekujejo ravnanje po drugačnem pravnem režimu od splošnega upravljanja s premoženjem po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14 in 76/15 – v nadaljevanju ZSPDSL), ter da ni jasno in določno razmejil med tržnimi in netržnimi storitvami prej enotne dejavnosti. Navaja, da je posebna opredelitev pokopališke dejavnosti v izpodbijanem zakonu presegla temeljni namen institutov upravljanja s premoženjem, urejenih v ZSPDSL. Zato meni, da

gre za kvalificirano nekonsistentnost v pravnem sistemu, ki je v neskladju z načelom pravne države.

8. Ustavno sodišče je zahtevo posredovalo v odgovor Državnemu zboru. Ta zavrača očitke o posegu v funkcionalno in finančno avtonomijo lokalne samouprave. Državni zbor odgovarja, da iz 140. člena Ustave izhaja, da se za tipične lokalne javne službe štejejo zgolj tiste, ki so lokalno pogojene, ki se opravljajo na lokalni ravni in jih je mogoče od občine do občine urejati drugače zaradi njihovih posebnosti. Zato naj bi bilo očitno, da se pogrebna dejavnost ne nanaša zgolj na prebivalce občine in da že zgolj zagotavljanje pietetnih, zdravstvenih in sanitarno-higienskih pogojev zahteva tudi državno urejanje. Državni zbor navaja, da devetnajste alineje drugega odstavka 21. člena ZLS ni mogoče razumeti kot prepovedi opravljanja pogrebne dejavnosti kot tržne ter da novi zakon ne preprečuje občinam, da to dejavnost še naprej opravljajo, dopušča pa konkurenco zasebnih subjektov. Glede financiranja Državni zbor opozarja, da je zakon uvedel novo dodatno namensko sredstvo, pogrebno pristojbino, ki bo občinam omogočala pridobivanje zadostnih sredstev za učinkovito upravljanje pokopališč.

9. Glede očitka o protiuustavnem posegu v 35. člen Ustave Državni zbor odgovarja, da je mogoče pietetne, zdravstvene in sanitarno-higienske standarde kot civilizacijske dosežke oziroma javni interes varovati tudi na prostem trgu. Pojasnjuje, da je varstvo tega javnega interesa v zakonu posebej poudarjeno. Izhaja že iz temeljnega načela pietete (2. člen ZPPDej), še dodatno pa je poudarjeno z določitvijo minimalnih pogojev za zasebne izvajalce, ki bodo izvajali pogrebno dejavnost (7. člen ZPPDej), z določitvijo osnovnih elementov minimalnega pogreba (drugi odstavek 12. člena ZPPDej) ter najvišjo ceno za pogreb (tretji odstavek 16. člena ZPPDej). Državni zbor zavrača tudi očitke o protiuustavnosti prehodnih določb ZPPDej. Ocenjuje, da je rok enega leta za uveljavitev nove ureditve dovolj dolg in razumen, da lahko občine in ostali udeleženci izvedejo vsa potrebna opravila za ustrezno prilagoditev.

10. Mnenje je podala tudi Vlada, ki zavrača vse očitke predlagatelja. Glede očitka o protiuustavnem odvzemu izvorne pristojnosti navaja, da ZPPDej ni posegel v izvorne pristojnosti občin, ker so te določene na zakonskem nivoju, ZLS pa ni hierarhično višji predpis od ZPPDej. Sklicujoč se na pretekle odločbe Ustavnega sodišča, navaja, da je drugi odstavek 21. člena ZLS programska norma, nastala ob spremembi sistema lokalne samouprave v letu 1994, s katero naj bi zakonodajalec določil zgolj okvirni obseg občinskih nalog. Meni, da iz 140. člena Ustave izhaja, da je mogoče za tipične lokalne javne službe šteti zgolj tiste, ki so lokalno pogojene, jih opravljamo na lokalni ravni ter jih je mogoče od občine do občine urediti drugače. Pogrebna dejavnost naj ne bi bila taka, saj se ne nanaša zgolj na prebivalce ene občine, hkrati pa zahteva državno urejanje zaradi zagotavljanja enakih pietetnih, zdravstvenih in sanitarno-higienskih pogojev, standardov in normativov. Vlada zavrača tudi očitke o neskladnosti s 147. členom Ustave, ker naj ZPPDej ne bi nalagal občinam novih finančnih obveznosti, ampak naj bi jim z uvedbo pogrebne pristojbine omogočal, da zberejo dodatna sredstva za učinkovito upravljanje pokopališč.

11. Glede očitka o protiuustavnem posegu v 35. člen Ustave Vlada meni, da je mogoče javni interes (pieteto, zdravstvene in sanitarno-higienske razloge) kot civilizacijski standard pri pogrebni dejavnosti varovati tudi na prostem trgu. Enako kot Državni zbor navaja številne določbe ZPPDej, ki so namenjene varovanju uresničevanja te človekove pravice. Meni še, da novi zakon uvaja višje standarde varstva te pravice, ki se bodo enotno izvajali na ozemlju celotne države.

12. Vlada zavrača očitke o protiuustavnih posegih v pravni položaj koncesionarjev zaradi zmanjšanja predmeta koncesije. Meni, da zakonska sprememba ne poslabšuje položaja koncesionarjev, ker bodo ti še vedno lahko izvajali svojo dejavnost na trgu. Občinam pojasnjuje, da so se spremembe na tem področju že dalj časa pripravljale ter da so

morale biti nanje pripravljene. Pojasnjuje, da je bil ključni cilj zakonodajalca, da poenoti pogoje izvajanja pogrebne in pokopališke dejavnosti ter da na vseh ključnih področjih varuje javni interes. Vlada zavrača tudi očitke o tem, da je ZPPDej v takšnem nasprotju z ZSPDSLS, da bi to povzročilo protiuustavnost. Meni, da ZPPDej upošteva posebnosti pokopališke dejavnosti in v tem delu zgolj kot *lex specialis* drugače ureja upravljanje s premoženjem občin. Zavrača očitke o protiuustavnosti prvega stavka prvega odstavka 63. člena in drugega odstavka 63. člena ZPPDej, saj meni, da zakon določa dovolj dolgo prehodno obdobje.

13. V zvezi z očitkom o protiuustavnosti ureditve pogrebne pristojbine Vlada meni, da bodo občine same odločale o uvedbi pogrebne pristojbine glede na poslovne rezultate pokopališča in planirane aktivnosti. Navaja, da glede na dejstvo, da se tudi cene drugih javnih služb med občinami razlikujejo, ureditev ni v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

14. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila poslana predlagatelju. Ta zavrača njune navedbe in vztraja pri svojih očitkih. Dodatno navaja še, da so izvirne naloge lokalne samouprave v drugem odstavku 21. člena ZLS res navedene zgolj primeroma, vendar ne gre za določbo programske narave. Meni, da gre za obvezen delokrog oziroma za zajamčeno področje izvirnih pristojnosti občine. Sklicujoč se na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/95 z dne 11. 7. 1996 (Uradni list RS, št. 44/96, in OdlUS V, 118), zatrjuje, da tudi najbolj tipične lokalne zadeve (npr. oskrba s pitno vodo) deloma zadevajo vsakogar, kdor se nahaja na območju lokalne skupnosti, ter da se na pristojnosti lokalne samouprave ne sme gledati preveč zožujoče.

B. – I.

Obseg presoje Ustavnega sodišča

15. Predlagatelj je z Ustavo predviden državni organ, ki mu Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) podeljuje privilegirani dostop do Ustavnega sodišča. Zato gre za kvalificiranega udeleženca postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov, od katerega se utemeljeno pričakuje, da bodo njegove zahteve strokovno in kvalitetno obrazložene.¹

16. Obravnavana zahteva nima teh značilnosti. Njena vsebina je ponekod nejasna in nepregledna. Predlagatelj podaja številne trditve o domnevni protiuustavnosti izpodbijanega zakona, ki so oblikovane nesistematično, pogosto so neobrazložene in tudi očitno neutemeljene. Glede na navedeno je Ustavno sodišče obravnavalo le tiste predlagateljeve očitke, ki so razumljivi, dovolj opredeljeni in niso očitno neutemeljeni.² Za dovolj jasne in obrazložene je štelo naslednje očitke:

- da je drugi odstavek 5. člena ZPPDej v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave;
- da je drugi odstavek 5. člena ZPPDej v neskladju s 142. členom Ustave;
- da je drugi odstavek 5. člena ZPPDej v neskladju s 35. členom Ustave;
- da je drugi odstavek 5. člena ZPPDej v neskladju z 2. členom Ustave;
- da je devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej v neskladju s 14. in 147. členom Ustave.

17. Drugi odstavek 5. člena ZPPDej določa: »Pogrebna dejavnost, ki se izvaja na trgu, obsega naslednje storitve: prevoz pokojnika, ki ga ne zagotavlja 24-urna dežurna služba; pripravo pokojnika; upepelitev pokojnika; pripravo in izvedbo pogreba.«

18. Devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej določa: »S pokopališkim redom iz prejšnjega odstavka se določijo: [...] pogrebna pristojbina, ki jo lahko

določi občina za izvedbo pogreba na posameznem pokopališču in ki jo upravljavcu pokopališča plača izvajalec pogreba; [...] ».

B. – II.

Presoja drugega odstavka 5. člena ZPPDej z vidika funkcionalne avtonomije lokalne samouprave

19. Prebivalcem Slovenije je z Ustavo zagotovljeno izvajanje lokalne samouprave, ki se uresničuje v občinah (9. in 138. člen Ustave).³ S tem je samoupravni položaj lokalnim skupnostim zagotovljen na ustavni ravni, kar pomeni, da ga zakonodajalec ne sme odvzeti ali ogroziti.⁴ Pri pravni ureditvi lokalne samouprave se je Slovenija zavezala upoštevati tudi temeljna načela evropske lokalne samouprave, ki izhajajo iz MELLs.⁵ Ta lokalno samoupravo označuje kot pravico in sposobnost lokalnih skupnosti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva (prvi odstavek 3. člena MELLs). Tako lokalna samouprava prebivalcem lokalnih skupnosti zagotavlja sodelovanje pri upravljanju javnih zadev lokalne narave, lokalnim skupnostim pa zagotavlja določeno stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države.⁶ Bistveni elementi lokalne samouprave in njene neodvisnosti so njena organizacijska, funkcionalna, finančna in teritorialna avtonomija nasproti državi.⁷

20. Funkcionalna avtonomija lokalne samouprave je varovana v prvem odstavku 140. člena Ustave, ki določa, da v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Gre za ustavno zagotovilo občini, da lahko v okviru Ustave in zakonov samostojno ureja zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, drugimi zakoni ter splošnimi akti občine (statuti, odloki).⁸ Hkrati pa določa temeljno merilo za razmejitve pristojnosti med lokalnim nivojem oblasti in centralnim oziroma državnim nivojem.⁹ Ustavno sodišče je njegov pomen pojasnilo v odločbi št. U-I-98/95. Sprejelo je stališče, da opredelitev obsega izvernih pristojnosti občine temelji na pojmu »lokalna javna zadeva«, ki predstavlja zajamčeno področje izvernih pristojnosti občine ter ustavni branik pred posegi države v jedro lokalne samouprave. Pojasnilo je, da prvi odstavek 140. člena Ustave vsebuje tri kumulativne elemente za opredelitev javnih zadev, ki sodijo v pristojnost občine, in sicer: 1) zadeva mora biti po svoji naravi »lokalna«, 2) zadeva mora biti primerna za to, da jo občina samostojno ureja, in 3) zadevati mora pretežno prebivalce občine.¹⁰ Pri razmejevanju pristojnosti je treba upoštevati tudi načelo subsidiarnosti iz tretjega odstavka 4. člena MELLs, ki določa, da morajo javne naloge po možnosti izvajati tiste oblasti, ki so državljanom najbližje, ter da mora biti dodelitev nalog drugi oblasti utemeljena z obsegom in naravo take naloge ter zahtevami za učinkovitost in gospodarnost.

21. Ustavna izhodišča lokalne samouprave so konkretizirana v ZLS in v nekaterih drugih zakonih. ZLS podrobneje ureja temeljne elemente lokalne samouprave: splošna pravila, območje in dele občin, njihove pristojnosti in naloge, občinske organe, občinsko upravo, premoženje in financiranje občin, občinske javne službe, splošne in posamične akte občine, medobčinsko sodelovanje ter nadzor državnih organov in varstvo lokalne samouprave. Zakonodajalec je z njegovim sprejetjem in uveljavitvijo v letu 1994 uresničil nova ustavna izhodišča ter naredil dokončen prelom s predhodno veljavnim komunalnim sistemom lokalnih ali družbenih skupnosti.¹¹ Z 21. členom je ZLS določil izvirne naloge občin in s tem konkretiziral 140. člen Ustave. Prvi odstavek 21. člena ZLS določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Drugi odstavek 21. člena ZLS določa, da občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim opravlja tudi naloge organiziranja opravljanja pokopališke in pogrebne službe.¹²

22. Iz navedenega izhaja, da se je zakonodajalec ob sprejetju ZLS odločil, da občine organizirajo opravljanje pokopališke in pogrebne službe kot svojo izvirno pristojnost

(devetnajsta alineja drugega odstavka 21. člena ZLS). Zakon ni podrobneje opredelil vsebine te pristojnosti, saj je bilo to področje podrobno pravno urejeno že v obdobju komunalnega sistema lokalnih skupnosti, pred sprejetjem ZLS. Tako je že Zakon o komunalnih dejavnostih (Uradni list SRS, št. 8/82 – v nadaljevanju ZKD) pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejanje pokopališč določil za eno od komunalnih dejavnosti, s katerimi svoje potrebe zadovoljujejo delovni ljudje in občani v krajevnih skupnostih ali prek organizacij združenega dela, ki opravlja komunalne dejavnosti (prvi odstavek 1. člena in 8. točka prvega odstavka 3. člena ZKD). Podrobnejša zakonska ureditev je sledila s sprejetjem Zakona o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč (Uradni list SRS, št. 34/84, Uradni list RS, št. 26/90 – v nadaljevanju ZPPDUP). Ta je komunalnim organizacijam oziroma krajevnim skupnostim nalagal obveznost, da opravljajo pokopališko in pogrebno dejavnost ter urejajo pokopališča na krajevno običajen način, z dostojanstvom in spoštovanjem do mrtvih (4. člen ZPPDUP). Pri tem je ločeval med pokopališko in pogrebno dejavnostjo kot enotno dejavnostjo ter dejavnostjo urejanja pokopališč (1. člen ZPPDUP). Prva je obsegala pogrebne storitve, storitve v zvezi z upepeljevanjem in oddajanje prostorov za grobove v najem (prvi odstavek 1. člena ZPPDUP). Iz zakona izhaja, da so pogrebne storitve zajemale prevoz pokojnika s kraja smrti na pokopališče oziroma na kraj upepelitve, prevoz že pokopanega pokojnika na drugo pokopališče ob njegovem morebitnem izkopu, organizacija pogrebne svečanosti in pokop pokojnika.¹³ Dejavnost urejanja pokopališč je obsegala vzdrževanje pokopališč, razdelitev na posamezne zvrsti grobov, prekop grobov in opustitev pokopališč (drugi odstavek 1. člena ZPPDUP). Obe dejavnosti je zakon uvrstil med komunalne dejavnosti posebnega družbenega pomena (2. člen ZPPDUP). Z uveljavitvijo ZGJS sta obe dejavnosti pridobili položaj obvezne lokalne gospodarske javne službe.¹⁴ Njun način opravljanja je z odlokom predpisala občina.¹⁵ Pri tem je lahko izbirala med režijskim obratom, javnim gospodarskim zavodom, javnim podjetjem, dajanjem koncesij, vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava ter neposrednim prenosom v opravljanje zasebnim, združnim ali drugim oblikam izvajalcev (6. in 35. člen ZGJS). Z uveljavitvijo ZJZP je bila odpravljena možnost organiziranja obeh gospodarskih javnih služb v obliki vlaganja javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava in neposrednega prenosa v opravljanje zasebnim, združnim ali drugim oblikam izvajalcev.¹⁶

23. Iz opisanega časovnega sosledja ter pravne ureditve pokopališke in pogrebne dejavnosti z ZPPDUP in ZGJS je razviden zakonodajalečev namen, da s sprejetjem ZLS to gospodarsko javno službo (z obstoječo vsebino in opredeljenim obsegom storitev) uzakoni kot eno od izvernih pristojnosti občin. Pogrebna in pokopališka dejavnost je v času sprejetja ZLS obsegala pogrebne storitve (prevoz pokojnika s kraja smrti na pokopališče oziroma na kraj upepelitve, prevoz že pokopanega pokojnika na drugo pokopališče ob njegovem morebitnem izkopu, organizacijo pogrebne svečanosti in pokop pokojnika), storitve v zvezi z upepeljevanjem ter oddajanje prostorov za grobove v najem. S sprejetjem ZLS pa je organiziranje opravljanja teh storitev postala izvirna pristojnost vsake občine, ki je bila dolžna to dejavnost opravljati v pravnem režimu obvezne lokalne gospodarske javne službe. Bistvo te pristojnosti je bilo, da se je lahko vsaka občina samostojno in avtonomno odločila, v kateri zakonsko dovoljeni obliki bo javno službo izvajala ter jo v okviru veljavne zakonodaje tudi podrobneje normativno uredila. Dejavnost urejanja pokopališč je ostala v pristojnosti občin na podlagi 4. člena ZPPDUP.

24. Zakonodajalec je s sprejetjem ZPPDej opisano ureditev spremenil. Prenovil je vsebino dejavnosti ter namesto dveh dejavnosti¹⁷ oblikoval tri: 1) pogrebno dejavnost, 2) pogrebno dejavnost 24-urne dežurne službe in 3) pokopališko dejavnost.¹⁸ Pogrebna dejavnost se izvaja na trgu in obsega storitve prevoza pokojnika (ki ga ne zagotavlja 24-urna dežurna služba), priprave pokojnika, upepelitve pokojnika ter priprave in izvedbe pogreba (drugi odstavek 5. člena ZPPDej). Pogrebna dejavnost 24-urne dežurne službe je obvezna občinska gospodarska javna služba, ki obsega storitve vsakega prevoza 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 ter uporabo teh prostorov (prvi odstavek 5. člena in prvi odstavek 8. člena ZPPDej). Pokopališka dejavnost obsega upravljanje in urejanje pokopališč ter jo mora zagotavljati občina (drugi odstavek 3. člena ZPPDej). V okviru urejanja pokopališč so občine zadolžene, da na svojih področjih zagotovijo obstoj pokopališč oziroma da za pokopališče namenijo dovolj velike površine, jih opremijo z ustrežno infrastrukturo ter pokopališča na predpisan način opuščajo (37. do 53. člen ZPPDej). Upravljanje pokopališč pa zajema njihovo vsakodnevno vodenje (oddajanje grobov v najem, vodenje evidenc, izdajo ustreznih soglasij) ter skrb za ohranjanje urejenosti in za izboljševanje urejenosti pokopališč (26. člen ZPPDej).¹⁹

25. Iz primerjave stare in nove ureditve izhaja, da je zakonodajalec vsebino nekdanje pokopališke in pogrebne dejavnosti preimenoval v pogrebno dejavnost, vsebino dejavnosti urejanja grobov pa v pokopališko dejavnost.²⁰ S sprejetjem drugega odstavka 5. člena ZPPDej je določil, da se bo večina storitev, povezanih s smrtjo posameznika in izvedbo pogreba, opravljala na trgu. S tem je občinam odvzel del izvirne pristojnosti organiziranja opravljanja pokopališke in pogrebne dejavnosti, opisane v 23. točki obrazložitve te odločbe. Odvzel jim je pristojnost organiziranja opravljanja naslednjih storitev: prevoza pokojnika (razen 24-urne dežurne službe), priprave pokojnika, upepelitve pokojnika ter priprave in izvedbe pogreba. Občine v tem delu ne smejo več organizirati in izvajati javne gospodarske službe. Ohranile pa so izvirno pristojnost organiziranja opravljanja storitev, zajetih v pogrebni dejavnosti 24-urne dežurne službe, ter storitev, zajetih v pokopališki dejavnosti.

26. Vendar zakonodajalec občinske izvirne pristojnosti ni prenesel na državo. S sprejetjem drugega odstavka 5. člena ZPPDej ni uzakonil obvezne državne javne gospodarske službe, spremenil je zgolj pravni režim njenega izvajanja. Prestavil jo je iz javne sfere, kjer jo je izvajala lokalna oblast v pravnem režimu obveznih javnih gospodarskih služb, v zasebno sfero, kjer jo izvajajo gospodarski subjekti v tržnem pravnem režimu.^{21, 22} Pravni položaj je zato nekoliko drugačen kot pri tipičnem odločanju o razmejitvi med državnimi in lokalnimi pristojnostmi. Ker ni bistveno vprašanje, ali je določena pristojnost državna ali lokalna, za odločitev v tej zadevi ne zadoščajo stališča in merila, sprejeta v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-98/95, ter načelo subsidiarnosti iz tretjega odstavka 4. člena MELLs (glej 20. točko obrazložitve te odločbe). Ključno je razumevanje prvega kriterija iz 140. člena Ustave, pojma t. i. »lokalne javne zadeve«,²³ ki določa ustavno zajamčen obseg izvirnih pristojnosti. Zato je Ustavno sodišče za odločitev v obravnavani zadevi moralo odgovoriti na vprašanje, ali organiziranje opravljanja storitev prevoza, priprave in upepelitve pokojnika ter priprave in izvedbe pogreba spada v ustavno varovano jedro lokalne samouprave, ki ga varuje prvi odstavek 140. člena Ustave.

27. Ustava, razen pri zagotavljanju oskrbe prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev (četrti odstavek 70.a člena Ustave), izrecno ne določa izvirnih pristojnosti lokalne samouprave.²⁴ Opredeljuje jih s pravno nedoločnim pojmom »lokalne javne zadeve«. Tudi 4. člen MELLs, ki ureja temeljna načela za ureditev področja delovanja lokalne samouprave, ne vsebuje vsebinskih meril, ki bi določala temeljna pooblastila in naloge lokalnih skupnosti. Iz pravne teorije izhaja, da pojem »zadeve lokalnega pomena« zajema naloge, ki so po svojem pomenu izvorno občinske ter jih občine same sebi določajo kot izvirne s svojimi splošnimi akti, v okviru svoje ustavne avtonomije (samouprave). Gre torej za pravno nedoločen pojem, elastično formulo o delovnem področju občine, ki ga je treba razlagati v skladu z družbenim razvojem, krajem in časom ter posebnimi značilnostmi posameznih občin. Vseeno pa zajema vse zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev v lokalni skupnosti in za razvoj njenega gospodarstva, kot na primer: 1) graditev in vzdrževanje lokalne infrastrukture – komunalne, prometne, energetske; 2) oskrbovanje prebivalstva in gospodarstva s komunalnimi storitvami; 3) zagotavljanje javnega reda in miru v naseljih; 4) vsakovrstno pospeševanje gospodarstva, kulture, socialnih dejavnost, šolstva, zdravstva, rekreacije itd.²⁵

28. Ustava občinam zagotavlja obstoj tistih izvirnih pristojnosti, ki so nujne za izvrševanje njihove ustavne funkcije, to je zadovoljevanje javnih potreb in interesov prebivalcev na ravni lokalne skupnosti.²⁶ Gre za pristojnosti, ki prebivalcem omogočajo avtonomno organizacijo ter upravljanje skupnega življenja na območju občine. Segajo od ureditve splošnih pogojev za skupno življenje in delo ljudi do možnosti za izkoriščanje naravnih in drugih danosti občine za gospodarski, socialni, kulturni in drug razvoj lokalne skupnosti. Te pristojnosti morajo imeti z občinami neposredno teritorialno, funkcionalno in interesno vez. Obsegajo zlasti upravljanje z občinskim premoženjem,²⁷ upravljanje s prostorom na območju občine,²⁸ gradnjo in vzdrževanje lokalne infrastrukture, oskrbovanje prebivalstva in gospodarstva s komunalnimi storitvami,²⁹ zagotavljanje zdravstvene oskrbe na primarni ravni, zagotavljanje varstva in osnovnega šolanja otrok, zagotavljanje neprofitnih stanovanj, skrb za socialno ogrožene, urejanje lokalnega prometa,³⁰ zagotavljanje možnosti za pospeševanja gospodarskega, socialnega, kulturnega in drugega razvoja, zagotavljanje javnega reda in miru³¹ ter zagotavljanje varstva okolja. Te pristojnosti so temeljne za obstoj lokalne samouprave, saj v primeru, da bi jih zakonodajalec odvzel, občine ne bi več mogle izvrševati z Ustavo zagotovljene lokalne samouprave. Zato predstavljajo funkcionalno jedro lokalne samouprave, varovano v prvem odstavku 140. člena Ustave.

29. Predlagatelj zagovarja stališče, da vse pristojnosti občine, določene v drugem odstavku 21. člena ZLS, vključno z organiziranjem storitev pogrebne dejavnosti, sodijo v ustavno varovano funkcionalno jedro lokalne samouprave. Zakonodajalec naj bi z odvzemom te pristojnosti posegel v funkcionalno avtonomijo občin.

30. Stališče predlagatelja je neutemeljeno. ZLS je sistemski zakon na področju lokalne samouprave, ki podrobno ureja njene ključne elemente.³² Pomemben je tudi v zgodovinskem pogledu, saj je dokončno uvedel sedanji sistem lokalne samouprave in odpravil komunalnega. Iz zakonodajnega gradiva izhaja namen zakonodajalca, da zakon predstavlja varovalo obstoja lokalne samouprave pred neupravičenimi posegi zakonodajalca.³³ Drugi odstavek 21. člena ZLS naj bi zavaroval izvorne funkcije lokalne skupnosti pred posegi države.³⁴ Vendar mu omenjene vsebinske značilnosti ne podeljujejo pravne narave hierarhično višjega pravnega vira, ki ga ne bi bilo mogoče spreminjati z navadnim zakonom. Slovenski pravni red ne pozna posebnih (materialnih ustavnih ali organskih) zakonov, ki bi razčlenjevali ustavne določbe oziroma urejali ustavno materijo ter zato imeli v hierarhiji pravnih aktov višji pravni položaj kot navadni zakoni.^{35, 36} ZLS in njegov drugi odstavek 21. člena torej nista hierarhično nadrejena drugim zakonom in ju je mogoče z njimi spreminjati, dokler ni poseženo v ustavno varovani položaj lokalne samouprave.

31. Zakonodajalec ima pravico, da z zakoni napolnjuje vsebino pravno nedoločnega pojma »lokalne javne zadeve« iz prvega odstavka 140. člena Ustave, čeprav gre za ustavni pojem.³⁷ Ob tem ima določeno polje proste presoje glede določanja in urejanja izvirnih pristojnosti občin, vendar pri tem ne sme prizadeti lokalne samouprave.³⁸ Ta bi bila prizadeta, če bi ji odvzel tiste izvorne pristojnosti, ki so na ustavni ravni varovane s funkcionalnim jedrom lokalne samouprave v prvem odstavku 140. člena Ustave. Naloga Ustavnega sodišča pa je, da ob spremembi pristojnosti iz drugega odstavka 21. člena ZLS presodi, ali je bilo poseženo v to ustavno jedro.

32. Organiziranje opravljanja storitev prevoza pokojnika, priprave pokojnika, upepelitve pokojnika ter priprave in izvedbe pogreba (organiziranje pogrebne dejavnosti, določene v drugem odstavku 5. člena ZPPDej) ne sodi v funkcionalno jedro lokalne samouprave iz prvega odstavka 140. člena Ustave. Ta pristojnost ni neizbežno potrebna za izvajanje lokalne samouprave, ker ne gre za dejavnost, ki bi zagotavljala splošne pogoje za skupno življenje prebivalcev na določenem območju. Skupno življenje in pravila zanj mora lokalna skupnost urediti pri dejavnostih, ki po naravi stvari zahtevajo kolektivno organiziranje in upravljanje zaradi njihove skupnostne pravne narave ali nujne omejenosti dobrin (npr. upravljanje z občinskim premoženjem, upravljanje z občinskim prostorom, gradnja in

vzdrževanja lokalne infrastrukture). Te dejavnosti zahtevajo usklajevanje različnih interesov prebivalcev in skupen dogovor o pravilih izvajanja dejavnosti oziroma uporabe skupnih dobrin. Pogrebna dejavnost nima takšnih značilnosti, ker je namenjena zadovoljevanju individualnih potreb posameznih prebivalcev občine in ne zahteva kolektivnega usklajevanja interesov. Prebivalcem omogoča, da v skladu s svojimi osebnimi željami izvedejo pogrebno slovesnost po preminulem svojcu. Lokalna skupnost kot celota pa ima skupen interes, da se dejavnost na njenem ozemlju opravlja v skladu s pravico do pietete, varovano v 35. členu Ustave, ter mora zato imeti pravico do organiziranja in opravljanja nadzora nad izvajanjem dejavnosti. To je upošteval tudi zakonodajalec, ki je občinski inšpekciji pridržal pristojnost za izvajanje nadzora nad opravljanjem dejavnosti na območju občine.³⁹ Iz navedenega izhaja, da organiziranje opravljanja pogrebne dejavnosti ni v neposredni teritorialni, funkcionalni in interesni povezanosti z občinami ter da občine te pristojnosti za izvajanje lokalne samouprave ne potrebujejo neizbežno. Zato zakonodajalec s sprejetjem drugega odstavka 5. člena ZPPDej ni posegel v ustavno varovano funkcionalno jedro lokalne samouprave.

33. Ustavno sodišče je zato odločilo, da drugi odstavek 5. člena ZPPDej ni v neskladju s prvim odstavkom 140. člena Ustave.

B. – III.

Presoja drugega odstavka 5. člena ZPPDej z vidika finančne avtonomije lokalne samouprave

34. Predlagatelj zakonodajalcu očita, da je s sprejetjem drugega odstavka 5. člena ZPPDej občinam odvzel lasten finančni vir, ne da bi ga nadomestil z drugim virom, ter jim je s tem povzročil veliko finančno škodo.

35. Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da je finančna avtonomija lokalne samouprave predpogoj za njen obstoj.⁴⁰ Varovana je v 142. členu Ustave, ki določa, da se občina financira iz lastnih virov, le tistim občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonom zagotovi dodatna sredstva. Ta določba zavezuje zakonodajalca, da uredi takšen sistem financiranja občin, ki bo občinam zagotavljal tolikšen obseg sredstev, da bo »abstraktna« občina z njim lahko zagotovila izvajanje svojih ustavnih in zakonskih nalog (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007, Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74, 17. točka obrazložitve). Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da bi lahko ugotovilo protiustaven poseg v finančno avtonomijo občin le v primeru izkazanega nesorazmerja med prihodki občin ter stroški izvrševanja nalog iz njihovih izvirnih pristojnosti (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-150/15 z dne 10. 11. 2016, Uradni list RS, št. 76/16, in OdlUS XXI, 29, 41. točka obrazložitve). Sprejelo je tudi stališče, da je odvzem lastnega prihodka občine brez uvedbe drugega lastnega vira financiranja v neskladju s 142. členom Ustave (glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-176/04 z dne 9. 2. 2006, Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 9, 8. točka obrazložitve).

36. Predlagatelj nesorazmerja med prihodki in stroški izvrševanja nalog iz izvirnih pristojnosti ne more izkazati s splošnima navedbama o veliki finančni škodi oziroma o hipotetični potrebi po zagotavljanju dodatnih finančnih sredstev iz proračuna. Zakonodajalec je za izvajanje pokopališke dejavnosti predvidel številne finančne vire: plačilo za uporabo pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture (osemnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej), možnost uvedbe pogrebne pristojbine (devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej), plačilo za storitve grobarjev in pokopališko pogrebnega moštva (četrti odstavek 28. člena ZPPDej) ter plačilo grobnine – najemnine za najem groba (34. člen ZPPDej). S tem je občinam omogočil, da z ustreznim upravljanjem z navedenimi viri zagotovijo dovolj finančnih sredstev za izvajanje pokopališke dejavnosti.

37. Posega v finančno avtonomijo predlagatelj prav tako ne more izkazati s splošno navedbo o odvzemu lastnega finančnega vira.⁴¹ Občinam je bila s sprejetjem drugega odstavka 5. člena ZPPDej odvzeta pristojnost organiziranja storitev pogrebne dejavnosti. Logično je, da so s tem izgubile tudi vir njihovega financiranja, saj teh storitev niso več dolžne organizirati in izvajati kot gospodarske javne službe.

38. Ustavno sodišče je glede na navedeno ugotovilo, da drugi odstavek 5. člena ZPPDej ni v neskladju s 142. členom Ustave.

B. – IV.

Presoja drugega odstavka 5. člena ZPPDej z vidika pravice do pietete

39. Predlagatelj trdi, da sta izpodbijani določbi v neskladju s pravico do pietete, in opozarja na odločbi Ustavnega sodišča št. Up-2155/08 in št. U-I-54/99. V prvi odločbi je Ustavno sodišče določilo vsebino pravice do pietete in sprejelo stališče, da je pravica do pietete varovana v okviru osebnostih pravic in pravice do zasebnosti iz 35. člena Ustave. Pojasnilo je, da so pietetna čustva svojcev do pokojnika varovana v okviru osebnostne pravice do duševne integritete. Pieteto je opredelilo kot spoštovanje, spomin na osebnost umrlega, ki ga posameznik goji v skladu s svojim prepričanjem. Pieteta je kot osebnostna pravica do duševne integritete del zasebnosti posameznika. V tem okviru sta varovani njegovo osebno čustvovanje in notranje duševno življenje. Do posega v duševno integriteto posameznika pride zlasti s kršitvijo njegovih čustev in predstav tako, da se s posegi v človekovo notranje življenje povzročijo jeza, strah, žalost, občutek manjvrednosti. Spomin na umrlega je lahko prizadet, če se npr. krši nedotakljivost posmrtnih ostankov, žali čast ali ugled umrlega, objavlja njegova slika, pismo, glas ali če se raznašajo dejstva iz njegovega osebnega in družinskega življenja. Namen pravice do pietete je tudi posmrtna zaščita osebnosti pokojnika in njegovega dostojanstva ter želja, da bodo njegove odločitve, ki so bile sprejete za časa življenja, spoštovane tudi po njegovi smrti.⁴²

40. V odločbi št. U-I-54/99 je Ustavno sodišče pojasnilo obveznosti zakonodajalca pri normativnem urejanju pravnih razmerij, povezanih z mrtvimi. Sprejelo je stališče, da je odnos do mrtvih eno temeljnih civilizacijskih vprašanj ter da zato pri normativnem urejanju obstaja močan javnopravni interes, ki od države zahteva varovanje določene civilizacijske ravni glede ravnanja z mrtvimi. To pomeni, da je država dolžna zagotavljati takšno ravnanje z mrtvimi, ki izhaja iz prevladujoče civilizacijske ravni odnosa do mrtvih na njenem območju. V teh mejah se mora gibati zakonodajalec pri urejanju vprašanj, povezanih s pokopom umrlih oziroma z ravnanjem z njihovimi posmrtnimi ostanki.⁴³

41. Splošen očitke predlagatelja o neupoštevanju pravice do pietete in javnega interesa je neutemeljen. Vlada in Državni zbor pravilno opozarjata, da iz številnih določb ZPPDej izhaja ravno nasprotno. Zakonodajalec je med temeljna načela zakona uvrstil načelo pietete, ki določa, da se pogrebna in pokopališka dejavnost opravljata s spoštovanjem in pieteto do pokojnic ali pokojnikov ter njihovih svojcev (2. člen ZPPDej). Podrobno je določil minimalne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci pogrebne dejavnosti, da pridobijo dovoljenje za opravljanje te dejavnosti. Med njimi je določil število minimalno zaposlenih oseb, nujno obvezno opremo izvajalca, obveznost zagotavljanja ustrezne zaščite zaposlenih ter obvezo o zagotavljanju storitve osnovnega pogreba (prvi odstavek 6. člena in prvi odstavek 7. člena ZPPDej). Ob tem je pogoje zaostрил za tiste izvajalce, ki želijo opravljati postopke upepelitve, kjer je povečal zahtevo po številu zaposlenih oseb in velikosti hladilnih prostorov, dodal pa je še zahtevo pridobitve soglasja občine (tretji odstavek 7. člena ZPPDej). Podrobno je uredil vse faze pogrebne dejavnosti: prevoz pokojnika, njegovo pripravo, upepelitev, prijavo pokopa, pogrebno slovesnost, pokop, prekop in mirovalno dobo (od 9. do 22. člena ZPPDej). Pri tem je na več mestih razvidna poudarjena skrb zakonodajalca za ustrezno ravnanje s pokojnikom: 1) pri prevozu morata sodelovati najmanj

dve osebi; 2) prevoz je lahko opravljen samo s posebnimi pogrebnimi vozili; 3) priprava pokojnika mora biti izvedena zgolj v ustreznih prostorih zdravstvene ustanove ali izvajalca pogrebne dejavnosti ali v domovih za ostarele; 4) pri pripravi pokojnika morata sodelovati najmanj dva urejevalca; 5) pogrebna slovesnost se izvede v skladu z voljo pokojnika oziroma (če je ta ni izjavil) v skladu z voljo naročnika (običajno svojcev). Zakonodajalec je določil tudi obveznost izvajalca, da nudi storitev osnovnega pogreba.⁴⁴ Ta obsega najmanj prijavo pokopa, spremstvo v prevozu pokojnika, pripravo pokojnika, žaro oziroma krsto ustreznih dimenzij z oblogo ter spremljajočo opremo za pokojnika, nagrobno obeležje, pripravo grobne jame ustreznih dimenzij z zasutjem, pogrebno moštvo, minimalno pogrebno slovesnost in pokop.⁴⁵ Zakonodajalec je določil najvišjo ceno te storitve, ki ne sme presežati višine posebne oblike izredne denarne socialne pomoči kot pomoči pri kritju stroškov pogreba in posebne oblike izredne denarne socialne pomoči po smrti družinskega člana, kot ju določa zakon, ki ureja socialnovarstvene prejemke (tretji odstavek 16. člena ZPPDej).

42. Zakonodajalcu tako ni mogoče očitati, da pri sprejemanju zakona ni imel v mislih pravice do pietete in javnega interesa za ohranjanje ustrezne civilizacijske ravni ravnanja z mrtvimi. Liberalizacija določenih storitev predhodno enotne lokalne gospodarske javne službe pa sama po sebi ne more biti razlog za neskladje s pravico do pietete iz 35. člena Ustave.

43. Kot neutemeljen je treba zavrniti tudi splošen očitek predlagatelja, da je liberalizacija zmanjšala možnost nadzora nad izvajanjem storitev, ker ga bo po sprejetju ZPPDej izvajala le še država z inšpekcijskim nadzorstvom. Zakonodajalec je s sprejetjem ZPPDej pristojnost nadzora nad izvajanjem pogrebne dejavnosti razdelil med občine in državo. Pri tem so občine ohranile pristojnost izvajanja nadzora na vseh stopnjah oziroma v vseh storitvah pogrebne dejavnosti (prvi odstavek 55. člena ZPPDej), država pa je, zaradi prenosa dejavnosti na trg, pridobila pristojnost za preverjanje obstoja minimalnih pogojev za opravljanje pogrebne dejavnosti (drugi odstavek 55. člena ZPPDej). Občine so tako ohranile najpomembnejši del nadzora nad izvajanjem pogrebne dejavnosti, saj bodo lahko na svojem območju, pri vsaki pogrebni slovesnosti, nadzirale uresničevanje načela pietete in ostalih zakonskih varovalk javnega interesa za zagotavljanje ustreznih civilizacijskih standardov.

44. Ustavno sodišče je glede na navedeno ugotovilo, da drugi odstavek 5. člena ZPPDej ni v neskladju s 35. členom Ustave.

B. – V.

Presoja drugega odstavka 5. člena ZPPDej z vidika načela varstva zaupanja v pravo

45. Predlagatelj drugemu odstavku 63. člena ZPPDej očita neskladje z načelom varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Vendar očitek ni usmerjen v določbo, ki ureja prehodno časovno obdobje za uskladitev koncesijskih pogodb, ampak v liberalizacijo določenih storitev pogrebne in pokopališke dejavnosti. Ker je te spremembe povzročila uveljavitev drugega odstavka 5. člena ZPPDej, je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj tej določbi očita neskladje z 2. členom Ustave.

46. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da načelo varstva zaupanja v pravo posamezniku zagotavlja, da država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, ki jim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave in je v večji meri kot posamezne človekove pravice podvrženo mogočim omejitvam, torej temu, da je treba v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami v t. i. tehtanju dobrin

presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem primeru treba dati prednost. Pri vrednotenju načela varstva zaupanja v pravo je zlasti pomembno, ali so spremembe na pravnem področju relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani in javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, na drugi strani (glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019, Uradni list RS, št. 59/19, 17. točka obrazložitve).

47. Prvi pogoj za oceno skladnosti z načelom zaupanja v pravo je poslabšanje posameznikovega pravnega položaja, ki ga mora izkazati predlagatelj. Občine so gospodarski javni službi pogrebne in pokopališke dejavnosti ter dejavnost urejanja grobov lahko izvajale s podelitvijo koncesij (podrobneje glej 22. točko obrazložitve te odločbe). A tudi če se je posamezna občina odločila za to obliko, ni bila pravno zavezana koncesijo za obe javni službi podeliti enemu koncesionarju.⁴⁶ Prav tako so imele občine široko polje avtonomije pri urejanju koncesijskih razmerij, saj veljavna zakonodaja ni podrobneje urejala njihovih bistvenih sestavin. Tako so pred uveljavitvijo ZPPDej v koncesijskih razmerjih obstajali različni pravni položaji, na katere je njegovo sprejetje različno vplivalo. Predlagatelj zgolj s splošno in zmotno navedbo o posegu v pravni položaj vseh koncesionarjev ter s hipotetičnim prikazovanjem poslabšanja njihovih pravnih položajev ni izkazal obstoja tega pogoja.

48. Ustavno sodišče je glede na navedeno ugotovilo, da drugi odstavek 5. člena ZPPDej ni v neskladju z 2. členom Ustave.

B. – VI.

Presoja devetnajste alineje drugega odstavka 4. člena ZPPDej z vidika fiskalne suverenosti države in načela enakosti pred zakonom

49. Predlagatelj izpodbija tudi zakonsko ureditev pristojbine. Navaja, da pogrebna pristojbina kot javna dajatev ni urejena dovolj določno. Njena nedoločenost pa naj bi občinam omogočala določanje različne višine ter prebivalce različnih občin postavljala v neenak položaj pri uresničevanju pravic. Zato naj bi bila v neskladju s 147. členom in drugim odstavkom 14. člena Ustave.

50. Ustavno sodišče se je najprej moralo opredeliti do pravne narave pogrebne pristojbine.⁴⁷ V skladu s prvim odstavkom 4. člena ZPPDej občina lahko določi pogrebno pristojbino s sprejetjem odloka o pokopališkem redu. Izvajalec pogreba jo je dolžan plačati upravljavcu pokopališča za izvedbo pogreba na pokopališču pod njegovo upravo (devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej). Pogrebna pristojbina je eno od finančnih sredstev, namenjenih upravljanju pokopališča, na katerem je izveden pogreb (četrti odstavek 34. člena ZPPDej).⁴⁸

51. Ustavna podlaga za določanje davščin oziroma javnih dajatev je 147. člen Ustave, ki določa, da država z zakonom predpisuje davke, carine in druge dajatve, lokalne skupnosti pa predpisujejo davke in druge dajatve ob pogojih, ki jih določata Ustava in zakon. Javne dajatve so vsa denarna plačila, ki jih morajo državljani na podlagi javnega prava odvesti državi ali drugim pravnim osebam javnega prava.⁴⁹ Te javnopravno urejene denarne dajatve so uvedene z zakonsko prisilo in so naložene tistim, ki izpolnijo predpostavke zakonskega opisa dejanskega stanja.⁵⁰ Med druge javne dajatve uvrščamo tudi takse oziroma pristojbine⁵¹ in prispevke. Bistvena razlika med davki ter pristojbinami in prispevki je, da plačnik davka od države ne pridobi neposredne protidajatve ali storitve, plačnik pristojbine ali prispevka pa je do te upravičen.⁵² Razlika med pristojbinami in prispevki je, da se slednji plačajo že zaradi možnosti koriščenja javnih ustanov, objektov in naprav, pristojbina pa se plača ob dejanski uporabi.⁵³

52. Pogrebna pristojbina je javna dajatev, vendar ni davek. Uvedena je bila z zakonom, njena dokončna uveljavitev pa je odvisna od občine. Sprejeta je bila z namenom zagotavljanja zadostnih finančnih sredstev za upravljanje pokopališč.⁵⁴ Njen prejemnik je upravljavec pokopališča. Izvajalec pogreba z njenim plačilom pridobi neposredno protidajatev – uporabo pokopališča za izvedbo pogrebne slovesnosti in pokop umrlega. Ker mora zavezanec javno dajatev plačati zgolj v primeru koriščenja javnih objektov oziroma javne infrastrukture, pogrebna pristojbina nima pravne narave prispevka, ampak gre za pristojbino.

53. Iz 147. člena Ustave izhaja, da ima država popolno fiskalno suverenost, ki obsega pooblastilo in pravico do ustanavljanja fiskalnih prihodkov, njihovega uvajanja in določanja njihove višine.⁵⁵ Fiskalna suverenost lokalne samouprave pa je le delna, saj se morajo občine jo pri ustanavljanju, uvajanju in določanju dajatev gibati v okvirih, določenih z Ustavo in zakoni.⁵⁶ Bistveno za odločitev je torej vprašanje, kako podrobno mora vsebino pristojbine urediti zakonodajalec in kakšno polje proste presoje lahko prepusti normativni pristojnosti občinskega sveta občine.

54. Ustavno sodišče je glede zakonskega urejanja davkov in drugih javnih dajatev sprejelo več stališč. Pri uvajanju državnih davkov je glede razmerja med zakonskim in podzakonskim urejanjem sprejelo dve stališči: 1) da mora biti že iz zakona, ki davek uvaja, ne pa šele iz podzakonskega predpisa razvidno in predvidljivo, kaj država zahteva od davkoplačevalca,⁵⁷ ter 2) da mora davčni zakon opredeliti najmanj davčnega zavezanca, davčni predmet, davčno osnovo in davčno stopnjo.⁵⁸ V odločbi št. U-I-233/97, na katero se sklicuje tudi predlagatelj, je Ustavno sodišče sprejelo stališče glede lokalnih davkov ter razmerja med državnim in občinskim normiranjem. Odločilo je, da morajo biti že iz zakonskih določb razvidni in predvidljivi pogoji, pod katerimi so lokalne skupnosti pooblašene za predpisovanje posameznih davkov. Sprejelo je stališče, da je zakonska določba, ki omogoča občinam, da ne glede na davčni zakon, ki določa višino davka, same predpišejo petkratnik te višine, protiustavna. Pojasnilo je, da takšna ureditev vsaki posamezni občini omogoča povsem arbitrarno določanje višine davka.⁵⁹

55. Glede drugih državnih javnih dajatev, ki so naložene zaradi posebne potrebe ali konkretnega namena, zaradi česar je zveza med dajatvijo in povračilom bolj neposredna, pa je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da mora zakon določiti vsaj način ugotavljanja obsega potrebnih sredstev, zavezanca za plačilo javne dajatve in merila za določitev višine javne dajatve.⁶⁰ V odločbi št. U-I-299/96 z dne 12. 12. 1996 (Uradni list RS, št. 5/97, in OdlUS V, 177) je sprejelo stališče tudi o predpisovanju lokalnih komunalnih taks. Fiskalna suverenost lokalne samouprave je delna ter zajema eno ali dve od pooblastil in pravic države na področju davščin: pravico do ustanavljanja fiskalnih prihodkov, njihovega uvajanja ter določanja njihove višine. Ustavno sodišče je pojasnilo, da mora predpis, s katerim se posamezna davščina uvaja, opredeliti subjekt (zavezanca, plačnika) oziroma objekt (predmet, dejanje) obdavčitve. Vrsta in način obdavčitve pa sta odvisna od ciljev ekonomske in fiskalne politike občine.⁶¹ Pri tem Ustavno sodišče ni ugotovilo protiustavnosti zakona, ki je urejal komunalne takse,⁶² na podlagi katerega se je občina lahko samostojno odločila za uvedbo posamezne javne dajatve ter ji tudi sama določila višino.⁶³ Iz navedenega izhaja, da 147. člen Ustave določa izključno pristojnost države, da z zakonom ustanovi lokalno javno dajatev,⁶⁴ in hkrati obveznost, da v zakonu določi vsaj zavezanca za njeno plačilo oziroma predmet obremenitve. Vrsta, način obremenitve in tudi višina javne dajatve pa so lahko določeni s splošnim in abstraktnim predpisom občinskega sveta na ravni lokalne samouprave.

56. Predlagateljev očitke je neutemeljen. Devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej vsebuje pooblastilo občini za uvedbo pristojbine (občina jo lahko uvede), predpisuje način, kako se pristojbina uvede (s sprejetjem odloka, s katerim se predpiše pokopališki red), določa predmet obremenitve z javno dajatvijo (izvedba pogreba na

pokopališču) in zavezanca za plačilo javne dajatve (izvajalca pogreba). Izpodbijana določba tako vsebuje minimalno vsebinsko določnost, ki jo od zakonodajalca zahteva 147. člen Ustave.⁶⁵ Preostali del normativnega urejanja pa je zakonodajalec prepustil fiskalni avtonomiji lokalne samouprave ter ciljem ekonomske in fiskalne politike posamezne občine.

57. Zavrniti je treba tudi očitke predlagatelja, da je izpodbijana zakonska določba v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ustavno sodišče je pri zakonskem urejanju lokalnih davkov sprejelo stališče, da različni pravni položaji davčnih zavezancev (glede višine njihovih davčnih obveznosti) ne pomenijo kršitve načela enakosti pred zakonom, če so spoštovani ustavni standardi zakonske določnosti pri predpisovanju davkov in če ne gre za arbitrarno uporabo prava.⁶⁶ V skladu z argumentom *a maiori ad minus* enako stališče velja za druge lokalne javne dajatve. Za predpisovanje drugih javnih dajatev je, v primerjavi z davki, že na državni ravni zahtevana nižja stopnja določnosti zakonskega urejanja. Zahteva pa se še zniža za lokalne javne dajatve (glej 55. točko obrazložitve te odločbe). Iz navedenega izhaja, da dokler je ureditev lokalne javne dajatve skladna z zahtevami iz 147. člena Ustave, ne more biti v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Zato izpodbijana zakonska določba o pogrebni pristojbini ni v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

58. Poudariti je treba, da občine pri predpisovanju višine pogrebne pristojbine niso povsem svobodne. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora med višino takse in med storitvijo, za katero se zaračunava, obstajati neposredna zveza in razumno razmerje. Taksa, ki ne bi bila odmerjena v razumnem razmerju s storitvijo, bi lahko pravnim subjektom omejila dostop do pravic, s tem pa bi bilo prekršeno načelo pravne države iz 2. člena Ustave.⁶⁷ V obravnavani zadevi je zakonodajalec oblikoval osnovni zakonski okvir za določanje višine pristojbine. Iz četrtega odstavka 34. člena ZPPDej izhaja namen njenega pobiranja – zagotavljanje zadostne količine finančnih sredstev za upravljanje posameznega pokopališča. Prav tako iz njega izhaja, da je pogrebna pristojbina zgolj eden izmed virov financiranja za zagotavljanje upravljanja, saj zakon določa še dva druga: pogrebne oziroma najemnine za najem groba (34. člen ZPPDej) in plačilo za uporabo pokopališča, pokopaliških naprav in druge pokopališke infrastrukture (osemnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej). Iz navedenega izhaja, da mora občina, če uvede pristojbino, njeno višino določiti v razumnem sorazmerju glede na celotne stroške upravljanja pokopališča, ob ustreznem upoštevanju ostalih navedenih finančnih virov.

59. Ustavno sodišče je zato odločilo, da devetnajsta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDe ni v neskladju s 147. členom in drugim odstavkom 14. člena Ustave.

C.

60. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Šugman Stubbs.

dr. Rajko Knez
predsednik

¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 46/10, in OdlUS XIX, 4), 72. točka obrazložitve.

² Prav tam.

³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-22/15 z dne 27. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 32/19), 22. točka obrazložitve.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 56/11), 9. točka obrazložitve.

⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-312/08 z dne 20. 5. 2010 (Uradni list RS, št. 47/10), 24. točka obrazložitve.

- ⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-230/10, 9. točka obrazložitve.
- ⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-22/15, 22. točka obrazložitve; št. U-I-230/10, 9. točka obrazložitve; in št. U-I-1/11 z dne 25. 5. 2011 (Uradni list RS, št. 45/11), 15. točka obrazložitve.
- ⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-312/08, 25. točka obrazložitve.
- ⁹ Prav tam.
- ¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-98/95, 18. točka obrazložitve.
- ¹¹ Komuna oziroma občina je bila temeljna organizacijska enota tega sistema. Predvideno je bilo, da bo na svojem ozemlju hkrati izvajala državne in lokalne naloge, vendar so v praksi prevladale državne. Posledično je občina postala prvostopenjski državni organ z univerzalno pristojnostjo za upravljanje vseh državnih nalog in je delovala pretežno kot prva stopnja državne uprave (J. Šmidovnik, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana 1995, str. 151–155).
- ¹² Drugi odstavek 21. člena ZLS določa: »Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:
- upravlja občinsko premoženje;
 - omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
 - načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
 - ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
 - v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi, za lokalne javne službe;
 - pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
 - skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
 - ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
 - ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
 - pospešuje vzgojno-izobraževalno, informacijsko, dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;
 - pospešuje razvoj športa in rekreacije;
 - pospešuje kulturno-umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
 - gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine, v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
 - opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
 - organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
 - skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
 - organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
 - lahko podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov;
 - organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
 - določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine, in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
 - sprejema statut občine in druge splošne akte;
 - organizira občinsko upravo;
 - ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.«
- ¹³ Glej podrobno ureditev ravnanja z mrtvimi od njihove smrti do pokopa od 5. do 20. člena ZPPDUP.
- ¹⁴ Prva alineja prvega odstavka 68. člena ZGJS določa, da se dejavnosti, ki so bile ob uveljavitvi ZGJS z zakoni in občinskimi odloki določene kot dejavnosti posebnega družbenega pomena na področjih materialne infrastrukture, do določitve posameznih gospodarskih javnih služb s področnimi zakoni štejejo za gospodarske javne službe. Glej tudi razlago zakonskih določb ZPPDUP, ZGJS in ZLS v odločbah Ustavnega sodišča št. U-I-48/97 z dne 6. 7. 2000 (Uradni list RS, št. 66/2000, in OdlUS IX, 185), 4. in 5. točka obrazložitve, in št. U-I-89/97 z dne 10. 7. 1997 (Uradni list RS, št. 45/97, in OdlUS VI, 105), 14. in 15. točka obrazložitve.
- ¹⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-48/97, 5. točka obrazložitve.
- ¹⁶ Predhodna in končna določba 153. člena ZJZP določa, da z dnem njegove uveljavitve prenehata obstajati možnost organiziranja javne gospodarske službe z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava (preneha veljati peta alineja 6. člena ZGJS) in možnost organiziranja z neposrednim prenosom dejavnosti (prenehanje veljavnosti 35. člena ZGJS).
- ¹⁷ Pogrebne in pokopališke dejavnosti ter dejavnosti urejanja grobov (glej 22. točko obrazložitve te odločbe).
- ¹⁸ Iz vsebine 2. in 3. člena ZPPDej bi bilo mogoče sklepati, da je želel zakonodajalec ohraniti režim dveh dejavnosti podobno kot po ZPPDUP. Vendar ni mogoče spregledati popolnoma drugačnega pravnega režima pri pogrebni dejavnosti in pogrebni dejavnosti 24-urne dežurne službe.
- ¹⁹ Člen 26 ZPPDej določa: »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.«

- ²⁰ Pri tem ni bil popolnoma konsistenten. Tako je na primer v pokopališko dejavnost prestavil tudi storitev oddajanja prostorov za grobove v najem.
- ²¹ Za to spremembo se v nadaljevanju uporablja pojem liberalizacija.
- ²² To potrjuje tudi njegova odločitev, da je občinam pridržal pristojnost izvajanja nadzora nad izvajanjem pogrebne dejavnosti na njihovem območju in ga ni prenesel na državo (glej prvi odstavek 55. člena ZPPDej).
- ²³ Prvi odstavek 140. člena Ustave uporablja pojem »lokalne zadeve«, vendar je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-98/95, 18. točka obrazložitve, pojem razširilo v »lokalno javno zadevo«.
- ²⁴ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-121/19 z dne 13. 6. 2019, 5. točka obrazložitve.
- ²⁵ Celoten odstavek od sklicevanja na pravno teorijo naprej povzet po J. Šmidovnik, nav. delo, str. 73–75.
- ²⁶ Primerjaj s stališčem Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-98/95, 20. točka obrazložitve: »Funkcija občine je zadovoljevanje javnih potreb na ravni lokalne skupnosti.«. Primerjaj še s prvim odstavkom 13. člena ZLS.
- ²⁷ Primerjaj L. Pitamic, Država (ponatis knjige iz leta 1927), GV Založba, Ljubljana 2009, str. 395–396.
- ²⁸ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-22/15, 24. točka obrazložitve.
- ²⁹ Primerjaj J. Šmidovnik, nav. delo, str. 73–75.
- ³⁰ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-98/95, 20. točka obrazložitve.
- ³¹ Primerjaj J. Šmidovnik, nav. delo, str. 73–75.
- ³² Pri čemer je treba pojasniti, da so določena temeljna področja še podrobneje urejena v posebnih zakonih, kot na primer financiranje (ZFO-1) in upravljanje s stvarnim premoženjem (Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 11/18 in 79/18 – ZSPDLS-1).
- ³³ Poročevalec DZ, št. 17, EPA 265, z dne 28. 6. 1993, str. 13.
- ³⁴ Prav tam, str. 25.
- ³⁵ Primerjaj I. Štefanec, Materialni ustavni zakon v slovenskem pravnem redu, Pravniki: revija za pravno teorijo in prakso, let. 69, št. 7/8 (2014), str. 469, in F. Grad, Meje zakonskega urejanja državne oblasti, Javna uprava, let. 35, št. 4 (1999), str. 611.
- ³⁶ Temu se še najbolj približajo zakoni, za katere Ustava predvideva, da se sprejemajo in posledično tudi spreminjajo s kvalificirano večino, a tega ne določa za področje lokalne samouprave. To so: 1) zakon, ki ureja razmerja med Državnim zborom in Vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere je Republika Slovenija prenesla izvrševanje dela suverenih pravic (četrti odstavek 3.a člena Ustave), 2) zakon, ki ureja volilni sistem pri volitvah v Državni zbor (četrti odstavek 80. člena Ustave), 3) zakon, ki ureja zakonodajni referendum (peti odstavek 90. člena Ustave), 4) zakon, ki ureja volitve v Državni svet (prvi odstavek 98. člena Ustave), 5) zakon, ki ureja vrsto, obseg in organizacijo obrambne nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja (prvi odstavek 124. člena Ustave), 6) zakon, s katerim se ustanovijo pokrajine (drugi odstavek 143. člena Ustave), in 7) zakon, s katerim se določita način in časovni okvir izvajanja načela srednjeročne uravnoteženosti državnih proračunov (tretji odstavek 148. člena Ustave). Vendar tudi ti zakoni nimajo hierarhično višjega pravnega položaja kot zakoni, ki se sprejemajo z navadno večino.
- ³⁷ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-348/96 z dne 27. 2. 1997 (Uradni list RS, št. 17/97, in OdlUS VI, 25), 8. točka obrazložitve.
- ³⁸ Prav tam.
- ³⁹ Glej prvi odstavek 55. člena ZPPDej.
- ⁴⁰ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-1/11, 15. točka obrazložitve.
- ⁴¹ Pri čemer je očitek predlagatelja tako splošen, da sploh ne upošteva različnih oblik izvajanja gospodarske javne službe pogrebne in pokopališke dejavnosti ter posledične različne pravne narave prihodkov. Tako na primer, če se je občina odločila izvajati gospodarsko javno službo z ustanovitvijo javnega podjetja, neposredno ni prejela nobenega prihodka, ker je tega prejelo javno podjetje.
- ⁴² Odločba Ustavnega sodišča št. Up-2155/08, 5. točka obrazložitve.
- ⁴³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-54/99, 13. točka obrazložitve.
- ⁴⁴ Deveta alineja prvega odstavka 7. člena in tretji odstavek 16. člena ZPPDej.
- ⁴⁵ Združeno besedilo drugega in tretjega odstavka 12. člena ZPPDej, pri čemer tretji odstavek določa, da bosta Gospodarska zbornica Slovenije in Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije v soglasju z ministrstvom, pristojnim za gospodarstvo, določila podrobnejše osnovne standarde in normative za osnovni pogreb. Četrta alineja drugega odstavka 4. člena ZPPDej pa določa, da bo dokončen obseg osnovnega pogreba določil pokopališki red, ki ga sprejme občina z odlokom.
- ⁴⁶ Lahko je to storila, lahko pa je koncesijo podelila dvema različnima koncesionarjema, ali pa je za eno dejavnost podelila koncesijo, drugo pa je izvajala v drugi obliki.
- ⁴⁷ Pri tej oceni ni vezano na pojmovanje, podano s strani zakonodajalca, ampak o pravni naravi obremenitve odloči glede na njeno vsebino (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-181/01 z dne 6. 11. 2003, Uradni list RS, št. 113/03, in OdlUS XII, 88, 4. točka obrazložitve).
- ⁴⁸ ZPPDej predvideva še plačilo najemnine za najem groba oziroma grobnine (34. člen) in plačilo za uporabo pokopališča, pokopaliških objektov in naprav ter druge pokopališke infrastrukture (osemnajsta alineja drugega odstavka 4. člena).
- ⁴⁹ A. Kopal, Pravna narava RTV naročnine (prispevka), Podjetje in delo, št. 1 (2003), str. 136–139, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 37/11), 26. točka obrazložitve.
- ⁵⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-257/09, 26. točka obrazložitve.
- ⁵¹ Pojem pristojbina je sinonim za takso (M. Accetto in drugi, Pravni terminološki slovar, Založba ZRC SAZU, Ljubljana 2018, str. 229 in 355, ter odločba Ustavnega sodišča št. U-I-215/11, Up-1128/11 z dne 10. 1. 2013, Uradni list RS, št. 14/13, 6. točka obrazložitve oziroma sprotna opomba št. 5).
- ⁵² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-181/01, 5. točka obrazložitve.

⁵³ A. Kobal, nav. delo, str. 136–139.

⁵⁴ Za vsebino dejavnosti glej 24. točko obrazložitve te odločbe.

⁵⁵ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-233/97, 7. točka obrazložitve.

⁵⁶ Prav tam.

⁵⁷ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-296/95 z dne 27. 11. 1997 (Uradni list RS, št. 82/97, in OdlUS VI, 157), 9. točka obrazložitve.

⁵⁸ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-181/01, 7. točka obrazložitve.

⁵⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-233/97, 10. točka obrazložitve.

⁶⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-215/11, Up-1128/11, 8. točka obrazložitve.

⁶¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-299/96, 4. točka obrazložitve.

⁶² Zakon o komunalnih taksah (Uradni list SRS, št. 29/65, 7/70, 51/71 in 7/72, in Uradni list RS, št. 18/91 – ZKT).

⁶³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-299/96, 5. točka obrazložitve.

⁶⁴ Primerjaj še z odločbami Ustavnega sodišča, iz katerih izhaja, da občina ne more ustanoviti javne dajatve brez zakonske podlage (npr. odločbe št. U-I-269/97 z dne 9. 4. 1998, Uradni list RS, št. 33/98, in OdlUS VII, 64, 5. točka obrazložitve; št. U-I-13/04 z dne 23. 3. 2006, Uradni list RS, št. 35/06, in OdlUS XV, 21, 15. točka obrazložitve; št. U-I-26/06 z dne 28. 9. 2006, Uradni list RS, št. 23/06, 5. točka obrazložitve; in št. U-I-27/06 z dne 28. 9. 2006, Uradni list RS, št. 105/06, in OdlUS XV, 68, 5. točka obrazložitve).

⁶⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-299/96, 4. in 5. točka obrazložitve.

⁶⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-233/97, 11. točka obrazložitve.

⁶⁷ Odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-287/95 z dne 14. 11. 1996 (Uradni list RS, št. 68/96, in OdlUS V, 155), 14.–16. točka obrazložitve; št. U-I-213/03 z dne 12. 1. 2006 (Uradni list RS, št. 13/06, in OdlUS XV, 2), 28. točka obrazložitve; in št. U-I-238/07 z dne 2. 4. 2009 (Uradni list RS, št. 32/09, in OdlUS XVIII, 13), 32. točka obrazložitve.