

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

EVROPSKI PRISTOP K JAVNIM SLUŽBAM

Andreja Pušaver

Ljubljana, januar 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO
UNIVERZITETNEGA PROGRAMA I. STOPNJE

EVROPSKI PRISTOP K JAVNIM SLUŽBAM

Kandidatka: Andreja Pušaver

Vpisna številka: 04036438

Mentor: dr. Marjan Brezovšek

Ljubljana, januar 2011

IZJAVA O AVTORSTVU

Diplomskega dela

Podpisana Andreja Pušaver, študentka z vpisno številko 04036438, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Evropski pristop k javnim službam.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oziroma ideje predstavljene kot moje lastne - kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Mirjana Brus Poglajen
Povzetek je prevedla Maja Davis.

Ljubljana, 17.01.2011

Podpis avtorice:

POVZETEK

Javne službe v državah članicah Evropske unije ureja zraven nacionalnega prava tudi pravo Skupnosti. Prvič se je v pravnem redu Skupnosti pojem *services of general interest* oziroma storitve splošnega pomena ali javne službe omenil šele s sprejemom Amsterdamske pogodbe leta 1997, s katero so se na novo vnesle nove določbe v Pogodbi o Evropski skupnosti, ki se nanašajo neposredno na dejavnosti gospodarskih javnih služb.

Pogodbe, dokumenti in direktive določajo, da lahko imajo države članice Skupnosti dve vrsti javnih služb, in sicer lahko imajo gospodarske oziroma *services of general economic interest* ali pa negospodarske oziroma *services of general non-economic interest* javne službe. Te javne službe lahko izvajajo na različne načine.

Države članice uživajo kar precej samostojnosti na področju javnih služb, saj kot je že omenjeno, te same izberejo način izvajanja javnih služb, prav tako pa lahko same izberejo način njihovega financiranja. Vendar morajo pri tem paziti, da ne izkrivljajo konkurence, ki je eno temeljnih načel Evropske unije.

Ključne besede: javne službe, gospodarske javne službe, negospodarske javne službe, državna pomoč, sistem financiranja, konkurenca in liberalizacija.

SUMMARY

EUROPEAN APPROACH TO PUBLIC SERVICES

In addition to national legislation, public services in EU Member States are also governed by Community legislation. The term services of general interest first appeared in the Community acquis with the adoption of the Treaty of Amsterdam in 1997 which introduced new provisions in the Treaty establishing the European Community that refer directly to the activity of commercial public services.

Furthermore, agreements, documents and directives stipulate that Member States of the Community can have two types of public services. Namely, they can have commercial services or services of general economic interest or non-commercial services or services of general non-economic interest. These public services can be implemented in different ways.

Member States enjoy a relatively high level of independence with regard to public services since, as mentioned before, they can themselves choose the method of public service implementation, as well as their financing method. However, they must pay due regard to avoid distortion of competition, one of the founding principles of the European Union.

Key words: public services, commercial public services, non-commercial public services, state aid, financing system, competition and liberalisation.

KAZALO

1	UVOD.....	1
1.1	IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2	OPREDELITEV PROBLEMA.....	1
1.3	NAMEN IN CILJ	1
1.4	METODA DELA.....	2
1.5	STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	2
2	JAVNE SLUŽBE.....	4
2.1	ZGODOVINSKI, JEZIKOVNI IN PRAVNI POGLED UPORABE POJMA JAVNE SLUŽBE	4
2.2	OPREDELITEV POJMA JAVNE SLUŽBE	6
3	JAVNE SLUŽBE V EVROPSKI UNIJI.....	9
3.1	ZGODOVINSKI PREGLED EVROPSKEGA ZDRUŽEVANJA.....	9
3.1.1	Ustanovitvene pogodbe.....	10
3.1.1.1	Pariška pogodba.....	10
3.1.1.2	Rimska pogodba	11
3.1.1.3	Spremembe in dopolnitve ustanovitvenih pogodb.....	12
3.1.2	Od Pogodbe o Evropski uniji do Lizbonske pogodbe.....	14
3.2	REGULATIVNA PRISTOJNOST EVROPSKE SKUPNOSTI IN VRSTE JAVNIH SLUŽB..	17
3.2.1	Regulativna pristojnost Evropske skupnosti	17
3.2.2	Vrste javnih služb	20
3.2.2.1	Gospodarske javne službe oziroma services of general economic interest	23
3.2.2.2	Negospodarske javne službe oziroma services of general non-economic interest.....	24
3.2.2.3	Pravna praksa opredelitve gospodarskih in negospodarskih javnih služb.	25
3.3	NAČIN IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB.....	26
3.3.1	Izvajanje gospodarskih javnih služb.....	26
3.3.1.1	V režiji upravnih služb države ali lokalnih skupnosti	29
3.3.1.2	Javno podjetje	29
3.3.1.3	Koncesije.....	30
3.3.1.4	Javo-zasebno partnerstvo	32
3.3.2	Izvajanje negospodarskih javnih služb	37
3.3.2.1	Javni zavodi.....	37
3.4	SISTEM FINANCIRANJA JAVNIH SLUŽB IN DRŽAVNA POMOČ	39
3.4.1	Sistem financiranja javnih služb	39
3.4.2	Pojem državne pomoči po pravu Evropske skupnosti.....	39

3.4.3	Državne pomoči in javne službe	40
3.4.3.1	Pravna praksa na področju javnih služb	41
3.5	KONKURENCA V EVROPSKI UNIJI	44
3.5.1	Pojem konkurence po pravu Evropske skupnosti	44
3.5.2	Konkurenca na področju javnih služb	45
3.5.2.1	Pravna praksa na področju konkurence	46
3.6	LIBERALIZACIJA JAVNIH SLUŽB V EVROPSKI UNIJI	48
3.6.1	Pojem liberalizacije	48
3.6.2	Liberalizacija gospodarskih javnih služb v Evropski uniji	49
4	JAVNE SLUŽBE V REPUBLIKI SLOVENIJI	51
4.1	VRSTE JAVNIH SLUŽB IN REGULATIVNA PRISTOJNOST DRŽAVE IN LOKALNIH SKUPNOSTI	51
4.1.1	Gospodarske javne službe	52
4.1.2	Negospodarske javne službe	55
4.2	NAČIN IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB	58
4.2.1	Izvajanje gospodarskih javnih služb	58
4.2.1.1	Režijski obrat	59
4.2.1.2	Javni gospodarski zavodi	59
4.2.1.3	Javno podjetja	60
4.2.1.4	Koncesije in vlaganje javnega kapitala	61
4.2.1.5	Javno-zasebno partnerstvo	62
4.2.2	Izvajanje negospodarskih javnih služb	63
4.2.2.1	Javni zavodi in zavodi na podlagi koncesij	63
4.3	SISTEM FINANCIRANJA JAVNIH SLUŽB	65
4.3.1	Financiranje gospodarskih javnih služb	65
4.3.2	Financiranje negospodarskih javnih služb	66
5	JAVNE SLUŽBE V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH	69
5.1	FRANCIJA	69
5.1.1	Gospodarske javne službe v Franciji	70
5.2	NEMČIJA	71
5.2.1	Gospodarske javne službe v Nemčiji	71
5.3	VELIKA BRITANIJA	72
5.3.1	Gospodarske javne službe v Veliki Britaniji	74
6	ZAKLJUČEK	75
	LITERATURA IN VIRI	78

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFOV:

Graf 1: Zaposleni v javnem sektorju.....	21
--	----

KAZALO SLIK:

Slika 1: Evropska skupnost za premog in jeklo	10
Slika 2: ESJE in EGS	12
Slika 3: Prva širitev Skupnosti.....	13
Slika 4: Širitve v 80. letih	14
Slika 5: Trije stebri EU	15
Slika 6: Tretja širitev EU.....	16
Slika 7: Oblike in načini izvajanja javnih služb	28
Slika 8: Financiranje javnega zavoda.....	68

KAZALO TABEL:

Tabela 1: Zaposleni v javnem sektorju	22
Tabela 2: Delež gospodarskih javnih služb v EU leta 1997.....	24
Tabela 3: Javno-zasebno partnerstvo starih članic EU po sektorjih	36
Tabela 4: Javno-zasebno partnerstvo novih članic EU po sektorjih	37
Tabela 5: Gospodarske javne službe	53
Tabela 6: Negospodarske javne službe	56
Tabela 7: Število in vrednost javno-zasebnega partnerstva od leta 1987 do 2006.....	73
Tabela 8: Število in vrednost javno-zasebnega partnerstva med letoma 1987- 2005.....	73

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
EAEC	European Atomic Energy Community
ECSC	European Coal and Steel Community
EEC	European Economic Community
EDF	Électricité de France
EEA	Enotni evropski akt
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo
ESJE	Evropska skupnost za jedrsko energijo
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
FFSA	Fédération française des sociétés d'assurances
GB	GB-Inno-BM SA
PES	Pogodba o Evropski skupnosti
PZ	Pomorski zakon
RATP	Régie Autonome des Transports Parisiens
RTP	Radotelevisão Portuguesa
RTT	Régie des Télégraphes et des Téléphones
SCI	Sociedade Independente de Comunicação
ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZJC	Zakon o javnih cestah
ZJZP	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
ZKC	Zakon o kontroli cen
ZOFVI	Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja
ZPCP-1	Zakon o prevozih v cestnem prometu
ZPIS-1	Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju
ZPSto-2	Zakon o poštnih storitvah
ZSV	Zakon o socialnem varstvu
ZUJIK	Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo
ZVis	Zakon o visokem šolstvu
ZVO-1	Zakon o varstvu
ZZ	Zakon o zavodih
ZZdej	Zakon o zdravstveni dejavnosti
ZZelP	Zakon o železniškem prometu

SEZNAM SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

Prevod iz angleškega jezika

agencies	agencije
common law	običajno pravo
concession	koncesija
devolution	prenos izvajanja
European Atomic Energy Community	Evropska skupnost za jedrsko energijo
European Coal and Steel Community	Evropska skupnost za premog
European Commission	Evropska komisija
European Economic Community	Evropska gospodarska skupnost
franchising/licensing	dodeljevanje posebnih in izključnih pravic
Green paper	Zelena knjiga
Italin lottery	Italijanska loterija
new public management	novi javni menedžment
privatization	privatizacija
partnerships	partnerstva
public-private partnership	javno-zasebno partnerstvo
public service obligation	obveznosti javnih služb
public services	javne službe
public utility	javne službe
purchase of services	naročanje storitev
services of general Interest	storitve splošnega pomena
services of general economic interest	storitve gospodarskega pomena
White Paper	Bela knjiga
services of general non-economic interest	storitve negospodarskega pomena

Prevod iz francoskega jezika

Fédération française des sociétés d'assurances	Francoska zveza zavarovalnic
service public administratif	upravne javne službe
service public industriel et commerciaux	gospodarske javne službe
Sociedade Independente de Comunicação	socialna neodvisna organizacija
le service public	javne službe

Prevod iz latinskega jezika

Concedere	koncesije
-----------	-----------

Prevod iz nemškega jezika

die Daseinvorsorge	javne službe
Dienst an der Öffentlichkeit	javne službe

öffentliche Dienst
Die Verwaltung als Leistungsträger

javne službe
vlada kot ponudnik storitev

1 UVOD

1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

Vsak človek, ki se rodi mora, za obstanek na Zemlji sam zadovoljiti svoje osnovne potrebe, medtem ko mu država oziroma skupnost, v kateri živi, omogoča zadovoljitev dobrin, ki so v javnem interesu, javne dobrine. Te dobrine so srce javnih služb, ki so nastale ob koncu 19. stoletja. To ne pomeni, da so se javne službe začele razvijati šele takrat, pač pa so se javne službe razvijale skozi zgodovino, od antike pa vse do danes. Danes je njihova opredelitev še posebej v ospredju držav članic Evropske unije, kamor spada tudi Republika Slovenija, ki je v to skupnost vstopila leta 2004. S pristopom k Evropski uniji države članice izgubijo del svoje suverenosti, kar pomeni, da je pravo Skupnosti nad pravom držav članic. Torej se mora pravo držav članic »prilagajati« pravo Skupnosti na vseh področjih, tudi na področju javnih služb.

1.2 OPREDELITEV PROBLEMA

Pojem javne službe je danes eno od osrednjih vprašanj upravne teorije, o katerem obstaja več razlag, vendar pa ni možno trditi, da tako v praksi kot v teoriji obstaja le ena definicija tega pojma. Zaradi tega je pojem javne službe težko definirati, vendar je jasno, da gre pri javnih službah za zagotavljanje javnih dobrin vsem uporabnikom pod enakimi pogoji.

Javne službe se v Skupnosti, kakor tudi v večini držav članic, delijo na gospodarske javne službe oziroma *services of general economic interest* in na negospodarske javne službe oziroma *services of general non-economic interest*. Kot je že omenjeno, ne obstaja enotna definicija javnih služb, prav tako v Skupnosti ne obstaja definicija gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Vendar je možno zaslediti vrsto dokumentov, ki urejajo to področje. Gospodarske in negospodarske javne službe lahko definiram le s pomočjo pravne prakse Skupnosti. To zame predstavlja velik problem, saj je pravna praksa v večini napisana le v angleškem jeziku, v slovenskem jeziku obstajajo le kratki povzetki nekaterih primerov pravne prakse.

Ker ne obstaja ena sama literatura o evropskem pristopu k javnim službam, bom v svoji diplomski nalogi s pomočjo pravne prakse Skupnosti in predvsem slovenske literature kar se da podrobno predstavila evropski pristop k javnim službam.

1.3 NAMEN IN CILJ

Namen moje diplomske naloge je podrobno predstaviti vpliv prava Skupnosti na področje javnih služb držav članic.

Cilji diplomske naloge so naslednji:

- opredeliti pojem javne službe,
- predstaviti zgodovino evropskega združevanja,
- predstaviti regulativno pristojnost Evropske skupnosti kot tudi Republike Slovenije na področju javnih služb,
- opredeliti vrste in načine zagotavljanja javnih služb,
- opredeliti državno pomoč in sistem financiranja javnih služb,
- predstaviti konkurenco na področju javnih služb,
- predstaviti liberalizacijo javnih služb,
- predstaviti in podrobneje opisati javne službe v Sloveniji ter
- predstaviti javne službe v Franciji, Nemčiji in v Veliki Britaniji.

1.4 METODA DELA

Diplomska naloga je predvsem sestavljena iz teoretičnega dela, ki zajema naslednje metode:

- metodo opisovanja oziroma metodo deskripcije,
- metodo primerjave oziroma metodo komparacije,
- metodo kompilacije oziroma metodo povzemanja različnih domačih in tujih virov,
- metodo dedukcije oziroma metodo sklepanja o posebnih ali posameznih dejstvi na osnovi splošnih spoznanj in
- metodo indukcije oziroma metodo utemeljevanja splošnih spoznanj na podlagi posameznih ali posebnih dejstev.

1.5 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Svojo diplomsko nalogo sem razdelila na pet poglavij. V prvem poglavju sem opredelila izhodišče diplomske naloge, opis problema, namen in cilje diplomske naloge ter metodo dela.

Drugo poglavje zajema zgodovinski, jezikovni in pravni pogled uporabe pojma javne službe ter opredelitev pojma javne službe.

V naslednjem, tretjem poglavju, so opredeljene javne službe v Evropski uniji. Poglavje se začne z zgodovinskim pregledom evropskega združevanja, nadaljuje z regulativno pristojnostjo Evropske skupnosti, čemur sledi opredelitev vrst javnih služb v Skupnosti in način izvajanja le-teh, sledi opredelitev državne pomoč in sistem financiranja javnih služb, zaključni pa se z opredelitvijo konkurence in liberalizacije.

Četrto poglavje opredeljuje javne službe v Republiki Sloveniji. Začne se z vrstami in regulativno pristojnostjo države in lokalnih skupnosti na področju javnih služb, nadaljuje

se z opredelitvijo načina izvajanja javnih služb v Sloveniji, konča pa s sistemom financiranja javnih služb v Sloveniji.

V zadnjem, petem, poglavju so predstavljene javne službe v nekaterih državah članicah Evropske unije, in sicer v Franciji, Nemčiji in v Veliki Britaniji. Poudarek v tem poglavju je predvsem na predstavitvi gospodarskih javnih služb v omenjenih državah članicah.

2 JAVNE SLUŽBE

2.1 ZGODOVINSKI, JEZIKOVNI IN PRAVNI POGLED UPORABE POJMA JAVNE SLUŽBE

Vsak človek, ki se je rodil, je moral za svoj obstanek na Zemlji zadovoljiti svoje potrebe. Človeške potrebe lahko razdelimo v različne skupine, med katerimi so najpomembnejše biološke potrebe, sledijo jim socialne potrebe. Kljub temu mora človek zraven bioloških in socialnih potreb zadovoljiti tudi ostale potrebe. Iz tega lahko sklepam, da je človek psihofizično in socialno bitje, katerega delovanje je usmerjeno v zadovoljevanje potreb.

Človek je tudi družbeno bitje, ki najlažje zadovolji svoje potrebe v družbenem sožitju. Vendar je v življenju družbene skupnosti potrebno, da se posameznik zaveda, da mora zraven osebnih potreb zadovoljiti tudi potrebe skupnosti. Z zadovoljevanjem slednjih, splošno družbenih potreb, si je človek zagotovil obstoj v skupnosti. Skupnost, družba, v kateri človek ustvarja, pa mora ponujati svojim članom določeno količino dobrin, ki jih lahko člani skupnosti neposredno uporabijo ali pa se te posredno uporabljajo za zagotavljanje drugih dobrin.

Ljudje danes večinoma živimo v državah, katere v javnem interesu zagotavljajo javne dobrine, ki se ločijo od ostalih dobrin. Za javne dobrine je bistveno, da se zagotavljajo širši skupini prebivalcev na širšem območju. Dobavljajo se skupno, medtem ko se financirajo solidarno. Te dobrine so nekonkurenčne, njihova bistvena značilnost je, da se jim posameznik ne more odreči na način, da jih ne bo plačal. Vendar nobena dobrina ni po svoji naravi taka, da bi ta zaradi svojih lastnosti spadala v področje javnih zadev. (Brezovnik, 2008, str. 9).

Javne zadeve so se od preteklosti do danes spremenile. V preteklosti so v okviru javnih zadev države ščitile pravni red in javno varnost, medtem ko danes države zraven ščitenja pravnega reda in varnosti zagotavljajo družbi pomembne dobrine, ki so srce javnih služb.

Čeprav so potrebe posameznika nastale z rojstvom oziroma nastankom njega, je pojem javna služba¹ nastal ob koncu 19. stoletja. Vendar to ne pomeni, da so se javne službe začele razvijati šele takrat. Javne službe so se razvijale skozi zgodovino, od antike pa vse do danes. Sprva so predstavljale različne vrste dejavnosti, ki so jih izvajale družbene skupnosti za zagotavljanje in zadovoljevanje potreb prebivalstva², šele ob koncu 19. stoletja so dobile svoj pravi pomen, javne službe.

¹ Javna služba ali v francoščini *service public* je nastala ob koncu 19. stoletja v praksi francoskega Državnega sveta, ki je javno službo označil kot aktivnost uprave po načelih javnega prava (Brezovnik, 2008, str. 12).

² Kitajci so že v času antike upravljali namakalne sisteme, kanale, varovali javna skladišča žita, Inki so v svojem času gradili ceste in zagotavljali dobavo vode, medtem ko so v rimskem času Rimljani upravljali gledališča in penzione. V času srednjega veka so mesta skrbela za obrambo, javni red in pravosodje, ceste,

V tem času je razvoj javnih služb potekal vzporedno z razvojem meščanske države ter bil predmet zakonodaje³. Sprva, ko je imela država vlogo »nočnega čuvaja«, je bilo število dejavnosti, ki so se izvajale v splošnem interesu, zelo omejeno, saj se je v tem času država ukvarjala predvsem z obrambo pred zunanjimi sovražniki ter ohranjala varnost, red in mir na njenem območju. S krepitvijo meščanstva le-to ni zmoglo več zadovoljevati vseh potreb novo nastajajoče družbe, zato je vmes posegla država, tako da je začela prevzemati nove in nove naloge, s katerimi je zagotovila nemoten kapitalistični način proizvodnje. Tako je država v tistem času izobraževala kadre, ustanavljala šole in storitve ter druge službe, ki so bile nujno potrebne za razvoj takratne meščanske družbe (Brezovnik, 2008, str. 14).

K sami miselni tvorbi pojma javne službe⁴ je največ prinesla francoska pravna teorija. Posebno mesto v francoski teoriji pripada Leonu Duguitu. Duguit je bil v takratnem času pod vplivom tedanjih francoskih družbenih razmer, torej je deloval in živel v času, ko se je izredno razmahnila tako imenovana servisna funkcija države⁵ s pojavom javnih služb. Duguit je v svojem znanem delu o preobrazbi javnega prava državo razglasil za sistem, ki organizira in koordinira javne službe. V tistem času je tako v teoriji kot tudi v praksi dozorelo spoznanje, da država ni samo suverena oblast, ki s silo zapoveduje skupinam posameznikov, ampak mora silo uporabljati tudi za ustvarjanje in izvajanje javnih služb. Duguit je v svojem razmišljanju o pojmu javne službe po mnenju Krbeka pretiraval, saj je celotno državno delovanje označil s pojmom javne službe in s tem državo označil kot skupek javnih služb (Brezovnik, 2008, str. 14). Tudi Virant (2009, str. 127) je glede Duguitove teorije enotnega mnenja kot je Krbek. Virant meni, da je Duguit označil javno službo kot vsako dejavnost, ki je neizogibno potrebna za obstoj in razvoj družbe, in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo.

Duguitu je sledila vrsta teoretikov, skupno vsem pa je, da so javno službo označili kot subjekt, ki zadovoljuje potrebe. V francoski pravni teoriji ima pojem javne službe danes simboličen pomen, in sicer javne službe danes v Franciji razumejo kot dejavnost, ki jo bodisi direktno bodisi indirektno zagotavlja javna oblast v splošnem interesu (Brezovnik, 2008, str. 14). Torej je pojem javne službe v francoskem pravu še vedno pojmovan izredno široko, tako da zajema tudi oblastno dejavnost državnih organov. Tako

mostove, pristanišča, svetilnike, prav tako je v tem času bilo poskrbljeno za socialno skrbstvo, zdravstvo in za šole. V 18. in 19. stoletju pa so se razvile nove dejavnosti, za katere so skrbele države. Te dejavnosti so bile upravljanje s kanali, železnico, plinovodi, vodovodi in električnim omrežjem ter so se sprva izvajale le v zasebni, kasneje pa v javni sferi (Brezovnik, 2008, str. 12).

³ V zgodnji fazi pravne ureditve javne službe je zakonodaja urejala predvsem način upravljanja in lastništvo nad javnimi službami. V tem obdobju je bilo izvajanje javnih služb prvenstveno prepuščeno osebam javnega prava, osebe zasebnega prava pa so izvajale dejavnosti javnih služb pod nadzorom javnih oblasti na podlagi koncesij ali odredb (Brezovnik, 2008d, str. 13).

⁴ Za francoze je temeljni pojem upravnega prava javna služba oziroma *le service public*, ki zajema veliko širši krog dejavnosti kot pri nas.

⁵ Poznamo servisno in oblastno ali regulatorno funkcijo države. Prva zagotavlja javne dobrine in storitve, medtem ko je druga, regulatorna, oblastne narave.

v francosko opredelitev pojma javne službe sodijo tudi pravosodje, diplomacija ter skrb za javni red in mir (Virant, 2009, str. 127).

Institut javne službe je iz francoskega prava prevzela nemška pravna teorija, ki ji je sledila avstrijska normativna pravna šola. Slednja si je pojem javne službe razlagala najširše, saj njena razlaga sloni na ideji identičnosti države in prava. Izhajajoče iz slednjega je vsak izvršilec prava javni organ in vsaka služba javnega organa javna služba. Danes ima pojem javna služba pravni pomen (Krbek v: Brezovniku, 2008, str. 14).

Pojem javne službe⁶ lahko zasledimo tudi v anglosaksonski upravnopravni teoriji in praksi. Ta se je zaradi porasta javnih služb v intervencijskih državah, v Angliji in v Združenih državah Amerikah, posvetila proučevanju tega pojma. Danes v državah z anglosaksonsko ureditvijo razumejo pojem javne službe pretežno kot političen pojem, medtem ko so si ga v preteklosti razlagali kot praven pojem. Torej danes javne službe razumejo kot dejavnost, ki jo na direkten ali indirektn način izvaja javna oblast v splošnem interesu (Brezovnik, 2008, str. 14).

Po drugi svetovni vojni je pojem javna služba bil zaznaven tudi v jugoslovanskem pravu. Najbolj široko je ta pojem uporabljal nekdanji jugoslovanski zakonodajalec po letu 1952, ko je ta niz dejavnosti proglasil za javno službo, brez izrednih kriterijev. Po letu 1963 je bil iz ustavnih zakonskih tekstov pojem javna služba izpuščen. Nadomestil ga je termin delovna organizacija⁷. V ustavi iz leta 1974 pa je bil v Jugoslaviji uporabljen poseben pojem dejavnosti v posebnem družbenem interesu, ki je bil nadomestek za javne službe.

2.2 OPREDELITEV POJMA JAVNE SLUŽBE

Pojem javne službe je eno od osrednjih vprašanj upravne teorije, ki ga pa ne moremo opisati z eno samo definicijo. V sodobni pravni teoriji se pojavljata dve definiciji pojma, ki sta načeloma različni oziroma dajeta dva različna opisa pojma javne službe.

Prva, materialna definicija se osredotoča na vsebino in namen javne službe, medtem ko se druga, funkcionalna definicija osredotoča na subjekt, ki javno službo opravlja. Torej kot je že omenjeno, ti dve definiciji nista enaki, saj skuša vsaka zase prikazati pojem javne službe iz različnega zornega kota.

Pirnat (1992, str. 67) skuša v svojem članku opredeliti materialni pogled na javne službe. Pirnat se zaveda, da se pri materialni opredelitvi javnih služb pojavi problem, ki se nanaša na vprašanje, zakaj in po katerih kriterijih oziroma kdaj naj bo neka dejavnost zaradi svoje vsebine javna služba. Problem opredelitve je bil najbolj aktualen v času, ko se je Slovenija

⁶ Za pojem javne službe se v angleškem jeziku uporabljata izraza *public service* in *public utility*.

⁷ Delovna organizacija je označevala organizacijsko obliko, ki je opravljala tako proizvodne kot tudi družbene službe.

osamosvajala, saj v prejšnjem režimu niso poznali besedne zveze javna služba, pač pa, kot je že omenjeno v prejšnjem poglavju, so ta pojem enačili z dejavnostjo posebnega družbenega pomena. Zato je Pirnat ugotovil, da ni odvisno le od narave nalog oziroma dejavnosti, ali bo ta dejavnost spadala v okvir uprave ali ne, pač pa je odvisno od zgodovinskega in ideološkega stališča. Zato je leta 1992 postavil kriterije, s pomočjo katerih je možno neko dejavnost uvrstiti v okvir javne uprave. Ti kriteriji so:

- odsotnost delovanja tržnih zakonitosti pri izvrševanju dejavnosti⁸,
- nujnost trajnega opravljanja neke dejavnosti⁹,
- določljivost kroga uporabnikov¹⁰ in
- prisilnost pri izvrševanju ali financiranju neke dejavnosti¹¹.

Pirnat je torej opredelil kriterije, ki so najpomembnejši splošni kriteriji za materialno opredelitev javnih služb. Danes ti kriteriji, zraven ostalih, v večji ali manjši meri veljajo za vse javne službe.

Splošnejše kot Pirnat je Brezovnik (2008, str. 19) opredelil, da pod materialnim pojmom javne službe teorija razume vsako dejavnost, ki jo družba zaradi njenega pomena za družbeni, socialni, ekonomski ali kulturni razvoj podredi posebnemu pravnemu režimu javne službe, ki je drugačen od pravnega režima »zasebne« službe. Medtem ko je formalen pojem javne službe po njegovem mnenju pomemben le izvajalcem javnih služb, kar pomeni, da ima neka dejavnost značaj javne službe le, če jo izvaja oseba javnega prava.

⁸ Prvi kriterij ima precejšen razpon, kje postaviti mejo med tržno in netržno dejavnostjo. Vendar je Pirnat opredelil merilo, ki meri presojo, koliko se na trgu ponudba prilagaja povpraševanju. Pri tem je Pirnat dejal, da če na trgu ni mogoče ustvariti ravnovesja, potem gre za netržno dejavnost. Drugo merilo tega kriterija se nanaša na vrednotenje rezultatov dela, medtem ko se tretje merilo nanaša na financiranje (Pirnat, 1992, str. 72).

⁹ Drugi kriterij se nanaša na stopnjo nujnosti trajnega opravljanja neke dejavnosti. Visoka stopnja nujnosti pomeni, da ni nadomestne dobrine, vendar pa je trajnost njenega zagotavljanja odvisna od obstoja in dela uporabnikov ali družbe kot celote. Torej javne službe so tiste dejavnosti, pri katerih je močno poudarjen splošni družbeni interes za njeno izvrševanje (Pirnat, 1992, str. 72).

¹⁰ Javna služba je lahko le tista dejavnost, katere dobrine morajo biti na razpolago vsem, gre za kolektivne dobrine, kot so na primer javna razsvetljava, javne ceste (Pirnat, 1992, str. 72).

¹¹ V četrtem kriteriju je opredelil javne službe kot prisilne dejavnosti, kar pomeni, da morajo javne službe dobrino včasih po potrebi posamezniku tudi vsiliti (npr. priključitev na kanalizacijo, odvoz komunalnih odpadkov), prav tako pa so javne službe tiste dejavnosti, ki jih je možno izvrševati le s prisilnimi sredstvi (javni red in mir). Prisilnost se kaže tudi pri posrednem financiranju, kjer uporabnik ne vidi ekvivalenta med svojim prispevkom in koristjo (Pirnat, 1992, str. 72).

Virant (2009, str. 127) se ne strinja z Breznikovo opredelitvijo pojma, saj pravi, da so javne službe pri nas opredeljene le funkcionalno, kar pomeni, da pojem javna služba označuje dejavnost in ne izvajalca te dejavnosti. Natančneje, pravi, da je javna služba dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine, in ki jo opredeljujejo naslednje značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu,
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost in
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu¹².

Kot je že omenjeno k miselni tvorbi pojma javne službe je največ prinesla francoska pravna teorija¹³, od katere je drugi del stare francoske teorije bližji današnjemu pojmu javnih služb. Zato ima danes pri nas pojem javna služba bistveno ožji pomen kot v času francoske pravne teorije. Javna služba danes zajema le servisno dejavnost javnega sektorja, ne pa tudi oblastnih funkcij. Zato lahko javne službe označimo kot odraz servisne funkcije javnega sektorja (Virant, 2009, str. 127).

Senčur in Štrus (2003a, str. 104) sta enakega mnenja kot Virant, saj menita, da je pri nas uveljavljen le funkcionalen pomen javnih služb. Torej javne službe definirata kot dejavnost, za izvajanje katere je odgovorna javnopravna skupnost¹⁴. Javne službe so za njiju dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine, ki so izvzete iz tržne sfere in prenesene v javno sfero, za njih pa velja poseben pravni režim. Kriterije za javne službe po njunem mnenju postavlja zakonodajalec, ki ga vodijo številni objektivni kriteriji. Ti kriteriji¹⁵ so:

- nujnost kontinuiranega zagotavljanja dobrin,
- trg ne pokriva v zadostni meri vseh potreb po tej dobrini,
- nekatere dejavnosti so po naravi monopolne in
- včasih je treba določene dobrine ljudem vsiliti.

¹² Javnopravni režim ali regulacijo javne službe ureja država, deloma tudi lokalna skupnost, kadar gre za javno službo v lokalnem pomenu.

¹³ Francoska pravna teorija javnih služb se nahaja na straneh 5 in 6.

¹⁴ Javnopravna skupnost je država ali občina.

¹⁵ Kriteriji opredelitve javnih služb po Senčurju in Štrusu so enaki kriterijem Pirnata.

3 JAVNE SLUŽBE V EVROPSKI UNIJI

3.1 ZGODOVINSKI PREGLED EVROPSKEGA ZDRUŽEVANJA

Prve ideje evropske povezanosti segajo v čas pred našim štetjem, natančneje v leto 355 pred našim štetjem, ko je 81-letni atenski govornik Istokrat zapisal svoj manj znani spis, ki govori o miru¹⁶. Vendar je preteklo kar nekaj časa od prve ideje evropske povezanosti do začetnih zametkov »uradne« evropske kulture ter do ugotovitve, da so ljudje na območju Evrope posebna civilizacijska enota, do poziva k politični enotnosti in do dejanske združitve (Accetto, 2006, str. 84).

Kljub spisu Istokrata so se vojne nadaljevale ter na nek način pripeljale oziroma izoblikovale ideje o združenih državah Evrope¹⁷. Te ideje kljub vojniam niso izumrle, pač pa so pripeljale do ustanovitve evropskih skupnosti v petdesetih letih 20. stoletja.

Leta 1946 je britanski premier Winston Churchill v govoru na züriški univerzi prvič predlagal ustanovitev Združenih držav Evrope, pri čemer je zagovarjal stališče, da ponovna združitev in vzpon Evrope lahko uspeta le ob predpostavki vzpostavitve partnerstva med Francijo in Nemčijo (Lajh in Kajnc, 2009, str. 18).

Ideja o ustanovitvi evropske skupnosti je priletela na plodna tla šele pet let pozneje, ko je francoski minister za zunanje zadeve, Robert Schuman razklano in s sovraštvom napolnjeno Evropo opozoril na nevarnost pred tretjo svetovno vojno. Schuman je 9. maja 1950 dejal, da Evrope ne bo mogoče ustvariti naenkrat ali po enostavnem načrtu, pač pa se bo lahko zgradila le s konkretnimi dosežki, ki bodo najprej ustvarili dejansko solidarnost. Prav tako je v svoji izjavi predlagal oblikovanje skupnega trga v dveh pomembnih gospodarskih panogah, ki so ju do tedaj uporabljali v vojaške namene, in sicer v industriji premoga in jekla (Moussis, 1999, str. 30–31).

¹⁶ Spis O miru govori o mirovnihi pogajanjih Aten s Hiosom, Kosom, Rodosom in Bizancem. Spis torej ne govori o združevanju Evrope, vendar po mojem mnenju spada med začetke evropskega združevanja, saj kot je Accetto (2006, str. 86) dejal, da Istokrat sodi v historični prikaz evropskega združevanja oziroma lahko ta tvori njegov začetek, saj govor o miru vsebuje vse poglavitne motive in predpostavke združevanja, ki jih najdemo pri kasnejših pobudah in ki so tudi temelji današnje Evropske unije.

¹⁷ Ime Evropa izhaja iz antične Grčije, in sicer Evropa bi naj bila v tistem času hči tirskega kralja Agenorja, ki je vladal Feneciji, deželi na obalah današnjega Libanona. V Evropo, hčer feničanskega kralja, se je zaljubil grški bog Zevs. Ta se je spremenil v veličastnega bika, saj je upal, da bo tako lahko zapeljal prelepo Evropo. Uspelo mu je. Evropa se mu je pognala na hrbet, ta pa jo je odnesel na obale Krete, kjer mu je rodila nekaj sinov. Zgodba se nadaljuje, pomembno pa je pri tem vedeti, da so Grki kontinentalno Grčijo takrat imenovali Evropa. Med 9. in 6. stol. pr. n. št. je antična Grčija širila svoje kolonije na večji del Sredozemlja, pri tem pa se je širilo tudi ime Evropa, vzporedno s širitvijo antične Grčije pa se je uveljavila tudi geografska in politična delitev na Evropo, Azijo in Afriko (Ješovnik, 2000, str. 3-4).

3.1.1 Ustanovitvene pogodbe

Evropska unija (v nadaljevanju EU) se je razvila iz treh ločenih Skupnosti, ki so temeljile na treh ustanovitvenih pogodbah. K ustanovitvenim pogodbam prištevamo Pariško pogodbo, ki je leta 1951 oziroma leta 1952 ustanovila Evropsko skupnost za premog in jeklo, Rimsko pogodbo, ki je leta 1957 oziroma 1958 ustanovila Evropsko skupnost za jedrsko energijo, in Evropsko gospodarsko skupnost (Lajh in Kajnč, 2009, str. 17).

S sprejetjem Pogodbe o Evropski skupnosti za premog in jeklo se je formalno začel evropski integracijski proces, katerega rezultat je današnja EU.

3.1.1.1 Pariška pogodba

Kot je že omenjeno je predlog za ustanovitev Evropske skupnosti za premog in jeklo¹⁸ (v nadaljevanju ESPJ) podal 9. maja 1950 Robert Schuman v svoji deklaraciji oziroma v Evropski deklaraciji. Vse evropske države je pozval, naj se odzovejo na njegov predlog, katerega cilj je bila vzpostavitev skupnega trga za vse izdelke. Vzpostavitev skupnega trga je po njegovem mnenju predstavljala pogoj za hitro in redno gospodarsko širitev. S svojim predlogom Schuman ni predvideval le gospodarske integracije, pač pa tudi politično integracijo, ki bi nastala na podlagi združitve temeljnih gospodarskih interesov evropskih držav. Čeprav je poziv francoskega ministra za zunanje zadeve veljal vsem evropskim državam, se je na njegov predlog pozitivno odzvalo le šest držav (Moussis, 1999, str. 31). Tem šestim državam, ki so Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg, lahko rečemo kar države ustanoviteljice in jih prikazuje slika 1.

Slika 1: Evropska skupnost za premog in jeklo



Vir: Bohinc (2007, str. 28).

Države ustanoviteljice so torej 18. aprila 1951 v Parizu podpisale prvo evropsko pogodbo, Pogodbo o Evropski skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju Pogodba o ESPJ) oziroma Pariško pogodbo. Pogodba o ESPJ je začela veljati šele po ratifikaciji, in sicer

¹⁸ Evropska skupnost za premog in jeklo ali v angleščini *European Coal and Steel Community* oziroma ECSC.

25. junija 1952. Glavni cilj te pogodbe je bil odprava različnih trgovinskih ovir in ustvaritev skupnega trga, kjer se bosta lahko premog in jeklo držav članic prosto gibala, prav tako pa se bodo lahko prosto gibali tudi delavci s področja jeklarstva in premogovništva na območju držav članic (Bohinc, 2007, str. 27).

ESPJ je začela delovati 10. avgusta 1952 pod vodstvom »očeta Evrope«, Jeana Monneta¹⁹. Sprva je ESPJ beležila velik uspeh, nato pa se je leta 1958 zgodila premogovniška kriza, saj je na svetovni trg prišla nafta. Kriza je povzročila hitro recesijo v premogovništvu ter povzročila postopno zaprtje kar štiristotih rudnikov v šestih državah članicah Skupnosti. Takrat se je Evropska skupnost usmerila na jedrsko energijo, ki je predstavljala novi potencialni vir energije, pri tem pa se je pojavila potreba po novi Evropski skupnosti.

ESPJ je bila ustanovljena le za 50 let, kar pomeni, da danes več ne deluje. Njena življenjska doba se je zaključila 23. junija 2002, njena pravila pa so postopoma postala del Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS) oziroma so bila vključena v Pogodbo o Evropski skupnosti (Ur. l. C 321E, v nadaljevanju PES).

3.1.1.2 Rimska pogodba

Leta 1957, natančneje 25. marca tistega leta, je bila v italijanskem mestu Rim podpisana Rimska pogodba. S to pogodbo sta bili ustanovljeni Evropska skupnost za jedrsko energijo²⁰ (v nadaljevanju ESJE²¹) in Evropska gospodarska skupnost²² (v nadaljevanju EGS). Ti dve pogodbi sta stopili v veljavo po ratifikaciji 1. januarja 1958.

Namen ESJE je bil ustvariti skupni trg za jedrske materiale in opremo, oblikovati skupno jedrsko zakonodajo, uvesti skupni sistem za zaloge jedrske energije ter uvesti skupne standarde za varnost in zaščito zdravja ter varnost prebivalstva pred ionizirajočim sevanjem. Vendar je bil ključni element te Pogodbe skupni raziskovalni program, ki naj bi se izvajal v skupnem raziskovalnem centru ter bi prispeval k napredku tehnologije in spodbujal jedrsko proizvodnjo v Evropi (Bohinc, 2007, str. 28).

Pogodba o ustanovitvi EGS je po svoji naravi in obsegu širše urejena kot Pogodba o ustanovitvi ESPJ oziroma lahko rečem, da je po svoji naravi in obsegu najširša in

¹⁹ Jean Monnet se je rodil leta 1888 v bogati družini, ki je proizvajala svetovno znan konjak. Zaradi narave družinskega posla je odraščal v stalnem stiku z mednarodnim okoljem, zato ni čudno, da je bila njegova poklicna pot izrazito mednarodno obarvana. Nato se je preusmeril v vojsko, kjer je preživel prvo in drugo svetovno vojno, ter se v tem času pripravljal za vrnitev nazaj v svojo rodno Francijo. Monnetova želja je bila, da bi se vrnil v Francijo z izdelanim načrtom za obnovo. Ob vrnitvi je prevzel vodenje Sveta za gospodarsko načrtovanje, obnovo in modernizacijo v Franciji ter prišel do ideje, da bi bilo za porušeno evropsko gospodarstvo najbolje, da bi države skupno koordinirale proizvodnjo in nabavo v težki industriji (Ješovnik, 2000, str. 15).

²⁰ Evropska skupnost za jedrsko energijo ali v angleščini *European Atomic Energy Community* oziroma EAEC.

²¹ Evropska skupnost za jedrsko energijo je bolj poznana pod imenom EURATOM.

²² Evropska gospodarska skupnost ali v angleščini *European Economic Community* oziroma EEC.

najsplošnejša pogodbeni ureditev razmerij v Evropski skupnosti, ki jo je kasneje nadgradila le Maastrichtska pogodba, in sicer leta 1992. Pogodba o ustanovitvi EGS je okvirna pogodba, ki na eni strani ureja temelje carinske unije²³, na drugi strani pa zastavlja cilje in določa splošne smernice za politiko na nekaterih področjih gospodarskih dejavnosti (Bohinc, 2007, str. 28). Po mnenju Beblerja (2007, str. 80) je bil temelj EGS ustvariti prostor brez notranjih meddržavnih meja, v katerem se bodo postopno uresničevale štiri svoboščine²⁴.

Slika 2: ESJE in EGS



Vir: Bohinc (2007, str. 28).

Slika 2 prikazuje države, ki so podpisale Rimsko pogodbo. Podpisnice Rimske pogodbe so bile le države ustanoviteljice, ki so podpisale tudi Pariško pogodbo. Kar pomeni, da se obseg Skupnosti od leta 1951 do leta 1957 ni povečal.

3.1.1.3 Spremembe in dopolnitve ustanovitvenih pogodb

Pariška in Rimski pogodba sta uvedli različne izvršne organe. Ti so bili 8. aprila 1965 združeni s Pogodbo o združitvi, ki je ustanovila enoten Svet ter enotno Komisijo Evropskih skupnosti. Zato ima Skupnost od 1. julija 1965 enoten Svet ministrov ter enotno Komisijo. Ta združitev velja za prvi korak pri združevanju treh evropskih skupnosti v enotno »Evropsko skupnost«.

Do sprejetja druge pogodbe, ki je spremenila in dopolnila ustanovitvene pogodbe, je preteklo kar nekaj časa. V tem času se je Skupnost tudi razširila. Takratna uradna politika Skupnosti je po mnenju Beblerja (2007, str. 191) pozdravljala »sleherno evropsko državo«, ki želi vstopiti v integracijo, pri čemer bi naj imela njena širitev neponovljivo

²³ Bistveno, kar je uvedla Rimski pogodba v državah podpisnicah, je oblikovanje skupnega trga med državami članicami. To pomeni carinsko unijo, ki je na eni strani povzročila odpravo carinskih dajatev, uvoznih kvot in druge trgovinske ovire med državami članicami, po drugi strani pa je uvedla skupne carinske tarife do držav nečlanic, uvedla pa je tudi štiri osnovne svobode (svoboda prostega pretoka blaga in prostega pretoka delavcev, svoboden pretok storitev in kapitala) (Moussis, 1999, str. 35).

²⁴ Štiri svoboščine so: prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala.

politično, zgodovinsko in moralno razsežnost, saj bi naj združena svoboda in demokratična Evropa naredili konec delitvam in krvavim spopadom na celini ter zmanjšali razlike in prinesli blagostanje tudi revnejšim evropskih državam, deželam in regijam²⁵.

Zaradi želje po večji Skupnosti je leta 1973 bila prva širitev Skupnosti. S tem so bile pogodbe o ustanovitvi Skupnosti dopolnjene s širitvami in s Pogodbo o pristopu Danske, Irske in Združenega kraljestva v EGS. Pogodbe so bile podpisane 22. januarja 1972, kar prikazuje slika 3.

Kandidatke za vstop v Skupnost so morale vedno same podati svojo individualno prošnjo, kar pomeni, da bodoče članice niso bile nikoli povabljene. Organi Evropske skupnosti, danes Evropske unije, so vložene prošnje obravnavali posamično oziroma vzporedno z drugimi prošnjami, kadar so te bile vsebinsko, časovno ali prostorsko povezane med seboj²⁶. Hitrost odziva Skupnosti na prošnjo za vstop vanjo je bila odvisna od zainteresiranosti njenih članic oziroma najbolj vplivnih članic (Bebler, 2007, str. 194).

Slika 3: Prva širitev Skupnosti



Vir: Bohinc (2007, str. 30).

Nekaj let za prvo razširitvijo se je zgodila druga širitev Skupnosti. Torej so bile pogodbe o ustanovitvi Skupnosti ponovno dopolnjene s pogodbo o članstvu Grčije, ki je bila podpisana 28. maja 1979, s čemer je deveterica članic s 1. januarjem 1981 postala deseterica. 2. januarja 1979 se je deseterica članic Skupnosti razširila na dvanajsterico članic z Listinama o pristopu Španije in Portugalske, ki sta bile podpisani v Madridu oziroma Lizboni 12. junija 1985 (Bohinc, 2007, str. 29)²⁷.

²⁵ Današnja politika unije ni v skladu s prejšnjo politiko Skupnosti.

²⁶ V večini primerov so prošilke bile sprejete v Skupnost, kasneje v Evropsko unijo. V prvem pogajanju je najdlje čakala Velika Britanija, in sicer kar 11 let, saj ji francoska vlada ni želela omogočiti priključitev k Skupnosti. Šele ko je z oblasti stopil takratni predsednik Francije, Charles de Gaulle, je Anglija dobila možnost.

²⁷ V teh primerih revnejših južnoevropskih držav Grčije, Španije in Portugalske je obdobje med oddajo prošnje in sprejemom trajalo bistveno dlje kot v primerih bogatejših držav (Bebler, 2007, str. 194).

Slika 4: Širitve v osemdesetih letih 20. stoletja



Vir: Bohinc (2007, str. 30).

Tretji širitvi Skupnosti je 1. julija 1987 sledil podpis nove pogodbe. V veljavo je stopila Enotna evropska listina ali Enotni evropski akt (v nadaljevanju EEA), ki je na območju Skupnosti povzročil spremembe in dopolnitve Pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti.

EEA je obvezal Skupnost, da sprejme ukrepe postopkovnega preoblikovanja notranjega trga v obdobju, ki se bi naj izteklo z 21. decembrom 1992. Cilj EEA je bil vzpostavitev popolnoma prostega trga, ki bi bil prostor brez notranjih meja, v katerem je zagotovljeno prosto gibanje blaga, oseb, storitev in kapitala s skladu z določili pogodbe (Bohinc, 2007, str. 29).

3.1.2 Od Pogodbe o Evropski uniji do Lizbonske pogodbe

Velika dinamika evropskih integracijskih procesov na prelomu iz osemdesetih v devetdeseta leta 20. stoletja je kmalu zahtevala nove spremembe. Po več kot leto trajajočih pogajanjih na dveh vzporednih medvladnih konferencah so se državniki takratne dvanajsterice decembra 1991 dogovorili o pogodbi, ki je uvedla korenite spremembe v sestavi in delovanju Skupnosti, in na podlagi katere se je razvila širša zgradba EU (Lajh in Kajnč, 2009, str. 20–21).

7. februarja 1992 je bila v Maastrichtu podpisana Pogodba o Evropski uniji ali Maastrichtska pogodba, ki je v veljavo stopila šele 1. novembra 1993, saj so jo morale vse članice Skupnosti ratificirati²⁸. Maastrichtska pogodba je nadaljevanje poti, ki jo je začela Enotna evropska listina, ki je prvič preseгла gospodarski značaj, saj se je Skupnost odločila, da bo pripravila temelj za enotni evropski nastop v svetovni politiki. Bistveni cilj

²⁸ Ratifikacijski postopek je bil težaven, saj jo je Danska ratificirala šele v drugem poskusu.

Maastrichtske pogodbe je bil nadgradnja enotnega evropskega trga, sprva s popolno gospodarsko in potem še s politično unijo²⁹ (Ješovnik, 2000, str. 28).

Poglavitni cilj Pogodbe o Evropski uniji je bil utrdba notranjega trga, ki ga bo Skupnost nadgradila do leta 2002 z denarno unijo ter s skupno zunanjo in notranjo politiko. V širšem smislu je Pogodba o Evropski Uniji imela naslednje cilje:

- s pomočjo notranjega trga ter gospodarske in denarne unije spodbujati uravnotežen, trajen gospodarski razvoj in socialni napredek,
- na mednarodnem prizorišču uveljaviti evropsko identiteto, ki bo podprta s skupno zunanjo in varnostno politiko ter bo vodila k skupni obrambi EU,
- uveljaviti sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev,
- uvesti državljanstvo EU,
- v polni meri vzdrževati in razvijati zakonodajo EU ter zagotoviti učinkovite mehanizme in institucije (Ješovnik, 2000, str. 29).

Pogodba o Evropski uniji ni imela le cilje, pač pa je vzpostavila trisesterno strukturo EU, katere glavni steber je Evropska skupnost, sledita mu steber pravosodja in notranjih zadev ter steber skupne zunanje in varnostne politike, kar prikazuje slika 5.

Slika 5: Trije stebri EU



Vir: Euro-lex (2010).

Kljub številnim korenitim reformam, ki jih je prinesla Maastrichtska pogodba, je precej zadev ostalo nedorečenih, tako tudi vprašanje širitve na posocialistične države srednje in Vzhodne Evrope. Šefi držav in vlad članic so na srečanju v Kopenhagenu decembra 1993

²⁹ po mnenju Ješovnika (2000, str. 28) je do nadgradnje EEA v devetdesetih letih prejšnjega stoletja prišlo zaradi treh razlogov:

- države članice so se še vedno upirale zadanemu cilju, ki bi morali biti po EEA izpolnjeni do leta 1992,
- v evropski Skupnosti je vedno večji pritisk globalizma na nacionalna gospodarstva, ki je zahteval nove institucionalne reforme,
- prišlo je do kardinalnih političnih sprememb v srednji in vzhodni Evropi.

določili kriterije za širitev oziroma pridružitve novih držav članic. Skupnost se je leta 1995 razširila na Finsko, Švedsko in Avstrijo (Lajh in Kajnc, 2009, str. 21), kar prikazuje slika 6.

Slika 6: Tretja širitev EU



Vir: Bohinc (2007, str. 31).

Naslednja revizija temeljnih pogodb je bila Amsterdamska pogodba, ki je bila podpisana 2. oktobra 1997, začela pa je veljati 1. maja 1999. Amsterdamska pogodba je oblikovala bolj demokratično Evropo ob poudarjanju spoštovanja človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah. Pogodba je posebej uredila vprašanja, ki so se nanašala na prosto gibanje državljanov, prav tako pa je bolj natančno urejala boj proti organiziranemu kriminalu (Moussis, 1999, str. 37).

Pogodba je torej dokončno odpravila še zadnje ovire svobodnega gibanja ter podkrepila konsolidacijo in sodelovanje držav članic v pravosodju in pri notranjih zadevah (Bohinc, 2007, str. 32). Prinesla je torej poglobljeno novost, saj je večji del tretjega stebra prenesla v prvi steber, tretji steber pa je po novem bil še le policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Vatovec et al., 2010, str. 16).

Amsterdamski pogodbi je sledila Pogodba iz Nice, ki je bila podpisana 26. februarja 2001, v veljavo pa je stopila 1. februarja 2003. Pogodba iz Nice je vsebovala predvsem reformo institucij, da bi lahko Unija učinkovito delovala po širitvi na 25 držav članic. Torej niška pogodba prinaša institucionalno reformo, v kateri lahko prvič zasledimo omembo Slovenije kot bodoče članice Unije, ki je pristopila k Uniji šele z veljavo Pogodbe o pristopu desetih novih držav članic in je je bila 16. aprila 2003 podpisana v Atenah, v veljavo pa je stopila 1. maja 2004.

Konec decembra 2001 je bila sprejeta Laekenska deklaracija, s katero je bil podeljen mandat za sklic posebne Konvencije o prihodnosti Evrope, ki bi razmislila o prihodnosti evropskega povezovanja. Predsednik Konvencije, Giscard d'Estaing, je junija 2003 predlagal predlog ustavne pogodbo za Evropo, ki je postal Pogodba o Ustavi za Evropo in je bila podpisana oktobra 2004 v Rimu (Vatovec et al., 2010, str. 17). Ta bi naj začela

veljati novembra 2006, ko bi jo ratificirale vse države članice, vendar so zaradi neuspelega referendumu v Franciji in na Nizozemskem odložili proces ratifikacije.

Zaradi neuspelega poskusa potrditve Pogodbe o Ustavi za Evropo je EU potrebovala čas za razmislek o novem poskusu, vendar je spodletel tudi razmislek, zato je bila decembra 2007, tik preden je predsedovanje Svetu prevzela Slovenija, podpisana Lizbonska pogodba. Lizbonska pogodba je začela veljati šele s 1. decembrom 2009. Kot vse ostale pogodbe je tudi Lizbonska pogodba prinesla novosti in spremembe v EU.

Istega leta kot je bila podpisana Lizbonska pogodba (Ur. l. C 306) sta se k Evropski uniji priključili tudi Bolgarija in Romunija.

3.2 REGULATIVNA PRISTOJNOST EVROPSKE SKUPNOSTI IN VRSTE JAVNIH SLUŽB

3.2.1 Regulativna pristojnost Evropske skupnosti

Na ravni EU danes ne zasledimo enotnega predpisa, ki bi urejal splošni pravni okvir izvajanja javnih služb, vendar pa lahko zasledimo v raznih napisanih dokumentih, pogodbah in v direktivah uporabo tega pojma in tudi njegovo urejanje.

Regulativna zgodovina javnih služb v Evropski skupnosti se začne s podpisom Rimske pogodbe, kjer prvič zasledimo vrsto določil³⁰, ki vplivajo na izvajanje javnih služb. Vendar so v prvem desetletju institucije skupnosti ignorirale izvajanje javnih služb vse do sprejema EEA v letu 1986, s katerim so države podpisnice kot prvenstveni cilj določile ustanovitev enotnega trga brez notranjih meja, na katerem se zagotavljajo štiri temeljne svoboščine, vključno s prostim prometom blaga in storitev.

Prvo omembo pojma javne službe oziroma pojma *services of general interest* je moč zaslediti leta 1996 v Commission Communication on Services of General Interest in Europe (Ur. l. C , št. 281, 26. 9. 1996) oziroma v prvem horizontalnem sporočilu. Čeprav je mogoče ta pojem zaslediti šele leta 1996, se je v praksi ta pojem začel uporabljati že nekaj desetletij prej, in sicer kot je že omenjeno od sprejetja Rimske pogodbe. Uporabljal se je na podlagi pojma *services of general economic interest* oziroma kot izraz storitev splošnega gospodarskega pomena. Ta pojem se je v pravnem redu prvič omenil šele s sprejemom Amsterdamske pogodbe v letu 1997, s katero so v PES vnesli določila, ki se

³⁰ Določila, ki urejajo javne službe v Rimski pogodbi, so: prepovedane količinske omejitve pri uvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom, postopno odpravljanje omejitve pravice do ustanavljanja, svoboda opravljanja storitev, določeno je bilo spoštovanje pogodbenih pravil, še posebej konkurenčnih pravil, ki se nanašajo na javna podjetja Prav tako je z Rimsko pogodbo bil ustanovljen sistem nadzora nad sistemi pomoči iz državnih sredstev, ki ga opravlja Evropska komisija (Brezovnik, 2008, str. 33).

nanašajo neposredno na dejavnost gospodarskih javnih služb (Brezovnik, 2008, str. 34–35).

Pojem *services of general economic interest* oziroma storitve splošnega gospodarskega pomena je pomensko širši pojem od *services of general interest*, saj ta zajema tako tržne oziroma gospodarske kot tudi netržne oziroma negospodarske storitve, ki jih javne oblasti kvalificirajo kot tiste, ki se opravljajo v splošnem interesu in so podvržene posebnim obveznostim javnih služb ali *public service obligation*. Čeprav se izraz *services of general economic interest* prvič v pravnem redu EU pojavi v PES, natančneje v 16. členu³¹ in v 86. členu PES³², pa v njem pojem ni opredeljen, prav tako pojem ni opredeljen niti v nobeni dotedanji sekundarni zakonodaji³³ (Ferk in Ferk, 2008, str. 29).

Kljub temu je po mnenju Evropske komisije pojem *services of general interest* bolj kompleksen in spreminjajoč, saj obsega širok krog od energetike, poštnih, transportnih in telekomunikacijskih storitev do zdravstva, izobraževanja in socialnih služb. Medtem ko pojem *services of general economic interest* obsega le transport, poštno storitve, energetiko in komunikacijske storitve ter druge gospodarske dejavnosti, za katere velja obveznost javnih služb (Ferk in Ferk, 2008, str. 29).

Kakor vidimo, na ravni EU ne zasledimo enotnega predpisa, ki bi urejal splošni pravni okvir izvajanja javnih služb. Čeprav je Evropski parlament večkrat pozval Evropsko komisijo, da pripravi krovno direktivo o ciljih in organizaciji izvajanja storitev v splošnem interesu, ki so predmet izvajanja javnih služb, ta razmišlja o sprejemu enotnega predpisa, s katerim bi določila cilje in temeljna načela, ki bi bila skupna vsem javnim službam. Vendar je ta namesto krovne direktive leta 2003 predhodno pripravila Zeleno knjigo o javnih službah oziroma Green paper of services of general interest (COM (2003) 270 final). V njej Evropska komisija v uvodu poudari, da so storitve v splošnem interesu oziroma *services of general interest*, posebnega pomena za EU, saj imajo posebno mesto med skupnimi vrednotami EU, ter so ključna prvina modela evropske družbe. Po mnenju Evropske komisije prispevajo k dvigu kvalitete življenja prebivalcev EU ter preprečujejo socialno izključitev in izolacijo posameznih struktur prebivalcev. V Zeleni knjigi Evropska komisija poudarja tudi pomen storitev v splošnem interesu v gospodarstvu, prav tako pa v njej poudarja tudi njihovo vlogo pri proizvodnji dobrin in storitev, kakovosti, razpoložljivosti in dostopnosti, katere prvine prispevajo k splošni konkurenčnosti evropskega gospodarstva in k večji koheziji enotnega trga. Torej kot navaja Evropska

³¹ Skupnost in države članice v mejah svojih pristojnosti skrbijo, da službe splošnega gospodarskega pomena delujejo na podlagi načel in pogojev, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog (16. člen PES). Ta člen je bil uveden šele z Amsterdamsko pogodbo, ki je bila podpisana leta 1997, vendar jo je na medvladni konferenci za sprejem Amsterdamske pogodbe Komisija predlagala kot uvedbo določbe, ki bi utrdila položaj javnih služb kot enega od temeljnih ukrepov za doseganje skupnosti (Ferk in Ferk, 2008, str. 45).

³² Podjetja, pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, morajo ravnati po pravilih PES, zlasti v poglavju o konkurenci. Pri tem pa razvoj trgovine ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Skupnosti (2. odstavek 86. člen PES).

³³ K sekundarni zakonodaji EU prištevamo tiste pravne norme, ki jih sprejmejo institucije oziroma organi EU, to pa so uredbe, direktive, odločbe, priporočila in mnenja.

komisija, je učinkovito in nediskriminatorno zagotavljanje storitev v splošnem interesu pogoj za učinkovito delovanje enotnega trga ter bodočo ekonomsko integracijo v EU. Te storitve predstavljajo steber evropskega državljanstva in tvorijo nekatere pravice, ki jih uživajo prebivalci EU. Ob že navedenem je Evropska komisija v Zeleni knjigi poudarila, da morajo vse države članice EU zagotavljati učinkovito in kvalitetno izvajanje dejavnosti javnih služb na celotnem ozemlju EU, da bi pri tem EU in njene članice dosegle uravnotežen in trajnosten razvoj z visoko stopnjo zaposlenosti in ekonomske ter socialne kohezije, torej temeljni cilj, ki je zadan v 2. členu PES³⁴ (Brezovnik, 2009, str. 17, 31–32).

Leto kasneje, 2004, je Evropske komisija po opravljeni razpravi v Skupnosti in kmalu po razglasitvi sodb Sodišča ES v zadevi Altmark in Enirisorse³⁵ izdala Belo knjigo o javnih službah oziroma White Paper on services of general interest (COM (2004) 373 final).

V Beli knjigi je Komisija ugotovila, da željo po večji pravni varnosti izražajo vse države članice, še posebej so to izražale lokalne skupnosti držav članic za gospodarske javne službe, ki se izvajajo na lokalni ravni. Varnost pa ostaja naloga Komisije, zato jo mora uveljavljati v največji meri. V ta namen je Komisija določila, da mora biti javno pridobivanje sredstev iz skladov sorazmerno majhnega obsega za gospodarske subjekte, ki so jim podeljene gospodarske storitve splošnega pomena, združljivo z načeli skupnega trga pod določenimi pogoji, ki jih določi Komisija sama. Za zvišanje varnosti je Komisija predlagala, da se spremeni Direktiva 80/723/EGS tako, da bo uporabna za nadomestila za izvajanje javnih služb ne glede na njihovo opredelitev v 87. členu PES. Prav tako je v Beli knjigi zapisano, da bo Komisija še naprej določala pogoje, pod katerimi lahko nadomestilo predstavlja državno pomoč³⁶ (Komisija Evropskih skupnosti, 2004, str. 13).

Prav tako je Komisija ugotovila, da se načela avtonomije držav članic pri izvrševanju političnih odločitev glede izvajanja gospodarskih javnih služb uporabljajo enako kot glede njihovega financiranja, kar je zapisala v Beli knjigi. Ta ugotovitev pomeni, da države članice uživajo precej samostojnosti, ko se odločajo, na kakšen način financirati izvajanje javnih služb, vendar pa morajo pri izbiri načina financiranja paziti, da ne omejujejo konkurence na skupnem trgu. Dejanska uporaba tega pravila je lahko včasih malo zapletena, saj vedno ni jasno, pod katerimi pogoji bi nadomestilo za izvajanje gospodarskih javnih služb pomenilo državno pomoč, prav tako pa pogosto ni gotovo, pod katerimi pogoji je taka državna pomoč združljiva s skupnim trgom (Ferk in Ferk, 2008, str. 127).

³⁴ Cilj Skupnosti je, da z vzpostavitvijo skupnega trga ter ekonomske in monetarne unije ter z izvajanjem skupnih politik ali drugih dejavnosti v vsej Skupnosti spodbuja skladen, uravnotežen in trajnosten razvoj gospodarskih dejavnosti, visoko stopnjo zaposlenosti in socialne zaščite, enakost med moškimi in ženskami, trajnostno in ne inflatorno rast, visoko stopnjo konkurenčnosti in konvergence ekonomskih učinkov, visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja, zvišanje ravni in kakovosti življenja ter ekonomsko in socialno kohezijo in solidarnost med državami članicami (2. člen PES).

³⁵ Ta dva primera sta podrobneje predstavljena v podpoglavju Sistem financiranja javnih služb in državna pomoč.

³⁶ Državna pomoč je podrobneje predstavljena od strani 46–48.

Komisija torej v Beli knjigi predlaga nadaljnje ukrepe in se zavezuje, da jih bo izvrševala. Ti ukrepi pa so cilji, ki omogočajo zagotavljanje pravne varnosti in predvidljivosti za izvajalce gospodarskih javnih služb kakor tudi za organe oblasti.

Zraven navedenih dokumentov, horizontalnega sporočilo ter Zelene knjige in Bele knjige, pa imajo pomembno vlogo na področju javnih služb še nekateri dokumenti, in sicer Sporočilo Komisije glede socialnih javnih služb iz leta 2006, Sporočilo Komisije z naslovom Enotni trg za Evropo 21. stoletja iz leta 2007, Pojasnila osebja Komisije o napredku na področju javnih služb od sprejema Bele knjige o javnih službah iz leta 2007, najpomembnejšo vlogo pa ima Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, kjer so javne službe prvič natančno opredeljene v Protokolu o storitvah splošnega pomena.

Protokol o storitvah splošnega pomena je bil dogovorjen sočasno z Lizbonsko pogodbo ter določa načela, ki se uporabljajo za javne službe, in uvaja nov, pregleden in zanesljiv okvir na ravni Skupnosti ter vključuje izkušnje dolgotrajnih razprav o vlogi javnih služb v Skupnosti. Protokol je pomemben tudi zato, ker prvič na ravni primarnega prava ureja položaj negospodarskih javnih služb v svojem 2. členu (Ferk in Ferk, 2008, str. 48).

Čeprav je bil položaj javnim službam kot glavnemu elementu evropske socialne družbe priznan razmeroma pozno, pa njegov položaj ni bil povsem neurejen, saj ga je v prvi vrsti urejal že omenjeni člen, 86. člen PES.

Večino zgoraj navedenih dokumentov je pripravila Komisija sama in jih utemeljila na stališču, da evropski model socialne družbe, h kateremu stremi Evropa in ki ga zagovarja Komisija, sestavljajo dinamičen skupni trg, ekonomska in socialna kohezija, solidarnost, enakopravnost in navsezadnje tudi javne službe, ki se postavljajo kot temeljni element, ki mu je treba zagotoviti izvajanje (Ferk in Ferk, 2008, str. 51–52).

3.2.2 Vrste javnih služb

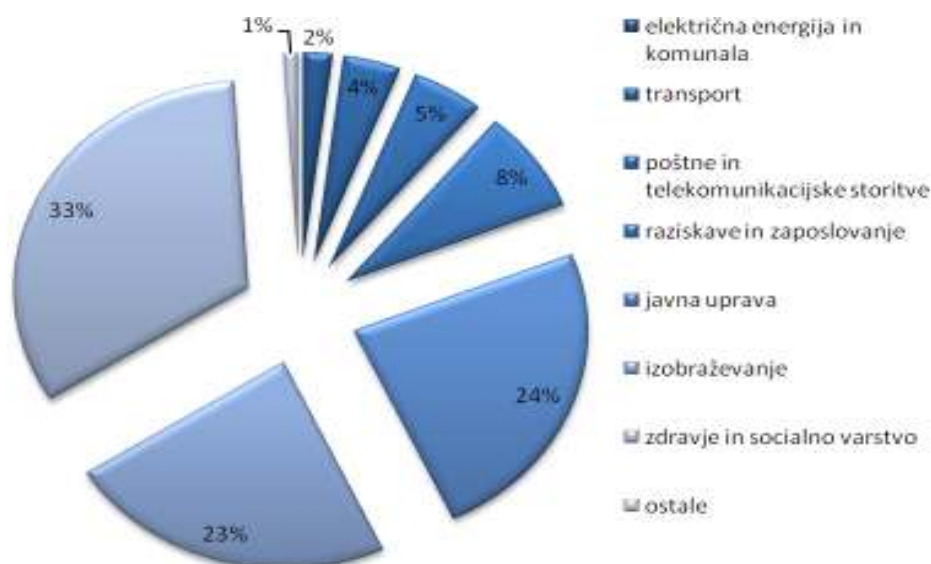
Dokumenti, pogodbe in direktive določajo, da lahko imajo države članice EU dve vrsti javnih služb, in sicer lahko imajo gospodarske oziroma *services of general economic interest*, lahko pa imajo tudi negospodarske javne službe oziroma *services of general non-economic interest*. EU uporablja tudi skupen izraz za gospodarske in negospodarske javne službe, *services of general interest*.

Kako bomo šteli neko storitev za gospodarsko ali negospodarsko, je po mnenju Sodišča Evropske skupnosti odvisno od tega, na kakšen način država oziroma od nje pooblaščen lokalne skupnosti (regije, pokrajine, občine) organizirajo zagotavljanje teh storitev, se pravi, v kakšni obliki in na kakšen način. Zato imajo države članice v svoji pristojnosti, da odločijo, ali bo izvajanje posamezne dejavnosti in s tem zagotavljanje storitev podredila

svobodi opravljanja storitev in/ali uporabi konkurenčnih pravil prava Evropske skupnosti³⁷ (Brezovnik, 2008, str. 39).

Po raziskavi, ki jo je opravila EU o javnem sektorju, je v njem zaposlenih več kot 64 milijonov ljudi, kar predstavlja 30,1 % vse zaposlenosti v Evropski uniji. V to milijonsko številko so vključena delovna mesta tako v gospodarskih kot tudi v negospodarskih javnih službah držav oziroma lokalnih skupnosti. Največji odstotek zaposlenih, kot prikazuje spodaj prikazani graf, graf 1, je v zdravstvenih in socialnih ustanovah, sledijo jim izobraževalne ustanove. Ti dve skupini spadata v negospodarske javne službe. Medtem ko je največ zaposlenih v gospodarskih javnih službah v skupini poštne in telekomunikacijske storitve, 5 % vseh zaposlenih v javnem sektorju.

Graf 1: Zaposleni v javnem sektorju



Vir: European Commission (2010, str. 23).

V skupini električna energija in v skupini komunala ima država Malta največ zaposlenih. Medtem ko imata v skupini električna energija najmanj zaposlenih Španija in Portugalska, v skupini komunala pa imata nič odstotkov zaposlenih Švedska in Luksemburg. V transportu ima največ zaposlenih Slovaška, sledi ji Madžarska, medtem ko imata najmanj zaposlenih Estonija in Portugalska. V skupini poštne in telekomunikacijske storitve ima Nemčija največ zaposlenih in Portugalska najmanj. V izobraževanju ima največ zaposlenih

³⁷ Na primer, če se sistem visokega šolstva v pretežni meri financira iz javnih sredstev in se izvaja preko javnih institucij, potem sta tako dejavnost kot tudi izvajalec javne službe izvzeta iz uporabe pravil konkurenčnega prava Evropske skupnosti. Če pa se država odloči, da se bo visoko šolstvo v pretežni meri financiralo s plačili uporabnikov in iz zasebnih sredstev uporabnikov storitev, ali če na področju visokega šolstva uvedejo konkurenco, potem je dejavnost visokega šolstva gospodarska dejavnost in izvajalec te javne službe (univerze, fakultete) zapade pod pravila konkurenčnega prava Evropske skupnosti (Brezovnik, 2008, str. 39).

Švedska, najmanj pa Romunija. V zdravstvu in socialnem varstvu ima največ zaposlenih Danska, najmanj pa Ciper, ki mu sledi Romunija. Torej ima EU največ zaposlenih v poštini storitvah v gospodarskih javnih službah, medtem ko ima v negospodarskih javnih službah največ zaposlenih v zdravstvu in v socialnem varstvu. Te podatke je mogoče razbrati iz tabele 1.

Tabela 1: Zaposleni v javnem sektorju

Država	Delež javnih gospodarskih služb v posamezni državi				Delež javnih negospodarskih služb v posamezni državi		Raziskave in izobraževanje	Javna uprava	ostalo	Delež
	Električna energija	Voda	Javni prevoz	Poštne storitve	Izobraževanje	Zdravje in socialno varstvo				
Avstrija	0,7	0,1	1,5	1,2	5,8	8,7	2,9	6,4	0,7	28,2
Belgija	0,4	0,1	1,6	1,8	8,8	12,4	4,3	9,9	0,7	40,0
Bolgarija	1,2	0,6	1,9	1,4	6,9	5,3	0,6	7,2	1,9	27,2
Ciper	0,5	0,5	2,0	1,2	6,9	4,0	0,4	8,4	0,8	24,1
Republika Češka	0,8	0,4	2,2	1,5	6,0	6,8	1,9	6,8	0,7	27,0
Nemčija	0,6	0,1	1,0	1,7	5,8	11,4	2,9	7,8	0,4	31,8
Danska	0,5	0,1	1,9	2,0	7,6	17,5	3,9	6,0	0,3	39,9
Estonija	1,0	0,2	0,8	1,2	9,1	5,8	1,7	6,0		25,9
Španija	0,2	0,2	0,9	0,8	5,6	6,0	2,3	6,2	0,4	22,7
Finska	0,6	0,1	1,6	1,7	6,9	15,0	3,4	5,6	0,3	35,1
Francija	0,6	0,1	1,6	1,7	6,9	15,0	3,4	5,6	0,3	35,1
Grčija	0,5	0,5	2,1	0,9	7,4	5,1	0,9	8,6	0,4	26,0
Madžarska	0,8	0,5	2,4	1,6	8,2	6,9	1,9	7,6	0,6	30,5
Irska	0,4	0,1	1,1	1,4	6,6	10,0	1,5	5,1	0,0	26,2
Italija	0,4	0,1	1,0	1,2	6,9	6,8	1,9	6,3	0,6	25,2
Litva	1,3	0,4	2,0	1,1	8,8	7,1	0,9	5,1	0,8	27,4
Latvija	1,2	0,2	2,7	1,4	8,1	4,7	5,8	8,1		32,1
Luksemburg	0,3	0,0	1,9	1,4	4,7	7,7	5,3	5,4		26,6
Malta	2,2	2,2	1,5		8,1	7,6	0,5	9,4		29,3
Nizozemska	0,3	0,1	1,2	1,2	6,4	15,4	7,9	6,5	0,3	39,6
Poljska	1,1	0,3	1,8	1,8	7,8	6,0	1,0	6,3	0,3	25,7
Portugalska	0,2	0,3	0,8	0,6	6,2	6,4	2,3	6,9		23,6
Romunija	1,0	0,4	1,3	0,9	4,4	4,1	0,5	5,4		18,1
Švedska	0,7	0,0	1,8	1,6	11,1	16,1	2,7	5,7	0,5	40,1
Slovenija	0,8	0,4	1,3	1,3	7,7	6,3	1,5	6,1	0,3	25,8
Slovaška	1,1	0,6	2,5	1,2	7,2	6,7	0,9	7,0		27,3
Združeno kraljestvo	1,1	0,6	1,0	1,2	7,2	6,7	0,9	7,0		33,7
Evropska unija	0,6	0,2	1,3	1,4	7,0	9,6	2,5	7,2	0,4	30,1

Vir: European Commission (2010, str. 25).

Kakor je moč razbrati iz tabele, kar veliko ljudi v EU »skrbi«, ali javne službe zagotavljajo javne dobrine. Kadar pa govorimo o javnih službah, se srečamo tudi s pojmom »javno dobro«, ki označuje stvari, namenjene javni rabi ali pa izvajanju javnih služb. Stvari, namenjene javni rabi, so morje, morska obala, naravni vodotoki, jezera ter tudi javne ceste, trgi, parki in druge. Stvari, namenjene izvajanju javnih služb, so lahko namenjene izvajanju gospodarskih kot tudi negospodarskih javnih služb. Torej poznamo v EU dve vrsti javnih služb, vendar EU velik pomen pripisuje gospodarskim javnim službam.

3.2.2.1 Gospodarske javne službe oziroma services of general economic interest

Kot je že omenjeno, se pojem *services of general economic interest* prvič pojavi v pravnem redu EU s podpisom Amsterdamske pogodbe, ki prinaša novosti določil v PES. Med najpomembnejše novosti spada omemba pojma *services of general economic interest* v 16. členu in v drugem odstavku 86. člena PES, vendar pa v njej ni razvidna definicija tega pojma.

Čeprav pojem gospodarskih javnih služb ni definiran v pravu EU, obstaja v praksi Skupnosti širši konsenz, da izraz zadeva storitve gospodarske narave, za katere v državah članicah ali Skupnosti veljajo posebne obveznosti javnih storitev na podlagi splošnih kriterijev. Koncept storitev splošnega gospodarskega pomena tako obsega nekatere storitve, ki jih izvajajo veliki ponudniki javnih storitev, kot so transport, poštna storitve, energetika in komunikacije. Prav tako pa izraz *services of general economic interest* zajema tudi katere koli druge gospodarske dejavnosti, za katere veljajo obveznosti javnih služb (Ferk in Ferk, 2008, str. 29–30).

Za pojem gospodarske javne službe se v pravu Skupnosti pogosto uporabljajo različni pojmi v angleškem jeziku, in sicer so ti pojmi *services of general interest*, *services of general economic interest* in *public services*, čeprav slednji pojem Komisija navaja kot nepravilen pojem za pojmovanje gospodarskih javnih služb. Komisija je namreč mnenja, da je ta pojem manj natančen ter ima lahko različne pomene in lahko povzroči zmedo (Ferk in Ferk, 2008, str. 30).

Raziskava iz leta 1997, ki je prikazana v tabeli 2, prikazuje odstotek javnih podjetij v gospodarstvu držav članic, ki izhajajo iz povprečja treh dejavnikov, in sicer so to zaposleni, dodana vrednost in celotni kapital. Številke, ki so prikazane v tabeli 2, so danes precej spremenjene, saj je v zadnjih letih bilo pospešeno privatizirano gibanje, ki je glavni razlog za spremembo vrednosti. Iz tabele 1 je razvidno, da so po razvitosti gospodarskega javnega sektorja v letu 1997 močno izstopale Finska (17,6), Grčija, Francija, Italija in Avstrija, medtem ko so daleč pod evropskim povprečjem (10,4) v takratnem času bili Združeno kraljestvo, Nizozemska in Luksemburg.

Tabela 2: Delež gospodarskih javnih služb v EU leta 1997

Država	Odstotek
Finska	17,6
Grčija	15,4
Francija	14,7
Italija	14,2
Avstrija	13,3
Švedska	12,9
Portugalska	12,3
Irska	11,8
Belgija	10,8
Nemčija (brez nekdanje Vzhodne Nemčije)	9,7
Danska	9,7
Španija	8
Luksemburg	6,4
Nizozemska	5,7
Združeno kraljestvo	2,7
Evropska unija	10,4

Vir: Bohinc (2005, str. 48).

Po mnenju Bohinca (2005, str. 49) je pri udeležbi javnega sektorja v nacionalnih gospodarstvih, glede na sedemdeseta leta in osemdeseta leta bil zabeležen porast, kasneje pa je delež začel upadati vse do začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja. Najvišji odstotek javnega sektorja v nacionalnih gospodarstvih EU je bil leta 1982, in sicer 16,6 odstotka, leta 1991 je upadel na 11,8 odstotka, medtem ko se je obravnavanega leta 1997 ustalil pri 10,4 odstotkih družbenega proizvoda v povprečju nacionalnih gospodarstev petnajsterice EU.

3.2.2.2 Negospodarske javne službe oziroma services of general non-economic interest

Negospodarske javne službe oziroma *services of general non-economic interest* so prvič na ravni prava EU urejene v Lizbonski pogodbi, vendar so omenjene oziroma navedene kot primer že v Zeleni knjigi. V Zeleni knjigi so negospodarske javne službe navedene kot tiste službe, ki so notranje povezane s prerogativnimi državami, kot so nacionalno izobraževanje, obvezno socialno varstvo in druge pretežno socialne funkcije. To definicijo podpira tudi praksa Evropskega sodišča, ki ugotavlja, da organizacije, ki so utemeljene na načelu solidarnosti, delujejo neprofitno in izvajajo izključno socialno funkcijo, ne izvajajo pa gospodarske dejavnosti (Pirnat, 2004, str. 612–613).

Negospodarske javne službe torej spadajo po mnenju Viranta (2009, str. 131) v socialno politiko. Država in lokalna skupnost pa z zagotavljanjem izvajanja teh netržnih dejavnosti

in z njihovim financiranjem iz javnih sredstev zagotavljata vsakemu državljanu vsaj minimalen obseg teh storitev ne glede na njegovo finančno stanje.

3.2.2.3 Pravna praksa opredelitve gospodarskih in negospodarskih javnih služb

Pri obravnavi javnih služb je zelo pomembno razlikovanje med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami. To vprašanje je bilo zelo pomembno, saj je PES vsebovala le pravila o varstvu konkurence, ki se nanašajo samo na izvajanje gospodarskih javnih služb, na izvajanje negospodarskih oziroma socialnih javnih služb pa ne. Zato je pomembna zadeva Poucet in Pistre, kjer sta združeni zadevi C-159/91 in C-160/91. V tej zadevi se je Sodišče Skupnosti zavzelo za načelno stališče, da podjetje, ki izvaja dejavnosti povsem socialne narave, ne izvaja tržne dejavnosti, in preko teh dveh primerov identificiralo dejavnosti, ki so načeloma negospodarske javne službe, to so izobraževanje, socialno skrbstvo, zdravstvena dejavnost (Ferk in Ferk, 2008, str. 64).

Razlikovanje med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami je lepo razvidno iz odločitve Sodišča Skupnosti v zadevi STA Fluggesellschaft proti Eurocontrol Pronuptia³⁸, zadeva C-364/92, v kateri je Sodišče Skupnosti odločalo o dveh pomembnih vprašanjih. Prvo vprašanje se je nanašalo ali ima Eurocontrol, ki je mednarodna organizacija, katere naloga je med drugimi, da zaračunava storitve zračnega prometa, status podjetja v smislu določbe 82. in 86. člena PES, in ali pomenijo storitve, ki jih izvaja Eurocontrol, gospodarske javne službe. V tej zadevi je Sodišče Skupnosti odločilo, da so narava dejavnosti Eurocontrola, cilji in pravila delovanja povezani z izvrševanjem oblasti v zvezi s kontrolo in nadzorom navigacijskih služb zračnega prometa tipični za javno oblast. Narava dejavnosti ni gospodarska, ki bi upravičevala uporabo določil PES o varstvu konkurence. Zato mednarodna organizacija kot je Eurocontrol ne pomeni podjetja, podvrženega določilom 82. in 86. člena PES. Celovito gledano je dejavnost Eurocontrola povezana z izvrševanjem tipičnih javnopravnih pristojnosti, te pa niso gospodarske narave, da bi bila mogoča uporaba določil PES o konkurenci (Ferk in Ferk, 2008, str. 66).

³⁸ Eurocontrol je mednarodna organizacija, ki so jo pogodbeno ustanovile evropske države, predvsem države članice EU. Njena naloga je predvsem spodbujanje sodelovanja med pogodbenimi državami članicami na področju zagotavljanja navigacijskih služb zračnega prometa in spodbujanje skupnih dejavnosti (Ferk in Ferk, 2008, str. 65).

3.3 NAČIN IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB

Evropska skupnost prepušča v mejah pravil prava Evropske skupnosti svobodno izbiro načina izvajanja dejavnosti javnih služb. Torej se države članice same odločijo, kako bodo izvajale dejavnost javne službe, in ali bodo dejavnost javne službe izvajale same v okviru svojega aparata ali pravne osebe, ki jo ustanovijo v ta namen, ali pa bodo nalogo in pravico do izvajanja dejavnosti javne službe podelili tretji osebi.

3.3.1 Izvajanje gospodarskih javnih služb

Na področju izvajanja gospodarskih javnih služb se je uveljavila sektorska ureditev, kar pomeni, da se na ravni Skupnosti uredijo tista področja, za katera se izkaže potreba po večji pravni varnosti. Kot je že omenjeno, so ta področja predvsem transport, pošta, telekomunikacije in energetika. Ta področja morajo po mnenju Komisije biti dostopna vsem pod enakimi pogoji, prav tako pa morajo biti odprte narave in morajo zagotavljati univerzalnost te storitve (Ferk in Ferk, 2008, str. 46–47).

Gospodarske javne službe se izvajajo v različnih oblikah. Od posamezne države članice je odvisno, v kakšni obliki se bo zagotavljala neka dejavnost, pri čemer se spoštuje raznolikost držav članic Skupnosti (Ferk in Ferk, 2008, str. 47).

Vendar Brezovnik (2008, str. 124) navaja, da se gospodarske javne službe v Skupnosti zagotavljajo na tri načine, in sicer:

- v režiji upravnih služb države ali lokalnih skupnosti,
- kot osebe javnega prava (javno podjetje) in
- kot osebe zasebnega prava (koncesije, javno-zasebno partnerstvo).

Ob navedenih oblikah izvajanja javnih služb lahko v praksi zasledimo še vrsto možnih načinov izvajanja javnih služb, in sicer:

- direktno izvajanje³⁹,
- agencije⁴⁰,
- prenos v izvajanje⁴¹,
- naročanje storitev⁴²,
- partnerstva⁴³,
- dodeljevanje posebnih in izključnih pravic⁴⁴ in
- privatizacija⁴⁵.

³⁹ Direktno izvajanje ali v angleščini *direct delivery*.

⁴⁰ Agencije ali v angleščini *agencies*.

⁴¹ Prenos izvajanja ali v angleščini *devolution*.

⁴² Naročanje storitev ali v angleščini *purchase of services*.

⁴³ Partnerstva ali v angleščini *partnerships*.

⁴⁴ Dodeljevanje posebnih in izključnih pravic v angleščini *franchising/licensing*.

⁴⁵ Privatizacija ali v angleščini *privatization*.

Pri direktnem izvajanju gre za to, da javne službe izvaja država ali lokalna skupnost v okviru upravnih služb. Tovrstni način izvajanja v teoriji se pogosto označi z izvajanjem javnih služb v režiji. Gre torej za popolno inkorporiranost izvajalcev javnih služb v sistem državne oziroma lokalne uprave (Brezovnik, 2008, str. 128).

Izvajanje javnih služb v neodvisni agenciji lahko zasledimo predvsem v praksi držav s »*common law*⁴⁶« pravno ureditvijo, medtem ko so v našem pravnem redu praktično neprepoznave. V to obliko izvajanja štejemo tiste organizacijske oblike, ki so sicer še vedno javnopravni subjekti, vendar so izločeni iz sistema državne oziroma lokalne uprave. Kot take so sicer pod nadzorom države oziroma lokalne skupnosti, vendar imajo svojo lastno subjektiviteto. Glede na navedene značilnosti lahko v to skupnost prištejemo tudi nekatere specializirane osebe javnega prava, kot sta javno podjetje in javni zavod, ob njima pa tudi druge organizacijske oblike javnih ustanov in organizmov, organiziranih izven državne strukture z namenom zagotavljanja javnih služb v smislu njihovega izvajanja, usklajevanja, financiranja, nadzore in tudi varstva uporabnikov javnih dobrin (Brezovnik, 2008, str. 128).

Pri prenosu v izvajanje se prenese oblast pristojnosti izvajanja dejavnosti javne službe bodisi na drugo oblast, na horizontalno ali na vertikalno, bodisi na zasebno oblast ali na neprofitne organizacije, ki pa obenem prejemajo tudi finančne transfere za izvajanje dejavnosti javnih služb (Brezovnik, 2008, str. 128–129).

Beseda naročanje storitev že sama po sebi razkrije pomen javnih služb. Gre za to, da oblast naroči izvajanje storitve, ki je predmet dejavnosti javne službe, pri zasebnem izvajalcu, sama pa je še vedno odgovorna za izvajanje dejavnosti javne službe (Brezovnik, 2008, str. 129).

Med partnerstva sodijo vse oblike medsebojnega sodelovanja pri izvajanju dejavnosti javne službe bodisi med javnopravnimi entitetami znotraj javnega sektorja, javno-javna partnerstva, bodisi med javnopravnimi in zasebnopravnimi entitetami, javno-zasebno partnerstvo (Brezovnik, 2008, str. 129).

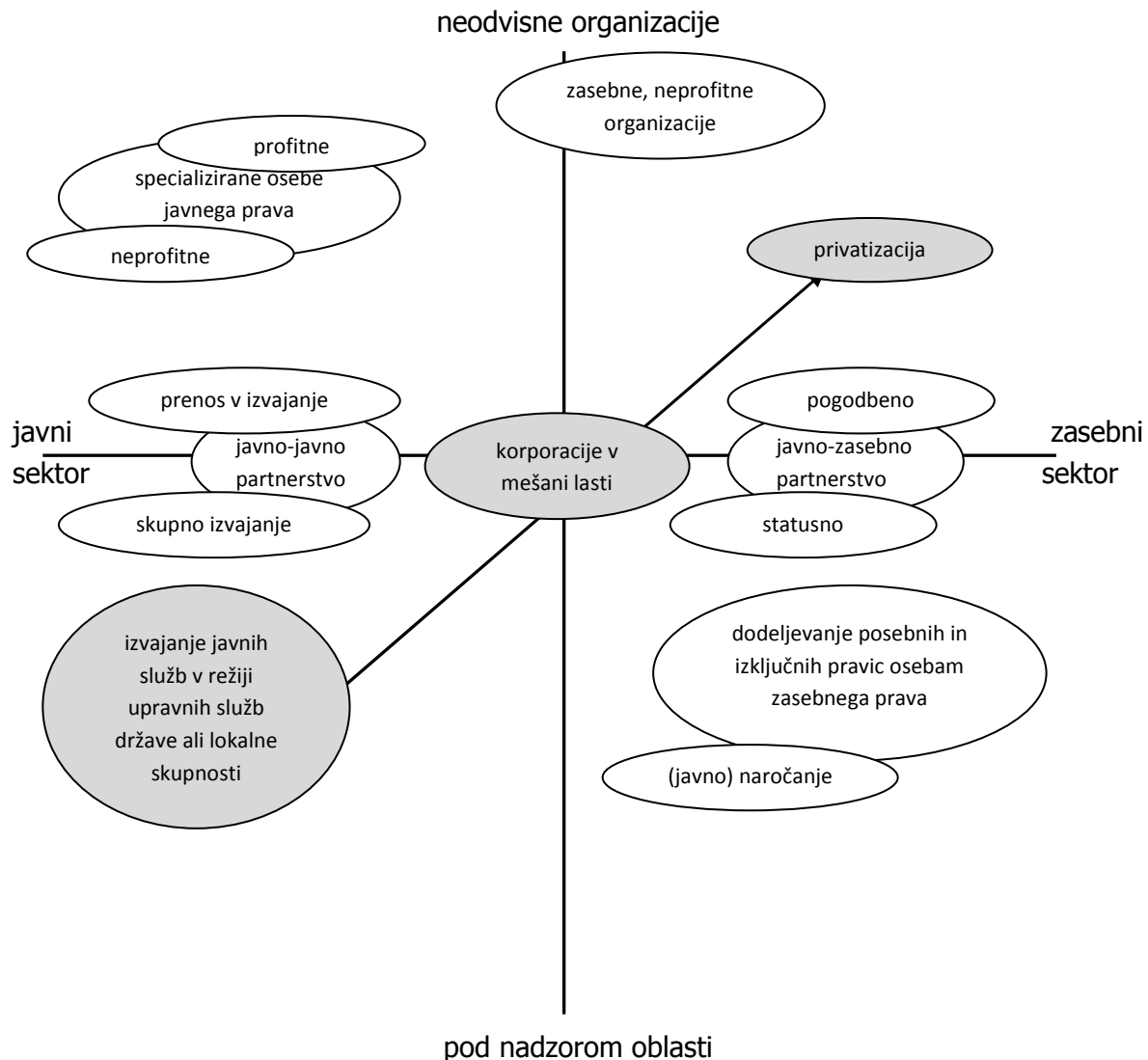
Pri dodeljevanju posebnih in izključnih pravic oblast podeli posebno in izključno pravico za izvajanje dejavnosti javne službe zasebnopravni entiteti, to je koncesijo, ali pa z upravno odločbo izda zasebnopravni entiteti dovoljenje za izvajanje dejavnosti javne službe (Brezovnik, 2008, str. 129).

Pri privatizaciji država ali lokalna skupnost odproda kapitalske deleže ali upravljavske pravice entiteti zasebnega prava, sama pa lahko zasleduje javni interes z regulacijo izvajanja dejavnosti javne službe (Brezovnik, 2008, str. 129).

⁴⁶ Vodilna država s *common law* ureditvijo so Združene države Amerike.

Te navedene oblike lahko glede na njihove značilnosti razčlenimo in prikažemo v treh dimenzijah, kot je razvidno s spodnje slike. Horizontalna dimenzija obsega razmerje med javnih in zasebnim sektorjem, vertikalna dimenzija podaja odgovor na vprašanje obsega oblastne kontrole nad izvajalci dejavnosti javnih služb, poševna dimenzija pa prikazuje stopnjo komercializacije zagotavljanja javnih dobrin in nakazuje trend odmika od klasičnih oblik izvajanja javnih služb k privatizaciji (Brezovnik, 2008, str. 129).

Slika 7: Oblike in načini izvajanja javnih služb



Vir: Brezovnik (2008, str. 130).

Kljub praksi lahko rečem, da se javne gospodarske službe izvajajo najpogosteje v štirih oblikah, in sicer:

- v režijski obliki,
- kot javna podjetja,
- kot koncesijsko razmerje in
- kot javno-zasebno partnerstvo, ki spada med novejšo obliko zagotavljanja javnih gospodarskih služb.

3.3.1.1 V režiji upravnih služb države ali lokalnih skupnosti

Režije upravnih služb države ali lokalnih skupnosti oziroma klasična oblika, ki zagotavlja javne dobrine in financira izvajanje dejavnosti javnih služb, je v Evropi in v svetu zaživela in prevladala v osemdesetih letih prejšnjega stoletja.

Ta pojem utemeljujejo predvsem klasični upravni teoretiki iz obdobja konec devetnajstega in v začetku dvajsetega stoletja, eno izmed najpomembnejših del tega časa, ki opisuje režije upravnih služb, je Wilsonova hvalnica Pruski ureditvi izvajanja javnih služb. Ti klasični teoretiki se v svojih delih niso posebej posvečali paradržavnim organizacijam, pač pa so utemeljevali prednosti izvajanja dejavnosti javnih služb v režiji upravnih služb države oziroma lokalne skupnosti. Kasneje so ugotovili, da so neodvisne osebe javnega prava primernejše za zagotavljanje dejavnosti javnih služb kot pa upravne javne službe države ali lokalne skupnosti, saj bi naj te imele po njihovem mnenju značilnost oseb zasebnega prava kot tudi značilnost upravnih služb države oziroma lokalne skupnosti (Hood, 1998, str. 8-11).

V praksi držav članic EU lahko v okviru upravnih služb države oziroma lokalne skupnosti zasledimo vrsto raznolikih organizacijskih oblik, ki so v organizacijskem smislu sestavni del države oziroma lokalne skupnosti, zanje pa je značilno, da:

- se neposredno financirajo iz proračuna,
- zaposlujejo javne uslužbenke,
- njihove ustanoviteljske pravice praviloma niso prenosljive,
- njihovo poslovanje poteka po posebej določenih pravilih in
- so pod neposredno kontrolo politične oblasti (Brezovnik, 2008, str. 145).

3.3.1.2 Javno podjetje

Vse od tridesetih in štiridesetih let prejšnjega stoletja dalje so imela javna podjetja v gospodarstvih evropskih držav pomembno, če ne celo odločilno vlogo v posameznih sektorjih⁴⁷. Nekatera izmed teh podjetij, ki so bila pogosto v javnopravni lasti države, so pogosto konkurirala zasebnim podjetjem s proizvodnjo enakih ali podobnih proizvodov in storitev na trgu, ob tem pa je dobro omeniti, da so zanje pogosto veljala posebna pravila in ugodnosti (Camenen, 1996, str. 7-9).

PES, v 81. členu in v 89. členu ta pojem definira strogo nevtrarno, kar pomeni, da v skladu s pravom Skupnosti ni pomembno, ali so izvajalci storitev splošnega pomena javni ali zasebni subjekt, za vse veljajo enake pravice in obveznosti. Prav tako v omenjenih členih PES določa, da so podjetja, ki izvajajo dejavnosti gospodarskih javnih služb, podvržena konkurenčnim pravilom. Kljub opredelitvi pojma v PES državljani niso točno znali uporabljati institut javnega podjetja, zato je Sodišče Evropske skupnosti leta 1962 v eni izmed svojih sodb opredelilo institut javnega podjetja. Določilo je, da se med javna

⁴⁷ Na primer na področju oskrbe s plinom, električno energijo, komunalnimi storitvami.

podjetja šteje vsako podjetje, nad katerim lahko država ali lokalna oblast izvršujejo neposreden ali posreden vpliv in ima lastna sredstva ter račun, kar pa nakazuje na lastno pravno subjektiviteto (Brezovnik, 2009, str. 179). Dokončno opredelitev instituta javnega podjetja je leta 1980 podala Direktiva Komisije 80/723/EGS ali Direktiva o preglednosti finančnih razmerij med državami članicami in javnim podjetjem, ki je uredila opredelitev javnega sektorja. S to direktivo je javno podjetje bilo definirano kot vsako podjetje, nad katerim javna oblast lahko izvršuje direktno ali indirektno prevladujoč vpliv z lastništvom, finančno udeležbo ali s pravili, ki določajo upravljanje (Bohinc, 2005, str. 213).

Prevladujoč vpliv javnih oblasti se predpostavlja, kadar te oblasti v zvezi s podjetjem neposredno ali posredno razpolagajo z večinskim deležem vpisnega kapitala ali lahko imenujejo več kot polovico članov uprave, vodstvenega ali nadzornega organa podjetja (2. člen Direktive 80/723/EGS).

Izhajajoč iz navedenega se je omenjena Direktiva 80/723/EGS, ki je bila kasneje sicer večkrat spremenjena, končna različica je bila objavljena v letu 2006 kot Direktiva 2006/111/ES, zatekla k opredelitvi javnega podjetja, ki ni statusno pravne narave, ampak upošteva druge pravne ali dejanske položaje, ki so lahko enotni za vse istovrstne organizacije v vseh državah članicah, ne glede na njihov pravni položaj po njihovem notranjem pravu (Brezovnik, 2009, str. 180).

3.3.1.3 Koncesije

Če odštejemo koncesije, *concession*, ki so jih v starem Rimu podeljevali z namenom zakupa državnega premoženja, lahko po mnenju Mužine (2004, str. 41–42) rečemo, da se je pojem koncesija pojavil prvič leta 1170 v Franciji, kjer je francoski kralj Ludvik VI. s *concessio* dovolil transport blaga Parižanom. Koncesija je bila v tem primeru uporabljena v prav takšnem pomenu, kot izhaja iz latinske besede *concedere*⁴⁸ oziroma dovoliti. V kasnejšem razvoju pojem koncesija kmalu ni pomenil več le dovoljenje, ampak ponudbo storitev, namenjeno prebivalstvu, kjer je cilj koncesije bil zadovoljevanje javnih potreb.

Od 13. stoletja naprej so koncesije uporabljali tudi za razvoj in gradnjo infrastrukture, in sicer najprej za mostove, na katerih so po njihovi izgradnji pobirali denar oziroma mostnino za prečkanje. Koncesijo kot dovoljenje je v tem času podeljeval kralj, ki ne samo da je podeljeval koncesijo za izgradnjo mostu, pač pa jo je podelil tudi avtorjem kakšne dobre zamisli, o kateri je menil, da bo splošno koristna za razvoj države. Poleg podeljevanja koncesij je kralj koncesionarje zavaroval pred konkurenco (Mužina, 2004, str. 42).

Prva koncesija, ki bi jo danes poimenovali kot koncesija gospodarske javne službe, pa prav tako kot prvič omenjen pojem koncesija izhaja iz Francije. In sicer je bila ta

⁴⁸ Koncesija ali *concessio* pomeni dovoljenje, dopuščanje, popust, popuščanje ali pa splošen odpust kazni (Mužina, 2004, str. 46).

podeljena leta 1777 in je veljala petnajst let, z njo pa je koncesionar imel dovoljenje za zbiranje in distribucijo vode za mesto Pariz (Mužina, 2004, str. 43).

V 19. stoletju so se začele opravljati javne storitve, kot so cestna razsvetljava, dobava elektrike, telegraf in telefon, cestne železnice, in so jih opravljale zasebne družbe na podlagi koncesije vlade oziroma lokalne oblasti. S porastom državnega intervencionizma se je v začetku 20. stoletja trend obrnil v smeri »javnega« zagotavljanja javnih storitev in gradnje infrastrukturnih objektov. Pri tem je prihajajo do nacionalizacije obstoječih privatnih objektov ter do ustvarjanja državnih monopolov (Mužina, 2004, str. 42).

Čeprav so v državah članicah EU opravljali storitve s pomočjo koncesij, ni ne v PES niti v evropskem pravu pojem »koncesija« definiran⁴⁹. Kljub temu se pojem v praksi uporablja oziroma ga je mogoče najti v obsežnem evropskem pravnem redu, kjer pa gre za primere obravnavanja instituta v zvezi z obravnavo posebnih režimov na področju tako imenovanih infrastrukturnih sektorjev, kot so na primer energetika, transport ali pa kmetijske, carinske ali davčne politike. Izjema je sekundarna zakonodaja, kjer Direktiva 93/37/EEC poleg javnih naročil prvič ureja tudi koncesije gradenj. Bistvo te direktive je prenos pravice do izkoriščanja na koncesionarja⁵⁰ in prenos tveganja, povezanega z izkoriščanjem objekta. Pri tem koncesionar prevzame poslovno tveganje izvajanja dejavnosti na način, da koncedent⁵¹ ne nosi več nobenega dejanskega tveganja (Pirnat, 2004, str. 673–674).

Leta 2000 je Komisija Evropskih skupnosti izdala Interpretativno sporočilo o koncesijah po evropskem pravu oziroma Commission interpretative communication on concessions under Community law (Ur. l. C, št. 121)⁵². To sporočilo je bilo sprejeto z namenom, da se zmanjša možnost napak pri podeljevanju koncesij ter ostaja temeljni dokument Skupnosti na tem področju (Ferk in Ferk, 2009, str. 223). V sporočilu Komisija uvodoma ugotavlja,

⁴⁹ Pojem koncesije v zgodovini ni bil vedno tako jasen, kot je danes, zato sta Evropsko sodišče ali Komisija v prejšnjih desetletjih večkrat odločala o pojmu koncesija. Prvi večji primer je bil Komisija proti Italiji tako imenovani primer *Italian lottery* v zadevi C 272/91, v kateri se je Sodišče spretno izognilo definiranju pojma. Prav tako se sodišče ni spustilo v definicijo pojma niti v zadevi C 331/92 *Gestion Hotelera Internacional*, v kateri je bila predmet podelitve »koncesija«, vendar je šlo iz vsebine pravnega razmerja nedvomno razbrati, da gre za tipično javno naročniško razmerje (Mužina, 2004, str. 149–150).

⁵⁰ Koncesionar je oseba, ki izvaja javno službo. Ta oseba je lahko fizična ali pravna oseba, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, lahko pa je fizična ali pravna oseba iz države članice Evropske unije (Virant, 2009, str. 151).

⁵¹ Koncedent je tisti, ki podeli koncesijo. To je lahko država ali lokalna skupnost.

⁵² Povod za izdajo Interpretativnega sporočila je bila zadeva C 360/96 *Gemeente Arnhem and Gemeente Rheden* proti BFI Holdingu. Rezultat tega primera je vplival na uporaba direktive, zato je bilo potrebno v tem primeru določiti, ali gre za koncesijsko razmerje ali za klasično javno-naročniško razmerje, prav tako pa je vplival na pisanje Komisijskega Sporočila. V njem je bila uporabljena četrta alineja opredelitve koncesije, ki jo je 19. februarja 1998 opredelili pravobranilec Antonio La Pergola. Dejal je, da gre za koncesijo, kadar:

- je uporabnik tretja oseba, ki uživa koncesionarjeve storitve,
- gre za dejavnost v javnem interesu,
- koncesionar plačilo delno ali v celoti prejme od uporabnikov storitev koncesije in
- koncesionar prevzame poslovno tveganje izvajanja dejavnosti (Mužina, 2004, str. 150–152).

da se na različnih področjih uporabljajo koncesije, zlasti za financiranje infrastrukturnih projektov, kot so izgradnja mostov, železnic, tunelov, avtocest, v katere je zasebni sektor veliko vpleten. Pomembnost tega sporočila je tudi, da pojasnjuje obseg in vsebino načel PES, ki so veljavna tudi pri podeljevanju koncesij (Mužina, 2004, str. 92), ter da posredno navede tudi opredelitev koncesij.

Na ravni Skupnosti koncesije delno opredeljujeta dve direktivi, ki spadata na področje javnih naročil. To sta Direktiva Sveta 2004/18 o uskladitvi postopkov za dodeljevanje pogodb javnih del, pogodb javnih dobav in pogodb javnih storitev, oziroma je to klasična Direktiva Sveta 2004/18 ali *general procurement directive* (Ur. l., št. 134), in Direktiva Sveta 2004/17, ki usklajuje postopke javnih naročil subjektov, ki opravljajo storitve na področju upravljanja z vodami, energetiko, transportom in poštnimi storitvami, oziroma je to *utilities directive* (Ur. l., št. 134) (Ferk in Ferk, 2008, str. 225).

Pomembna je tudi Zelena knjiga o javno-zasebnem partnerstvu in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij iz leta 2004 in Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomskemu-socialnemu odboru ter Odboru regij o javno-zasebnem partnerstvu in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij iz leta 2005, ki sta boljše predstavljeni v javno-zasebnem partnerstvu.

Temelj koncesije je koncesijska pogodba, ki jo skleneta koncesionar in koncedent. V njej se predvsem določi standarde izvajanja javne službe, način njenega financiranja, način spreminjanja višine plačila za izvajanje javne službe, prav tako je v njej opredeljena investicija v osnovno infrastrukturo, v njej je določeno tudi vse potrebno za izvajanje javne službe, način spreminjanja pogodbe ter vprašanje predčasnega prenehanja pogodbe. Prav tako mora biti v njej opredeljeno vprašanje vstopa tretje stranke v pogodbo. Po navadi se v njej opredeli tudi pogodbeni kazni, če koncesionar ne izvaja javne službe na dogovorjen način ali ne uresničuje drugih pogodbenih obveznosti (Ferk in Ferk, 2009, str. 262).

3.3.1.4 Javno-zasebno partnerstvo

Pojem javno-zasebno partnerstvo je neposreden prevod angleškega izraza *public-private partnership*. Ta pojem se je pojavil v petdesetih letih, vendar se je takrat uporabljal za imenovanje projektov namenjenih financiranju izobraževalnih in komunalnih programov, v šestdesetih letih pa se je njegov pomen nekoliko spremenil, in sicer so ga takrat uporabljali za javno financiranje zasebnih tehnoloških raziskav ter tudi za podjetja z mešanim javnim in zasebnim lastništvom, ki so se ukvarjala z obnovo urbanih področij (Pintar, 2009, str. 14).

Danes o javno-zasebnem partnerstvu govorimo predvsem v primeru zasebnih vlaganj v javne projekte ali kadar gre za javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture, v nekaterih primerih za izvajanje gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se

zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe. Javno-zasebno partnerstvo prištevamo k »novostim«, ki jih je uvedel novi javni menedžment ali *new public management*, saj gre za spremembo v načinu zagotavljanja izvajanja javnih služb, liberalizacijo⁵³ in privatizacijo javnih služb (Ferk in Ferk, 2008, str. 165).

Javno-zasebno partnerstvo je torej odprlo možnosti, da javne službe ne izvajajo izključno institucije, ki jih upravlja in nadzoruje javni sektor oziroma javna oblast, pač pa tudi zasebni in javni sektor v partnerskem odnosu (Ferk in Ferk, 2008, str. 166).

Na svetovni ravni postajajo danes projekti javno-zasebnega partnerstva najbolj razširjena oblika zagotavljanja tako gospodarskih kot tudi socialnih javnih služb. Zaradi čedalje večjega vključevanja javno-zasebnega partnerstva v Skupnost se na tem področju v zadnjem desetletju kaže potreba po večji pravni varnosti. Prvič je bil ta pojem omenjen z uveljavitvijo Maastrichtskih kriterijev, leta 2002 pa je sledil predlog Parlamenta, da naj Komisija pripravi predlog direktiv, ki bi vseboval enotna pravila za pravno ureditev koncesij in javno-zasebnega partnerstva. V ta namen je Komisija leta 2004 sprejela Zeleno knjigo o javno-zasebnem partnerstvu in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij oziroma Green paper on public-private partnership and community law on public contracts and concessions (COM (2004)327 final). Zelena knjiga je politično sicer zelo pomembna, vendar je pravno ne zavezujoč akt. Pravo Skupnosti torej ne vsebuje posebnih določb, ki bi obravnavala javno-zasebno partnerstvo, vendar Komisija opozarja, da morajo vsa javno-zasebna partnerstva, pogodbeno ali institucionalna, ustrezati določbam PES, predvsem 43. in 49. členu, ki opredeljujeta svobodo ustanavljanja in svobodo zagotavljanja storitev. Leta 2005 je Evropski parlament sprejel Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomskemu-socialnemu odboru in Odboru regij o javno-zasebnem partnerstvu in zakonodaji Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij oziroma Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on public Procurement and Concessions (COM (2005) 569 final, v nadaljevanju Sporočilo). V Sporočilu so obravnavane politične možnosti, katerih cilj je zagotoviti učinkovito konkurenco na področju javno-zasebnega partnerstva (Ferk in Ferk, 2008, str. 166, 174, 176, 180, 182).

Temeljni cilj javno-zasebnega partnerstva v Skupnosti ni liberalizacija ali privatizacija gospodarskih javnih služb, ampak njihovo učinkovitejše izvajanje. Odločitev, ali bo izvajanje posamezne gospodarske javne službe zagotavljal zasebni sektor, pa ostaja v pristojnosti posamezne države članice, ki za vsak projekt oceni, ali javno-zasebno partnerstvo res ustvari dodano vrednost v primerjavi z drugimi možnostmi, kot je sklenitev klasične javnonaročniške pogodbe (Ferk in Ferk, 2008, str. 175).

⁵³ Liberalizacija je opredeljena od strani 57 do strani 59.

Pomembno je omeniti, da javno-zasebno partnerstvo temelji na elementih, ki so javni interes, na dolgotrajnem sodelovanju, pogodbi, delitvi tveganja med partnerji, zasebnem izvajanju javnega projekta, poudarku na produktih in ne na virih, integraciji oziroma spajanju različnih faz projekta, kombiniranju javnih in zasebnih financ ter javnem lastništvu na začetku ali na koncu pogodbe. Kupci storitev partnerstva so potrošniki ali država (Pintar, 2009, str. 25).

Glavni interes vsakega partnerstva je torej javni interes, ki se kaže s tem, da ga v javni akt navede javna avtoriteta, na primer država ali lokalna samouprava. Javni interes torej poveže javno in zasebno osebo, da skleneta pogodbo, ki je najpomembnejši element vsakega javno-zasebnega projekta. Pogodbo lahko označim za temeljni kamen, ki vzdržuje kvaliteto pravnih in organizacijskih odnosov, finančne mehanizme ter vse ostale aspekte partnerstva. Prav tako je pogodba sredstvo, s katerim se varuje javni interes in interes vseh partnerjev. V pogodbi morajo biti strogo določene specifikacije storitev, finančni mehanizmi, osnove za plačila, spodbude, tveganja, linije komunikacije in odgovornosti, lastništvo, ravnanje v primeru sprememb pogodbe ali nepredvidljive investicije, procedure ob izteku partnerstva ali ob podaljšanju partnerstva. Ta določila morajo biti navedena kvalitetno in kvantitativno. Pogodbe torej vsebujejo ogromno podrobnosti, vendar pa morajo ohraniti tudi zadostno stopnjo fleksibilnosti, da se bodo lahko skozi leta prilagajala spreminjajočim se okoliščinam (Pintar, 2009, str. 26–27).

Pomemben oziroma vedno prisoten element javno-zasebnega partnerstva je prenos tveganja na tistega partnerja, ki ga najbolj obvladuje. Delitev torej ni mišljena v smislu, da sektorja skupaj nosita določeno tveganje, da si ga delita, ampak pomeni, da ga nosi najpomembnejši partner. S tveganjem mora biti povezana tudi delitev nagrad, saj bi bilo neumestno, če bi en partner nosil tveganje in stroške, drugi pa nagrade (Pintar, 2009, str. 27).

Zasebno izvajanje javnega projekta, poudarek na produktih in ne na virih, integracija različnih faz projekta, kupci storitev partnerstva so potrošniki ali država ter kombiniranje javnih in zasebnih financ že sami po sebi razložijo pomen elementa. Vendar je pomembno, da element podrobneje definiram, saj kombiniranje javnih in zasebnih financ pomeni predvsem uporabo zasebnih financ za vzpostavitev javnih projektov, ki so pomembni za nastanek javno-zasebnega partnerstva.

Element javno lastništvo na začetku ali na koncu pogodbe pomeni, da se v času izgradnje ali obnove infrastrukture lastništvo po navadi prenese na zasebnega partnerja, saj se na ta način prenesejo tudi glavna tveganja in odgovornosti. Ko pa je infrastruktura zgrajena ali obnovljena, se lastništvo prenese nazaj na javni sektor (Pintar, 2009, str. 29).

Pomembno je omeniti, da je javno-zasebno partnerstvo oblika sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, vendar to ne pomeni, da je prisoten le en javni in le en zasebni sektor. Na javni ravni po navadi nastopajo akterji osrednje oblasti, kot so vlada, ministrstva ali lokalne samouprave, lahko pa tudi EU. Pri tem lahko imajo nekatera partnerstva samo po enega javnega partnerja, druga pa imajo skupine enakih ali različnih

javnih akterjev. Na zasebni ravni gre po navadi za samo enega akterja, projektno podjetje, ki pa je lahko sestavljeno iz vrste drugih podjetij (Pintar, 2009, str. 30).

Večina držav EU je že vzpostavila močne javno-zasebne partnerske programe, med katerimi so najmočnejši britanski in irski programi. Velika Britanija je do leta 2001 vladala evropskim partnerstvom, saj je bilo leta 1999 kar 40 % vseh partnerstev podpisanih v Britaniji, 8 % v Nemčiji, 4 % v Španiji in skupaj 9 % v Italiji, Franciji in na Nizozemskem. Leta 2006 je bilo na področju Evrope podpisanih za 17 milijard evrov partnerstev, medtem ko jih je bilo v postopku ustanovitve še za 73 milijard (Pirnat, 2009, str. 186).

Podjetje Pricewaterhouse Coopers je leta 2004 objavilo študijo dotedanje prakse partnerstva, ki je prikazana v tabeli 3. Ta tabela je sestavljena iz držav in iz sektorjev, kjer se nahaja javno-zasebno partnerstvo. Iz nje je razvidno, da se je največ dokončanih projektov javno-zasebnega partnerstva izvršilo v Veliki Britaniji, kar potrjuje Pirnatovo ugotovitev. V novih državah članicah pa so se na Madžarskem, na Poljskem, v Romuniji in v Sloveniji dokončali le nekateri projekti, v Sloveniji samo na področju komunale.

Prav tako lahko iz tabele 3 in tabele 4 vidimo, da se javno-zasebno partnerstvo v državah EU uporablja tako v gospodarskih kot tudi v negospodarskih javnih službah. Čeprav se javno-zasebno partnerstvo uporablja tudi na področju izobraževanja in zdravstva, torej na področju negospodarskih javnih služb, se v Sloveniji uporablja le na področju gospodarskih javnih služb, in sicer na področju komunale.

Čeprav so partnerstva postala aktualna na področju šolstva, predvsem v Veliki Britaniji, se kljub temu ta sektor uvršča med neprimerna področja javno-zasebnega partnerstva, saj so se v primerih, kjer so šolstvo opravljali kot javno-zasebno partnerstvo pojavile težave. Te težave so velikost učilnic, prostorska ureditev, ogrevanje in osvetljevanje.

Tabela 3: Javno-zasebno partnerstvo starih članic EU po sektorjih

	Storitve nastanitvev	Letališča	Obramba	Stanovanja	Zdravstvo	Informacijska tehnologija	Pristanišča	Zapori	Železnice	Lahke železnice (tramvaj in metro)	Ceste	Šole	Sport in prosti čas	Voda in odpadki
Stare članice EU														
Avstrija	0	0			x	0		0	x		x	0		0
Belgija		x		x					x	0	x	0		x
Danska	x							0		0	0	x		
Finska			0		0				0	0	x	x		0
Francija	x	0	0		*		0		*	*	•		x	•
Grčija	x	•			0						*	0	*	
Irska	0			*	x			0		x	*	*		*
Italija	*	x		x	*		x	0		*	*		x	*
Luksemburg		0				x								
Nemčija	*	0	*		x	x		*	0	0	*	*	x	*
Nizozemska	x		x	0	0			x	*		*	*		*
Portugalska	0	0		0	x	x	*	0	0	*	•	0	*	•
Španija	x	x			*		•	x	0	x	•	0	0	*
Švedska			0		0				0	*	0			
Združeno kraljestvo	•	•	•	•	•	•		•		•	•	•	•	•

Legenda:

- o Diskusije o uporabi javnega-zasebnega partnerstva
- x Projekti so v pripravi
- * Projekti v pripravi in nekaj dokončanih projektov
- Mnogo dokončanih projektov, večina že v operativni fazi

Vir: Pirnat (2009, str. 187).

Tabela 4: Javno-zasebno partnerstvo novih članic EU po sektorjih

	Storitve nastanitvev	Letališča	Obramba	Stanovanja	Zdravstvo	Informacijska tehnologija	Pristanišča	Zapori	Železnice	Lahke železnice (tramvaj in metro)	Ceste	Šole	Šport in prosti čas	Voda in odpadki
Novo članice EU														
Bolgarija		x					x				x			x
Ciper		x					x				x			x
Češka		o	x	o	o			o	o	o	x	o	o	x
Estonija			o	x	o	o				o	o	x		
Latvija	o			o	o			o			o	o		o
Litva					o				o	o		o	x	
Madžarska	o	o			x	x				o	*	*	x	
Malta				o	x	x	o	x			x	o	x	
Poljska	o	o		o			x		o	o	*		o	*
Romunija		o		x	x						*		x	x
Slovaška		o									o			o
Slovenija														*

Legenda:

- o Diskusije o uporabi javnega-zasebnega partnerstva
- x Projekti so v pripravi
- * Projekti v pripravi in nekaj dokončanih projektov
- Mnogo dokončanih projektov, večina že v operativni fazi

Vir: Pirnat (2009, str. 187).

3.3.2 Izvajanje negospodarskih javnih služb

Negospodarske javne službe zagotavljajo nacionalno izobraževanje, obvezno socialno varstvo in druge socialne funkcije. Izvajajo se pretežno z javnimi zavodi v državah članicah.

3.3.2.1 Javni zavodi

V zgodovini se zavodi prvič pojavijo v avstrijski in nemški pravni literaturi v 18. stoletju z nedorečenim statusno-pravnim pomenom, ki pa še tudi v 19. stoletju ni dokončno oblikovan, saj se ob opredelitvi javnega zavoda istočasno uporablja pojem javno podjetje. Šele konec 19. stoletja je nemški teoretik Mayer postavil temelje prava zavoda. Po njegovi opredelitvi je zavod postavljen v okvir javnega prava, s katerim se ukvarja predvsem upravno-pravna znanost. Mayer je definiral javni zavod kot skupnost ljudi in stvari, ki jih tehnično uporablja subjekt javne uprave za zagotavljanje določenega posebnega namena. Mayer pojma javni zavod v svojem času ni mogel natančneje zarisati, kljub temu pa mu ga je uspelo po mnenju Brezovnika (2008, str. 178) s to definicijo sistematično uvrstiti

tako, da je bil uporabljen tudi za teorijo liberalne pravne države 19.stoletja. Zavod je tako postal trdna institucija javnega prava. Primerjalno se je pravo zavoda razvijalo kot javno pravo in vseskozi dopuščalo tudi obliko zavoda zasebnega prava. Tako danes velja, da je zasebni zavod v pravnih redih dopusten, tudi če ta ni zakonsko posebej urejen.

Ureditev zavodov je danes v evropskih državah zelo različna. Njihovo oblikovanje v veliki meri temelji na tradicionalnih ureditvah opravljanja oziroma na negospodarskih dejavnostih. To pomeni, da predvsem lokalne skupnosti zagotavljajo izvajanje dejavnosti negospodarskih javnih služb v obliki javnih zavodov (Brezovnik, 2008, str. 178). Zavodi pa nikjer, razen v Sloveniji, niso urejeni s splošnim statusnim zakonom, niti zanj ni zakonskih opredelitev. Torej komunitarnega prava o statusu zavodov v EU ni. Kljub temu predvsem teorija navaja, da se zavodi javnega prava pojavljajo v vseh primerljivih državah (Bohinc, 2005, str. 278).

Čeprav PES ne navaja nobene neposredne določbe, ki bi se nanašala na javne službe, ki jih pri nas izvajajo javni zavodi, so v nasprotju s PES »družbene« javne službe precej pogosto omenjene v posebni listini, Zeleni knjigi o javnih službah. Ta dokument vsebuje tolmačenje, kako razumeti položaj javnih služb v evropski ureditvi (Bohinc, 2005, str. 278).

Že sam naslov kaže, da se dokument nanaša na vse javne službe oziroma dejavnosti v splošnem interesu. V njem je predvsem pomembna razlaga, navedena v tretjem odstavku 32. točke, ki se nanaša na samo »družbene« javne službe, ki jih imenuje dejavnosti v splošnem interesu negospodarskega značaja oziroma *services of general interest of non-economic nature*. Ta odstavek določa, da te vrste javnih služb oziroma dejavnosti v splošnem interesu negospodarskega značaja niso predmet pravnega urejanja Skupnost, niti se nanje ne nanašajo pravila o notranjem trgu, konkurenci in državni pomoči (Bohinc, 2005, str. 278).

Torej »družbene« javne službe niso predmet urejanja evropskega prava. To je povsem razumljivo, saj na primer v temeljno izobraževanje ali zdravstveno varstvo ni mogoče vnašati pravil o prosti konkurenci ali prepovedi dajanja državne pomoči, saj se te dejavnosti praviloma v vseh članicah financirajo neposredno iz proračuna. Nikakor pa ta razlaga ne velja za tržno izvajanje teh dejavnosti. Če se dejavnost, ki se izvaja v okviru pravnega režima »družbene« javne službe, poleg tega izvaja še tržno, se glede te tržne dejavnosti uporabljajo vsa pravila evropskega prava, ki veljajo za nastopanje na trgu. To navedeno prakso je razvilo Evropsko sodišče, ki je v svojih odločitvah jasno povedalo, da je vsaka ponujena dobrina ali storitev na trgu gospodarska dejavnost. To pomeni, da če javni zavod tržno nastopa, se nanj nanašajo vsa pravila evropskega prava (Bohinc, 2005, str. 279).

3.4 SISTEM FINANCIRANJA JAVNIH SLUŽB IN DRŽAVNA POMOČ

Države članice EU zagotavljajo različne oblike finančnih pomoči javnim podjetjem, med katere spadajo različni finančni mehanizmi in tudi državna pomoč. Vendar morajo države članice pri tem paziti, da ne ogrožajo konkurence, ki je ena od glavnih členov EU.

3.4.1 Sistem financiranja javnih služb

Načelo avtonomije držav članic ni le pri izvrševanju političnih odločitev glede izvajanja gospodarskih javnih služb, pač pa se to načelo uporablja tudi glede njihovega financiranja. Dejansko države članice uživajo precej samostojnosti, ko se odločajo, na kakšen način bodo financirale izvajanje javne službe (Ferk in Ferk, 2008, str. 127).

Zato je v praksi držav članic možno zaslediti vrsto različnih finančnih mehanizmov izvajanja dejavnosti javne službe, ki so po večini odraz javnega interesa. Ti finančni mehanizmi so naslednji:

- neposredna finančna pomoč preko proračuna (financiranje ali druge finančne ugodnosti, kot je znižanje dajatev),
- posebne ali izključne pravice (v primeru »naravnih« monopolov),
- prispevki uporabnikov javnih dobrin,
- povprečne tarife (enotna tarifa ne glede na razlike v stroških izvajanja dejavnosti javne službe) in
- financiranje na podlagi solidarnosti (to so lahko prispevki za socialno, zdravstveno zavarovanje) (Morandel, 2010, str. 26).

Čeprav so države pri izbiri načina financiranja izvajanja posamezne dejavnosti javne službe načeloma samostojne, pa morajo kljub temu zagotoviti, da izbrani način financiranja ne bo vplival na funkcioniranje notranjega trga in izkrivljanje konkurence. Tako da lahko države članice financirajo izvajanje dejavnosti javnih služb tudi iz javnih sredstev, pri čemer pa ne smejo preseči pravil prava Skupnosti o državnih pomočeh⁵⁴. Financiranje izvajanja dejavnosti javnih služb je mogoče zagotoviti tudi z ustanavljanjem kompenzacijskih skladov, ki se financirajo s pristojbinami izvajalcev in/ali, uporabnikov (Brezovnik, 2008, str. 113).

3.4.2 Pojem državne pomoči po pravu Evropske skupnosti

Splošno velja, da so državne pomoči izdatki ali zmanjšani prejemki države oziroma lokalne skupnosti v različnih oblikah, kot so donacije, nizke najemnine, posojila z nižjimi obrestmi,

⁵⁴ Tukaj je dobro omeniti, da je v skladu z določilom 87. člena PES oziroma zdajšnjega 107. člena Lizbonske pogodbe, razen če Lizbonska pogodba določa drugače, vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli druga vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnjo posameznega blaga, nezdružljiva s skupnim trgom, v kolikor prizadene trgovino med državami članicami (107. člen Lizbonske pogodbe).

davčne olajšave, garancije, poročstva in druge oblike, ki izkrivljajo ali bi lahko izkrivljaje konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem (Ferk in Ferk, 2008, str. 69).

Državne pomoči niso razvite samo v Skupnosti, temveč so poznane v vseh državah na svetu. Čeprav je državnim pomočem v Skupnosti v zadnjih nekaj desetletjih namenjena velika pozornost, pa te niso iznajdba prejšnjega stoletja, ampak so se pojavile že veliko prej. Z njimi je država v različnih oblikah spodbujala gospodarstvo na področjih, kjer niso bile vzpostavljene tržne zakonitosti. Vendar državne pomoči do vzpostavitve Skupnosti niso bile v državah članicah pod nadzorom, saj je odločitev o dodelitvi državne pomoči bila v rokah vsake posamezne države članice. Šele z vzpostavitvijo Skupnosti so postale državne pomoči zunanjepolitično opazne, saj so druge države članice Skupnosti dobile možnosti vpliva na dodeljevanje pomoči (Ferk in Ferk, 2008, str. 69–70).

Pravila za dodeljevanje in nadzor nad dodeljevanjem državne pomoči v Skupnosti so bila opredeljena že z Rimsko pogodbo leta 1957, vendar se je pomemben nadzor nad državnimi pomočmi povečal z vzpostavitvijo notranjega trga. Leta 1985 je Komisija izdala Belo knjigo, v kateri je bila zapisana potreba po sistematičnem spremljanju državnih pomoči. Konec istega leta je bil ustanovljen oddelek, ki je začel spremljati državne pomoči, prav tako pa je povzročil nastanek posebne publikacije, v kateri se izdajajo pregledi o državnih pomočeh (Ferk in Ferk, 2008, str. 70).

Na ravni Skupnosti je državnim pomočem namenjena velika pozornost, saj Skupnost nadzoruje tako državne pomoči na notranjem trgu kot tudi dajanje pomoči tretjim državam, državam nečlanicam, ki skušajo s subvencioniranjem posredno ali neposredno zagotoviti svojemu podjetju večjo konkurenčnost na tujem trgu. Spremljanje državne pomoči in nadzor nad njihovim dodeljevanjem je posledica dobro razvitega načela varstva konkurence v okviru Skupnosti (Ferk in Ferk, 2008, str. 70–71).

Danes so državne pomoči po pravu Skupnosti opredeljene od 107. do 109. člena Lizbonske pogodbe. Ti členi niso bili spremenjeni in so se v PES nahajali od 87. do 89. člena.

3.4.3 Državne pomoči in javne službe

Države članice skušajo javne službe pogosto financirati z različnimi nadomestili, ki pa niso vedno dovoljena. V zvezi z nadomestili za izvajanje javnih služb se je pred dobrim desetletjem izoblikovalo jasno vprašanje, ali in v katerih primerih ta nadomestila pomenijo državne pomoči, kdaj so nadomestila dovoljena in kdaj ne. Praksa je na ta vprašanja potrebovala jasen odgovor, za kar je bilo potrebno vsaj desetletje (Ferk in Ferk, 2008, str. 91).

Tako v pravni teoriji kot v praksi je bil v zadnjih letih v pri zgoraj navedenih vprašanjih dosežen velik napredek. Okvir dejanske problematike je opredelila Komisija v več dokumentih⁵⁵, prav tako se je z vprašanjem intenzivno ukvarjalo Evropsko sodišče⁵⁶.

Čeprav je Komisija dolgo zagovarjala stališče, da finančna nadomestila, ki jih države članice dodelijo izvajalcem z namenom kritja stroškov izvajanja obveznosti javnih služb, ne pomenijo državne pomoči, sodna praksa Sodišča prve stopnje tega ni potrdila, prav tako pa tega stališča ni potrdilo Sodišče skupnosti. Preobrat je naredila zadeva Altmark, ki je stališče obeh sodišč precej spremenila (Ferk in Ferk, 2008, str. 92).

Nadaljevanje tega poglavja, pravna praksa, je predvsem namenjeno koliziji med temeljnimi vrednotami, ki jih zagovarja Skupnost. Na eni strani gre za skupen evropski trg, katerega bistveni del je načelo konkurence in tako splošna prepoved državnih pomoči, na drugi strani pa gre za splošen, javni interes, ki je temelj evropskega modela socialne družbe. Torej gre za razmerje med državnimi pomočmi in javnimi službami, predvsem gospodarskimi (Ferk in Ferk, 2008, str. 92).

3.4.3.1 Pravna praksa na področju javnih služb

Komisija je veliko časa zagovarjala stališča, da finančna nadomestila, ki jih države članice dodelijo izvajalcem z namenom, da se pokrijejo stroški izvajanja obveznosti javnih služb, ne pomenijo državne pomoči. Vendar ga Sodišče prve stopnje s sodbami v zadevi T-106/95 ali zadevi FFSA⁵⁷ in v zadevi T-46/97 ali zadevi SCI⁵⁸ ni potrdilo, ampak je sprejelo koncept državnih pomoči (Ferk in Ferk, 2008, str. 93).

V zadevi FFSA proti Komisiji pred Sodiščem prve stopnje, so FFSA in drugi izpodbijali odločbo Komisije, ki je zagovarjala upravičenost finančnih nadomestil za izvajanje obveznosti gospodarske javne službe, dodeljenih podjetju La poste. Komisija je menila, da so bila nadomestila nujna za izvajanje obveznosti gospodarskih javnih služb in da so na tej podlagi v skladu z drugim odstavkom 86. člena PES ter združljiva s skupnim trgom. Pri tem je Komisija zagovarjala svoje stališče, da ni prišlo do finančnega transferja, in da na tej podlagi ne gre za državno pomoč. FFSA in druga podjetja so odločbo Komisije izpodbijala pred Sodiščem prve stopnje. Vendar je Sodišče v tej zadevi zavrnilo tožbo strank, čeprav ta ni bila enotnega mnenja s Komisijo⁵⁹. Stranke v tem postopku so vložile

⁵⁵ Poročilo Evropskega sveta o storitvah splošnega pomena ali Report to the Leaken European Council on Services of general Interest, iz leta 2001, Zelena knjiga in Bela knjiga.

⁵⁶ V zadevi T-106/95 (FFSA proti Komisiji), v zadevi T-46/97 (SIC proti Komisiji), v zadevi C-53/00 (ferring SA proti ACOSS), v zadevi C-126/01 (Gemo) in v zadevi C-280/00 (Altmark).

⁵⁷ FFSA oziroma Fédération française des sociétés d'assurances.

⁵⁸ SCI oziroma Sociedade Independente de Comunicação SA.

⁵⁹ Sodišče prve stopnje je bilo mnenja, da se določbe drugega odstavka 86. člena PES lahko uporabljajo kot združitev s skupnim trgom, vendar pa tak ukrep še vedno pomeni državno pomoč. Prav tako je Sodišče prve stopnje dejalo, da je treba ukrep državne pomoči presojeti z vidika 87. člena PES po učinku, ki ga ima na konkurenco. Prav tako je Sodišče prve stopnje še opozorilo Komisijo, da v primeru, ko pravila Skupnosti nekega področja ne urejajo, Komisija nima teh pristojnosti, da bi lahko posegla v organizacijo in obseg

pritožbo zoper sodbo Sodišča prve stopnje, vendar je Sodišče Skupnosti potrdilo sodbo Sodišča prve stopnje in pritožbo zavrnilo (Ferk in Ferk, 2008, str. 94–95).

V zadevi T-46/97, SIC, je Sodišče prve stopnje odločalo o šestih finančnih nadomestilih, ki jih je portugalska vlada v letih od 1992 do 1995 dodelila portugalski radioteleviziji, RTP⁶⁰, ki je bila do leta 1992 javna radiotelevizija in je v tem letu, ko je Portugalska odpravila monopole na tem področju, postala družba z omejeno odgovornostjo. RTP pa je bila imetnica koncesije za portugalsko službo javne televizije in je zaradi tega prejela nadomestila za izvajanje javne službe. Postopek pred Sodiščem prve stopnje je sprožila SIC, komercialna televizija, ki je ena od vodilnih zasebnih hiš na Portugalskem. V tem postopku je Komisija zagovarjala stališče, da ukrepi, finančna nadomestila, ki jih država dodeli izvajalcem z namenom, da se pokrijejo stroški izvajanja obveznosti javnih služb, ne pomenijo državnih pomoči. Prav tako kot prejšnja zadeva, FFSA, tudi ta ni obrodila sadov (Ferk in Ferk, 2008, str. 96).

Naslednja pomembna zadeva je zadeva C-53/00 ali zadeva Ferring SA proti ACOSS⁶¹. Ferring je francosko podjetje, ki je lekarnam neposredno prodajalo zdravila, in je bilo glede na način prodaje zdravil zavezano za plačilo davka⁶². Leta 1998 je Ferring, farmacevtski laboratorij, pred pristojnim sodiščem zahteval povračilo davka od francoske agencije za socialno varnost oziroma ACOSS, grosističnega distributerja, za katerega je menil, da je nezakonit. V nadaljevanju postopka je nacionalno sodišče postavilo Sodišču Skupnosti v predhodno odločanje vprašanje, ali so taki ukrepi državna pomoč, in če so, ali so združljivi s skupnim trgom. V zadevi je sklepne predloge podal pravobranilec Tizzano, in sicer 8. maja 2001. Tizzano je najprej odgovoril na prvi del vprašanja, ali se lahko oprostitev plačila davka grosistični distribuciji šteje kot državna pomoč. Na ta del vprašanja je odgovoril tako, da je preveril vse štiri pogoje prvega odstavka 87. člena PES, in sklenil, da so z ukrepom izpolnjeni pogoji in da je ukrep oprostitve plačila davka grosističnim distributerjem treba šteti kot državno pomoč po prvem odstavku 87. člena PES, če se ne upošteva dejstvo, da ti izvajajo obveznost gospodarske javne službe. Na drugi del vprašanja je pravobranilec odgovoril, da države članice svobodno odločajo, katere obveznosti javne službe bodo izvajale ter pod kakšnimi pogoji in kako. V tem primeru je francoski zakonodajalec obveznost javne službe vzdrževanja predpisane količine zalog zdravil podelil grosističnim distributerjem, kar pri njih pomeni povišanje stroškov. Generalni pravobranilec je v sklepu poudaril, da po njegovem mnenju nadomestila države, nujna za poravnavo dodatnih stroškov, ki nastanejo izvajalcem v zvezi z izvajanjem gospodarskih javnih služb, ne bi smela pomeniti državnih pomoči. Vendar je v sodbi Sodišče Skupnosti odločilo, da ukrep davka, ki je bil uveden samo za

obveznosti javne službe, podeljene javnemu podjetju, in tudi ne v primernost politične odločitve, ki jo je sprejela posamezna država članica v tej zvezi (Ferk in Ferk, 2008, str. 95).

⁶⁰ RTP oziroma Radotelevisão Portuguesa SA.

⁶¹ ACOSS oziroma Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

⁶² V Franciji obstajata dva načina distribucije zdravil, in sicer farmacevtski laboratoriji, ki prodajajo zdravila neposredno lekarnam, in grosistični distributerji, ki imajo nekakšno vlogo gospodarske javne službe, ki mora vzdrževati ustrezno zalogo zdravil (Ferk in Ferk, 2008, str. 96–97).

farmacevtske laboratorije, pomeni nedovoljeno državno pomoč za grosistične distributerje le v delu, v katerem presega stroške, ki so jih imeli grosistični distributerji v zvezi z izvajanjem obveznosti javnih služb. Torej je v zadevi Ferring bil sprejet pristop kompenzacije, ki pomeni nadomestilo države izvajalcu javne službe za izvajanje gospodarske javne službe, torej državno pomoč po 87. členu PES samo v primeru in obsegu, če in koliko presega stroške, ki nastanejo v zvezi z izvajanjem obveznosti javnih služb. Ta sodba je pretresla tako Komisijo kot države članice, saj je povsem spremenila dotedanje stališče Sodišča Skupnosti, pri tem pa je posledično bil sprožen ustni postopek v zadevi Altmark (Ferk in Ferk, 2008, str. 96–100).

V zadevi Altmark, zadeva C-280/00, je postopek v glavni stvari za avtobusni cestni promet potekal v okrožju Stendal v Nemčiji. Regionalna vlada Magdeburg je podelila Altmark Transu licenco za opravljanje linijskega cestnega prometa z avtobusom v okrožju Stendal, in sicer mu je podaljšala veljavnost licence do 31. oktobra 2002, saj bi naj to podjetje izpolnjevalo vse pogoje, pri tem pa je regionalna vlada zavrnila predlog podjetja Nehverkehrsgesellschaft. Slednje je vložilo ugovor zoper odločbo z obrazložitvijo, da Altmark Trans ne izpolnjuje vseh zahtev, vendar ga je regionalna vlada zavrnila. Podjetje Nehverkehrsgesellschaft je postopek nadaljevalo pred prvostopenjskim Upravnim sodiščem v Magdeburgu, ki je tožbo zavrnilo. Šele na pritožbeni stopnji je Višje upravno sodišče ugodilo zadevi in odpravilo podelitev licence podjetja Altmark Trans. Vendar Altmark Trans ni bil zadovoljen z odločitvijo Višjega sodišča, zato je postopek nadaljeval pred Zveznim upravnim sodiščem. Zvezno upravno sodišče je bilo mnenja, da pomen pravih prava Skupnosti v tej zadevi ni jasen in da je za odločanje v tem postopku potrebna predhodna odločba Sodišča Skupnosti. Rezultat te sodbe je rešil tako kompleksno vprašanje, zato ga lahko označimo za korak naprej. Kot pomemben rezultat te sodbe je treba omeniti, da je ta sodba odpravila večino nesoglasij glede odprtega vprašanja o nadomestilih za izvajanje gospodarskih javnih služb med državami članicami, Komisijo, Sodiščem prve stopnje, Sodiščem Skupnosti in generalnim pravobranilcem. Čeprav se ta sodba nanaša na področje regionalnega linijskega potniškega prometa, je imela praktične posledice na tem področju, prav tako je bila oblikovana tako, da je splošno uporabna tudi na drugih področjih, ne samo na transportu, kar je njena največja prednost. Vendar sodba ni podala odgovorov na vsa vprašanja, saj so nekatera zelo pomembna vprašanja ostala odprta⁶³, vendar je s kriteriji Sodišče Skupnosti nakazalo, v katero smer bi se naj v bodoče razvijala praksa (Ferk in Ferk, 2008, str. 100–114). Ti kriteriji so po mnenju Ferkov (2008, str. 108) naslednji:

- podjetje, ki prejema nadomestila, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne službe in te obveznosti morajo biti jasno opredeljene,
- parametri, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, morajo biti določeni vnaprej na objektivni in pregleden način,

⁶³ Odprta vprašanja so, katere so lahko obveznosti gospodarskih javnih služb, kako vnaprej transparentno določiti parametre, ki bodo omogočali preveritev, da je nadomestilo za izvajanje gospodarske javne službe nižje od dodatnih stroškov, ki jih ima podjetje z izvajanjem gospodarske javne službe. Odprto je tudi vprašanje izbora podjetij, ki izvajajo gospodarske javne službe (Ferk in Ferk, 2008, str. 115–116).

- nadomestilo ne sme iti preko tistega, kar je nujno za pokritje vseh ali dela stroškov, ki jih je povzročilo izpolnjevanje obveznosti javne službe ob upoštevanju realiziranih prejemkov in zmernega dobička zaradi izpolnjevanja teh obveznosti,
- če izbira podjetja, ki se mu naloži izpolnjevanje obveznosti javne službe, v konkretnem primeru ne poteka v okviru postopka oddaje javnega naročila, ki omogoča, da se izbere tisti ponudnik, ki lahko te storitve opravlja z najnižjimi stroški za javnost, se mora raven potrebnega nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, povprečnega, dobro vodenega podjetja, ki je ustrezno opremljeno s prevoznimi sredstvi, zato da lahko zadosti obveznostim javne službe pri izpolnjevanju teh obveznosti ob upoštevanju realiziranih prejemkov in zmernega dobička zaradi izpolnjevanja teh obveznosti.

Ti opredeljeni pogoji se obravnavajo kumulativno, kar pomeni, da v kolikor so vsi izpolnjeni, nadomestilo za izvajanje javne službe ne predstavlja državne pomoči, če pa ni izpolnjen le en kriterij, se nadomestilo za izvajanje javne službe obravnava kot državna pomoč.

3.5 KONKURENCA V EVROPSKI UNIJI

Pravila konkurence veljajo za vse pravne in fizične osebe, ki se ukvarjajo s pridobitno dejavnostjo, ne glede na lastništvo in organizacijsko strukturo. Nacionalni monopoli komercialnega značaja ter osebe, ki so jim podeljene izključne pravice, koncesije, glede tega niso nikakršna izjema. Enako velja za storitve, ki od nekdanj veljajo za »javne storitve posebnega pomena«, in sicer tudi tu ni mogoče pravil konkurence izključiti, vendar so lahko te deležne posebnega obravnavanja, predvsem v primeru zagotavljanja splošnega interesa (Plahutnik, 2004, str. 553).

3.5.1 Pojem konkurence po pravu Evropske skupnosti

V moji diplomski nalogi je izraz konkurenca že velikokrat omenjen, vendar še nikjer ni tako podrobno predstavljen, kot bo v tem podpoglavju. Konkurenca obstaja, odkar je človek začel nabirati in si pridobivati vir življenja, saj je v takratnem svetu moral tekmovati z ostalimi živimi bitji, da si je prej prilastil hrano. Danes je pojem konkurenca še vedno označen za tekmovalje, vendar gre za tekmovalje na poslovnem področju.

Pojem konkurenca lahko označim kot gospodarsko kategorijo, ki pomeni prilagajanje podjetij tržnim razmeram. Konkurenca je zelo pomemben dejavnik, saj ta zvišuje kakovost izdelkov, znižuje ceno, ter daje potrošniku večjo izbiro. Torej je konkurenca orodje, ki izboljšuje življenjsko raven, usklajuje gospodarstvo ter preprečuje omejevanje konkurence.

Področje konkurenca je v Skupnosti bilo deležno velike pozornosti že ob začetku integracije. Čeprav zagotovitev nemotene in neizkrivljene konkurence na skupnem trgu ni

bil neposreden razlog za evropsko integracijo, so se kljub temu glavni pobudniki tega procesa zavedali, da je nemotena in neizkrivljena konkurenca neizogiben pogoj za vzpostavitev skupnega trga. Cilj integracije, to je skupen trg, je bil primarno izražen v PES. Z vidika PES velja, da je bila vzpostavitev skupnega trga osnovni, vendar pa ne edini cilj PES. Ključni cilji so bili prost pretok blaga, storitev, delovne sile, kapitala, preprečevanje diskriminacije in drugi cilji. Če PES ne bi vseboval pravil o konkurenci, ti cilji nikakor ne bi bili učinkoviti uresničeni, zato nikakor ni presenečenje, da PES že v prvem delu, kjer so opredeljena načela, izpostavlja pomen nemotene in neizkrivljene konkurence, medtem ko bolj natančna pravila določa v tretjem delu PES⁶⁴ (Tratnik et al., 2004, str. 117).

PES je glaven vir prava o konkurenci, katerega jedro tvorijo pravila o konkurenci, ki so zajeta v členih od 81 do 89 PES⁶⁵. Ta določila je treba razlagati v duhu celotne PES, vendar pa je nujno poudariti, da je zraven teh temeljnih členov treba upoštevati še nekatera druga določila PES, ki se na področje konkurence navezujejo vsaj posredno. Ta določila so 2, 3, 10, 12, 25, 28, 31, 90 in 96 PES (Tratnik et al., 2004, str. 118).

Za področje javnih služb je predvsem pomembna osrednja določba, 86. člen PES⁶⁶, katere bistvo je prav opredelitev obsega uporabe konkurenčnih pravil te pogodbe na področju gospodarskih javnih služb. Ta člen najprej določa, da se konkurenčna pravila uporabljajo tudi za javna podjetja in podjetja, ki jim države članice podelijo posebne ali ekskluzivne pravice. Pri tem pravo Skupnosti šteje za javna podjetja tista, v katerih lahko imajo javne oblasti neposredno ali posredno prevladujoč vpliv zaradi lastništva, finančne participacije in pravil, ki se nanj nanašajo (Pirnat, 2004, str. 617).

Še pomembnejši je drugi odstavek 86. člena, ki določa, da so podjetja, ki izvajajo gospodarske javne službe podvržena pravilom konkurence iz PES, razen v kolikor uporaba teh pravil dejansko ali pravno ne ovira posebnih nalog, ki so jim naložene.

3.5.2 Konkurenca na področju javnih služb

Kljub temu da ni v pravu, zlasti pa v izvorni Rimski pogodbi, nobenih jasnih in nedvoumih izjem glede uporabe številnih določb pogodbe o konkurenci na področju gospodarskih javnih služb, je prišlo do večjega obsega liberalizacije teh dejavnosti šele v drugi polovici osemdesetih in v devetdesetih letih. Pri tem je treba omeniti, da nikakor ne gre za dogmatična stališča Komisije, ki bi si želela zaradi nekih ideoloških stališč v čim večji meri uvajati konkurenco tudi na to področje.

⁶⁴ Danes se ta pravila oziroma členi nahajajo v četrtem poglavju, poglavju skupnih pravil o konkurenci, obdavčitvi in približevanju zakonodaja, Lizbonske pogodbe. Gre za člene od 101 do 106.

⁶⁵ Danes so to členi od 101 do 109 Lizbonske pogodbe.

⁶⁶ Danes je to 106. člen Lizbonske pogodbe.

Razlog za uvajanje konkurence na področje javnih služb, predvsem na gospodarske javne službe, je v tem, da so v tem času narasli in postali zelo močni pritiski v smeri liberalizacije javnih služb. Vzroki za to so predvsem naslednji:

- nastanek javnih služb je v marsičem bil posledica potrebe po alokaciji zelo redkih virov in potrebe po javnem financiranju neke dejavnosti⁶⁷,
- internacionalizacija trgovine in povečanje trgov omogoča uporabnikom, da javne dobrine in storitve ceneje dobijo drugje, ne pa pri domačem monopolnem ponudniku⁶⁸,
- tehničen napredek omogoča realno konkurenco v vse več dejavnostih, kjer to prej ni bilo mogoče.

3.5.2.1 Pravna praksa na področju konkurence

V tem podpoglavju bodo opredeljeni predvsem primeri, ki vključujejo konflikt med določenim monopolnim položajem oziroma posebnimi in izključnimi pravicami na eni strani ter pravili PES, danes so to pravila Lizbonske pogodbe, o svobodi konkurence⁶⁹, na drugi strani. V katerih je Evropsko sodišče v večini primerov odločilo v prid zagotavljanju konkurence in tolmačilo možne izjeme dokaj restriktivno, čeprav ta praksa ni povsem dosledna. V njej je mogoče opaziti tri različne pristope k odločanju o tem konfliktu, ki pa niso povsem in v vsakem primeru izključujoči:

- države članice lahko podelijo monopolne pravice, če izvajanje teh pravic ne nasprotuje pravilom PES, zlasti tistim o konkurenci,
- že sama podelitev monopolnih pravic predstavlja kršitev PES, saj s tem država članica postavi neko podjetje v prevladujoč položaj in mu omogoča zlorabo tega položaja,
- države članice lahko podelijo monopolne pravice, če je to opravičeno z legitimnimi nacionalnimi cilji in če je konkurenca omejena le toliko, kot je nujno potrebno za doseganje teh ciljev (Pirnat, 2004, str. 618).

Primer uporabe prvega pristopa predstavlja zadeva C-18/93 oziroma zadeva Corsica Ferries, v kateri je sodišče obravnavalo poseben položaj pomorskih plovil v italijanskih pristaniščih, katerih storitve so obvezne, pri tem pa ima monopolen položaj posebna organizacija ustanovljena z dekretom predsednika Italije. V tem primeru je Sodišče ugotovilo, da zgolj podelitev teh ekskluzivnih pravic ni v nasprotju s PES. Podobno stališče je zavzelo sodišče v primeru francoskih centrov za inseminacijo, zadeva C-323/93 oziroma zadeva Crespelle, kjer je sodišče odločilo, da zgolj dominantni položaj teh centrov ni v nasprotju s PES, če ti centri ne zlorablajo svojega položaja (Pirnat, 2004, str. 618).

⁶⁷ Danes so viri, ki so na razpolago gospodarstvu, dovolj veliki za zagotavljanje delovanja gospodarskih javnih služb, še zlasti v nekaterih okoliščinah, ko so potrebe po zmanjševanju javne porabe v praktično vseh državah članicah (Pirnat, 2004, str. 616).

⁶⁸ Ohranjanje monopolnega položaja izvajalcev danes vse bolj izgublja realne razloge (Pirnat, 2004, str. 617).

⁶⁹ Določbe, ki se nanašajo na uporabo 1. in 2. odstavka že omenjenega 86. člena PES oziroma 106. člena Lizbonske pogodbe .

Primeri za drugo stališče niso zelo številni, vendar je pomembno v tem primeru omeniti primer Höffner, zadeva C-14/90, kjer je sodišče obravnavalo primer nemških agencij za zaposlovanje⁷⁰. Pri tem je zavzelo stališče, da predstavlja avtomatično zlorabo prevladujočega položaja in s tem krši 82. člen PES, če država članica podeli monopolno pravico nekim organizacijam, te pa ne morejo zadostiti povpraševanju na svojem območju. Podobno stališče je zavzelo sodišče tudi v primeru Campus Oil Ltd, zadeva C-72/83. V njem je šlo za irsko podjetje, ki je terjalo od vsakega trgovca z naftnimi derivati, da kupi del potrebnih derivatov od državne družbe, ki je tudi upravljala z rafinerijo na Irskem. Sodišče je v tem primeru presodilo, da ta zahteva pomeni neposredno kršitev PES (Pirnat, 2004, str. 619).

Največ je tistih primerov, kjer je sodišče uporabilo tretji pristop, pri čemer so vsi navedeni primeri posledica ugotovitve sodišča, da gre za obveznosti gospodarske javne službe in je treba uporabiti 2. odstavek 86. člena. Pri tem je sodišče po načelu proporcionalnosti tehtalo na eni strani posebne naloge in obveznosti, ki izhajajo iz izvajanja gospodarske javne službe, na drugi strani pa omejitve konkurence, do katerih pride pri izvajanju teh nalog. Sodišče je v večini primerov ravnalo restriktivno in razveljavilo omejitve konkurence, če ni našlo zelo utemeljenih razlogov za njihov obstoj. Tak primer je Inter-Huiles, zadeva C-172/82, v katerem je sodišče obravnavalo položaj francoskih organizacij za zbiranje in obdelavo odpadnih olj, kjer je ugotovilo, da sama ustanovitev teh ekskluzivnih pravic ne pomeni kršitev PES. Značilen za ta pristop je tudi primer RTT⁷¹ proti GB⁷², zadeva C-18/88, kjer je državna belgijska telefonska družba RTT bila pooblaščenica certificirati telefonsko opremo drugih prodajalcev, hkrati pa je to opremo tudi prodajala po cenah, višjih od cen podjetja GB. Sodišče je v tej zadevi ugotovilo, da omejitev konkurence ni upravičena z nalogami izvajanja gospodarske javne službe govorne telefonije. Najpomembnejša primera v tem pristopu pa sta vsekakor primer Almelo, zadeva C-393/92, in primer Cordeau, zadeva C-320/91, v katerih je sodišče postavilo določene kriterije za ocenjevanje proporcionalnosti in potrdilo nekatere omejitve konkurence (Pirnat, 2004, str. 619).

Almelo je nizozemska občina, ki je izpodbijala obveznost po nizozemskem pravu, da kupuje elektriko izključno od regionalnega distributerja. Sodišče je v tej zadevi ugotovilo, da gre za vertikalni sporazum, ki pomeni omejitev konkurence in kršitev 81. člena PES. Kot da to ni dovolj, je ugotovilo, da pri tem nizozemska občina zlorablja dominantni položaj po 82. členu PES. Vendar so te odločitve sodišča, o omejevanju konkurence, upravičljive po 2. odstavku 86. člena PES, saj so te nujno potrebne za izvajanje javnega interesa (Pirnat, 2004, str. 619-620).

⁷⁰ Čeprav je v praksi sodišča izraz podjetje oziroma v angleščini undertaking v smislu 86. člena PES ne pomeni le zgolj gospodarsko družbo, pač pa je izraz za vsako organizirano izvajanje gospodarske dejavnosti, neodvisno od pravnega položaja te organizacije. Zato je podjetje Höffner, ki je nemška agencija za zaposlovanje, štel Evropsko sodišče to organizacijo za podjetje, ki bi po našem pravu uvrstili med zavode (Pirnat, 2004, str. 620).

⁷¹ RTT oziroma Régie des Télégraphes et des Téléphones.

⁷² GB oziroma GB-Inno-BM SA.

V zadevi Cordeau je bil belgijski podjetnik Paul Cordeau preganjan zaradi kršitve zakona, ki je urejalo poštno dejavnost. Ta je v mestu Liege in njegovi okolici organiziral pobiranje pisemskih pošilk in zagotavljal njihovo izročitev do poldneva naslednjega dne, če je bil naslovnik na območju njegovega poslovanja, medtem ko je za pošiljanje pošte ostalim naslovnikom uporabljal storitve državnega podjetja Régie des postes. Po tem pravu bi naj kršil državni poštni monopol, medtem ko je Evropsko sodišče ugotovilo, da je ta monopol v smislu 2. odstavka 86. člena PES upravičljiv, v kolikor ta zagotavlja uravnoteženje sektorjev, ki povzročajo izgubo s tistimi, kjer pošta dosega dobiček. Vendar je sodišče še poudarilo, da izključitev konkurence ni upravičljiva pri posebnih storitvah, kjer ni podan javni interes, kot je večja hitrost dostave, pobiranje pošte pri naslovniku ali posebna zanesljivost distribucije pošte. Po mnenju sodišča je bistveno dvoje:

- da se ne le za celotno poštno dejavnost pač pa za vsako storitve posebej presoja, ali je posamezna omejitev konkurence nujno potrebna za doseganje javnega interesa,
- da izvajanje teh storitev ne ogrozi ekonomske stabilnosti nosilca izključnih pravic, ki mora skrbeti za javni interes (Pirnat, 2004, str. 619–20).

3.6 LIBERALIZACIJA JAVNIH SLUŽB V EVROPSKI UNIJI

Do nedavnega je veljalo, da se gospodarske javne službe najbolje upravljajo v okviru državnega monopola. Taka ureditev se je z vidika tržnega gospodarstva izkazala kot neprimerna in povsem neučinkovita, saj so spoznanja pokazala, da je za učinkovito izvajanje javnih služb, predvsem gospodarskih javnih služb, potrebna vzpostavitev konkurence. Da bi to dosegli, je bilo treba začeti proces liberalizacije in drugih »prijemov« za ustrezno ureditev javnih služb (Dodič, 2005, str. 28).

3.6.1 Pojem liberalizacije

Liberalizacija pomeni omogočanje konkurence znotraj neke dejavnosti, predvsem na področju javnih služb. Torej lahko s tem pojmom po mnenju Pličaniča (1999, str. 923–937) razumemo »mehčanje« do sedaj prevladujoče omejene konkurenčnosti, torej širitev konkurence na področju javnih služb. Gre torej predvsem za odpravo in zmanjšanje obsega monopolnega položaja določenih izvajalcev, kakor tudi za zmanjšanje posebnih ali izključnih pravic, ki jim jih je podelila država. Medtem ko po mnenju Iskre (2009, str. 12) pojem liberalizacije Evropska komisija enači z odpiranjem novih trgov konkurence, ki omogočajo, da potrošniki izbirajo med številnimi drugimi ponudniki storitev in izdelkov. S tem omogoča, da potrošniki uživajo nižje cene in bolj kakovostne storitve in izdelke od tistih, ki so jih imeli na voljo pred tem. Gre za izdelke, kot so telekomunikacija, poštna storitve, energetika in promet, torej izdelki gospodarskih javnih služb, ki v preteklosti niso bili odprti za konkurenco, kot so danes.

Pojem liberalizacija po navadi teče vzporedno s pojmom privatizacija⁷³ in hkrati s pojmom deregulacija⁷⁴. Vendar liberalizacija pomeni nasprotno deregulacija, ker skrbi za večjo regulacijo javnih služb, saj mora država močnejše zavarovati javni interes. Regulacija je na tem področju še kako pomembna, saj omogoča vsem javnim službam enakopraven vstop na trg.

Pojem liberalizacija ima danes v Skupnosti pomembno mesto v dejavnostih, ki so zaživele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, in sicer gre za dejavnosti, ki spadajo med gospodarske javne službe, telekomunikacija, energetika, promet. Te dejavnosti so zaživele predvsem s sprejetjem Enotnega evropskega akta leta 1986, danes pa so nekako »reformirane« z Lizbonsko pogodbo.

Evropska Komisija je za izvajanje liberalizacijske politike izbrala sektorski pristop in z različnimi akti sekundarne zakonodaje, z direktivami in uredbami, ki so bili večinoma izdelani predvsem na podlagi 86. člena PES, uredila posebnosti izvajanja storitev javnih služb s področja energetike, telekomunikacij, transporta in drugih na omrežje vezanih gospodarskih dejavnosti (Pirnat, 2004, str. 621).

Prvo pomembno izhodišče zadeva ukrepe Evropske komisije, s katerimi je ta zagotovila, da se liberalizirani sektorji razvijejo v popolnoma odprte trga. To pomeni, da je ta prvi ukrep povsem usmerjen k omejitvi monopolnih izvajalcev. Drugo pomembno izhodišče je vezano na obveznosti javnih služb, ki so bile naložene monopolnim izvajalcem gospodarskih javnih služb. Obveznosti javnih služb⁷⁵ so bistveni elementi, s pomočjo katerih lahko opredelimo neko dejavnost za javno službo. Tretje izhodišče liberalizacije se nanaša na neodvisno upravljanje javnih služb in uvedbo neodvisnih organov upravljanja. To pomeni, da so izvajalci in organi upravljanja ločeni, saj se le s tem lahko zagotovi primeren in učinkovit mehanizem regulacije, kontrole in transparentnosti, ki lahko prepreči zlorabo dominantnega položaja monopolnih izvajalcev javnih služb (Brezovnik, 2008, str. 40–42).

3.6.2 Liberalizacija gospodarskih javnih služb v Evropski uniji

Liberalizacija je po mnenju Bohinca (1998, str. 399) trend, katerega cilj je zmanjšanje obsega privilegiranih načinov opravljanja dejavnosti, ki so javnega pomena oziroma morajo biti na voljo vsem, ter uvajanje trga in konkurence na ta področja. Pri tem se ukinjajo posebne pravice oziroma privilegiji. Zmanjšuje in odpravlja se torej državna intervencija ter uvaja zasebna ponudba.

⁷³ Privatizacija pomeni prehod kapitalskih deležev organizacij, ki izvajajo dejavnosti javnega sektorja na zasebne deleže fizičnih ali pravnih oseb. Omogoča torej, da se državnolastniški monopolni izvajalci iz svojih trdih oblik preobrazijo v podjetja, za katera velja konkurenca in podjetništvo oziroma tržne zakonitosti (Dodič, 2005, str. 29).

⁷⁴ Deregulacija pa pomeni zmanjšanje obsega pravne ureditve neke dejavnosti.

⁷⁵ Obveznosti so univerzalna storitev, trajnost, kvaliteta storitve, dostopnost in varstvo uporabnika.

Na področju javnih služb v Skupnosti je določanje samih liberalizacijskih ukrepov posamična stvar vsake države članice. Vendar je v njih pomembno, da ima vlada jasno vizijo, kako proces liberalizacije izpeljati, da bo le-ta zares uspešen. Na področju gospodarskih javnih služb prevladuje spoznanje, da je za učinkovito izvajanje le-teh treba vzpostaviti konkurenco, ki prisili izvajalce gospodarskih javnih služb k najboljšemu možnemu delovanju (Dodič, 2005, str. 30).

Čeprav se razlogi za vzpostavitev liberalizacije od vsake države članice razlikujejo, so vseeno določeni razlogi enaki vsem evropskih državam. Ti razlogi so:

- zakonodaja EU,
- ideološki razlogi,
- ekonomska neučinkovitost doseganja gospodarskih javnih služb,
- tehnološki napredek in
- internacionalizacija trgovine in povečanje trgov (Dodič, 2005, str. 30).

Prav tako kot se razlogi za vzpostavitev liberalizacije v državah članicah EU razlikujejo, se tudi pravila za proces liberalizacije v državah članicah razlikujejo, saj proces liberalizacije sprejema vsaka posamezna država sama. Vendar obstajajo nekateri splošni principi za uvedbo uspešne liberalizacije. Ti so:

- demonopolizacija velikih javnih podjetij⁷⁶,
- ločitev regulatorja in izvajalcev javne službe,
- ustanovitev posebnih regulatorjih agencij,
- vertikalna razdelitev velikih javnih podjetij oziroma »razpakiranje«⁷⁷,
- privatizacija in
- deregulacija (Dodič, 2005, str. 31–32).

⁷⁶ Demonopolizacija velikih javnih podjetij pomeni vzpostavitev prave konkurence z odpravo monopolov, kjer to ni mogoče, pa se naj zagotovi naravni monopol (Dodič, 2005, str. 31).

⁷⁷ Razpakiranje javnih podjetij na proizvodne procese ali na manjša, med seboj povezana podjetja, katerih cilj je odprava diskriminacije med konkurenti na področju javnih služb (Dodič, 2005, str. 31).

4 JAVNE SLUŽBE V REPUBLIKI SLOVENIJI

4.1 VRSTE JAVNIH SLUŽB IN REGULATIVNA PRISTOJNOST DRŽAVE IN LOKALNIH SKUPNOSTI

Enotne opredelitve javnih služb ni, kot smo lahko videli v prvem poglavju, saj se ne zaplete le pri opredelitvi pojma, pač pa že pri jezikovnem pomenu besede. Vendar je v Sloveniji uveljavljena funkcionalna opredelitev, kar pomeni, da so javne službe dejavnosti, za izvajanje katerih je odgovorna javnopravna skupnost, država ali lokalna skupnost, za zagotavljanje javnih dobrin.

»Država pa vstopa na področje javnih služb, na eni strani kot regulator dejavnosti, na drugi strani kot njihov izvajalec, kadar in kolikor jih izvaja sama v lastni režiji oziroma kot solastnica ali lastnica ali kot soustanoviteljica ali ustanoviteljica različnih pravnih oseb⁷⁸. Temelj regulacije javnih služb je dejavnost, ki jo država ali lokalna skupnost izvzame iz sistema tržnih mehanizmov, in s pravnimi normami uredi celokupnost vseh pravnih razmerij, ki se nanašajo na njeno izvajanje ter zagotavljanje dobrin v javnem interesu«. (Brezovnik, 2008, str. 27).

Torej splošneje rečeno so javne službe dejavnosti, ki so kot javne službe določene z zakonom, torej so urejene v javnopravnem režimu⁷⁹. Javnopravni režim ali regulacija javne službe se nanaša predvsem na način izvajanja dejavnosti ter na razmerja med izvajalcem, uporabnikom in državo ali lokalno skupnostjo.

V našem, slovenskem pravu pojem javne službe zajema samo dejavnost neoblastnega značaja, ki zagotavljajo javne dobrine. Torej javne službe v Sloveniji delimo na gospodarske in negospodarske. Gospodarske in negospodarske javne službe so določene s posameznimi področnimi zakoni. Oba »krovna« zakona, Zakon o gospodarskih javnih službah⁸⁰ (Ur. l. RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN, v nadaljevanju ZGJS) in Zakon o zavodih⁸¹ (Ur. l. RS, št. 12/1991, 45I/1994 Odl. US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP, v nadaljevanju ZZ), pa ne določata, katere dejavnosti so javne službe, temveč urejata le

⁷⁸ Pravne osebe so lahko osebe javnega ali zasebnega prava.

⁷⁹ Javnopravni režim ne pomeni samo, da so določeni pogoji za izvajanje dejavnosti, s katerimi se v javnem interesu določa okvire gospodarske svobode, pač pa njihovo področje določajo zakoni na številnih področjih gospodarskih dejavnosti. Torej za opravljanje določenih obrtnih dejavnosti je treba izpolniti zakonske pogoje ter pridobiti obrtno dovoljenje, vendar zaradi te regulacije obrtne dejavnosti še niso javne službe. Ta postane javna služba šele, ko je pri njej v ospredju zadovoljitev javnega interesa, ter zagotavlja dobrine vsem enako.

⁸⁰ Ureja le režim izvajanja gospodarskih javnih služb.

⁸¹ Ureja le režim izvajanja negospodarskih javnih služb.

režim njihovega izvajanja (Virant, 2009č, str. 132). Javne službe določa področni zakon⁸². Področni zakoni povedo, katere dejavnosti so javne službe⁸³ (Senčur in Štrus, 2003, str. 105).

4.1.1 Gospodarske javne službe

Gospodarske javne službe so dejavnosti na področju varstva okolja, energetike, prometa, komunalnega in vodnega gospodarstva ter na drugih področjih gospodarske infrastrukture. Torej so to dejavnosti, ki si pridobijo režim javne službe zato, ker je njihovo zagotavljanje nujno potrebno za zadovoljevanje potreb prebivalstva, trg pa jih iz določenih razlogov ne more zagotoviti ali jih vsaj ne more zagotoviti v celoti. ZGJS pa določa, da se gospodarske javne službe določijo s področnimi zakoni⁸⁴ (Virant, 2009, str. 132).

Gospodarske javne službe delimo na državne in lokalne. Državne so tiste, za izvajanje katerih je odgovorna država, lokalne pa tiste, za izvajanje katerih so odgovorne lokalne skupnosti, občine. Poleg tega zakon deli gospodarske javne službe še na obvezne in izbirne. Obvezne so tiste, ki jih država ali lokalna skupnost mora zagotoviti kot javne službe ter so določene z zakonom, izbirne pa so tiste, ki jih lahko zagotavlja kot javne službe, kar pomeni, da jih lahko, ni pa nujno. Po mnenju Viranta (2009, str. 133) v Sloveniji izbirnih gospodarskih državnih javnih služb ni, so le obvezne lokalne.

Spodaj prikazana tabela, tabela 1, prikazuje delitev gospodarskih služb v Republiki Sloveniji. Kot je že omenjeno, se gospodarske javne službe v širšem smislu delijo na državne in lokalne, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve.

⁸² S področja gospodarskih javnih služb so to zakoni s področja prometa, telekomunikacije, varstva okolja, komunalnih dejavnosti in drugih področij. S področja negospodarskih dejavnosti so to zakoni s področja zdravstva, šolstva, znanosti, socialnega varstva in kulture (Senčur in Štrus, 2003, str. 105).

⁸³ Npr. Zakon o stavbnih zemljiščih (Ur.l. RS, št. 44/1997, št. 98/1999 Odl.US: U-I-308/97, 1/2000 Odl.US: U-I-39/97, 67/2002-ZV-1, 110/2002-ZUreP-1 (8/2003 popr.), 110/2002-ZGO-1) pravi, da je gospodarjenje s stavbnimi zemljišči obvezna gospodarska (lokalna) javna služba (Senčur in Štrus, 2003, str. 105).

⁸⁴ Katere dejavnosti so gospodarske javne službe, lahko ugotovimo s pregledom področnih zakonov.

Tabela 5: Gospodarske javne službe

GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	
DRŽAVNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	LOKALNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE
<ul style="list-style-type: none"> – poštne storitve, – javna telefonija, – skrb za javna pristanišča, letališča, – skrb za javne ceste, – železniški prevoz, – itd. 	<ul style="list-style-type: none"> – oskrba s pitno vodo, – odvoz in deponiranje odpadkov, – kanalizacija, – čistilne naprave, – skrb za lokalne ceste, – skrb za čistočo javnih površin, – lokalni javni prevoz, – lokalna javna razsvetljava – itd.

Vir: Senčur in Štrus (2003, str. 106).

Kot prikazuje tabela 1, državne gospodarske javne službe, ki so določene s področnim zakoni, srečamo na različnih področjih v Republiki Sloveniji.

Poštne storitve so opredeljene v Zakonu o poštah (Ur. l. RS, št. 42/2002, Ur. l. RS, št. 37/2004, 102/2004-UPB1, 51/2009-ZPSto-2, v nadaljevanju ZPSto-2), ki namesto pojma za javne službe uporablja pojem »univerzalne storitve⁸⁵«. ZPSto-2 v 5. členu določa, da Republika Slovenija v javnem interesu zagotavlja vsem uporabnikom poštne storitve na njenem celotnem ozemlju pod enakimi pogoji trajno, redno in nemoteno izvajanje univerzalne storitve t. i. poštne storitve, ki pa se sme prekiniti le zaradi višje sile ali v razmerah, nevarnih za dostavljalca.

Kot ZPSto-2, tudi Zakon o elektronskih komunikacijah (Ur. l. RS, št. 43/2004, Ur. l. RS, št. 86/2004-ZVOP-1, 129/2006, 13/2007-UPB1, 102/2007-ZDRad, 110/2009, v nadaljevanju ZEKom) uporablja pojem univerzalna storitev. Pod pojmom univerzalna storitev se razume najmanjši nabor storitev določene kakovosti, ki je dostopen vsem končnim uporabnikom v Republiki Sloveniji po dostopni ceni ne glede na geografsko lego, določeno v prvem odstavku 11. člena ZEKom. Univerzalno storitev mora zagotoviti država⁸⁶. Zakon univerzalne storitve ne zagotavlja kot javno službo, čeprav gre za dejavnost, ki je v javnem interesu in je trg ne zagotavlja (Virant, 2009, str. 135).

⁸⁵ Univerzalna storitev je trajno, redno in nemoteno izvajanje ene ali več poštne storitve (sprejem, usmerjanje, prevoz in dostava pošiljke do mase 2 ali 10 kilogramov, priporočene storitve, vrednostne pošiljke in prenos poštne pošiljke za slepe in slabovidne) in storitev s predpisano kakovostjo na celotnem ozemlju Republike Slovenije ali na njenem delu po cenah, dostopnih za vse uporabnike. Agencija lahko zgoraj opredeljeno teži s splošnim aktom glede na stanje trga poštne storitve in ugotovljenih potreb uporabnikov poveča do mase, ki ne presega 20 kg, in lahko predpiše posebne ureditve za dostavo takšnih paketov. Ne glede na navedeno mora na celotnem ozemlju Republike Slovenije biti kot del univerzalne storitve zagotovljena dostava poštne paketov prejetih iz drugih držav članic Evropske unije do mase, ki ne presega 20 kg. Torej se univerzalne storitve izvajajo v notranjem in čezmejnem poštne prometu (3. člen ZPSto-2).

⁸⁶ Izvajalca univerzalne storitve za obdobje petih let določi Agencija za elektronske komunikacije.

Med državne gospodarske javne službe spada tudi skrb za javna pristanišča in letališča. Slovenija ima samo eno glavno pristanišče, pristanišče Koper, ki je določeno v Pomorskem zakoniku. Pomorski zakonik⁸⁷ (Ur. l. RS, št. 26/2001, Ur. l. RS, št. 21/2002, 110/2002-ZGO-1, 2/2004, 37/2004-UPB1, 98/2005, 49/2006, 120/2006-UPB2, v nadaljevanju PZ) v 43. členu določa, da se na področju pomorskega prometa kot obvezne gospodarske javne službe izvajajo naslednje storitve:

- redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet,
- redno zbiranje odpadkov s plovil,
- redno vzdrževanje objektov za varnost plovbe in plovnih poti.

V koprskem pristanišču so vse navedene storitve državna javna služba, v drugih pristaniščih je državna javna služba le dejavnost iz tretje alineje, ostali dve dejavnosti sta lokalni javni službi (Virant, 2009, str. 138).

Prav tako država skrbi za javne ceste. Skrb za javne ceste je opredeljena v Zakonu o javnih cestah (Ur. l. RS, št. 29/1997, št. 18/2002, 50/2002 Odl. US: U-I-224/00-15, 110/2002-ZGO-1, 131/2004 Odl. US: U-I-96/02-20, 92/2005, 33/2006-UPB1, 33/2006 Odl. US: U-I-325/04-8, 45/2008, 57/2008-ZLDUVCP, 42/2009, 109/2009, v nadaljevanju ZJC). ZJC določa, da je gospodarska javna služba vzdrževanje javnih cest, medtem ko je vzdrževanje lokalnih javnih cest lokalna javna služba.

Država ne le da skrbi za ceste, pač pa zagotavlja tudi javni linijski prevoz potnikov, kar določa Zakon o prevozih v cestnem prometu (Ur. l. RS, št. 59/2001, Ur. l. RS, št. 76/2003, 113/2003-UPB1, 63/2004, 98/2004-UPB2, 26/2005-UPB3, 131/2006-ZPCP-2 (5/2007 popr.), v nadaljevanju ZPCP-1). Organizacijo in način izvajanja linijskih prevozov v mestnem prometu lahko občina določi kot gospodarsko javno službo (33. člen ZPCP-1). Linijski prevoz v mestnem prometu v mestnih občinah, ki imajo več kot 100.000 prebivalcev, pa se obvezno opravlja kot lokalna gospodarska javna služba, kar je določeno v prvem in petem odstavku 53. člena ZPCP-1.

Prav tako k obvezni državni gospodarski javni službi spada vzdrževanje javne železniške infrastrukture⁸⁸ in vodenje železniškega prometa⁸⁹, kar določa Zakon o železniškem

⁸⁷ Ta zakonik ureja suverenost, jurisdikcijo in nadzor Republike Slovenije na morju, varnost plovbe po teritorialnem morju in notranjih morskih vodah, varstvo morja pred onesnaževanjem s plovili ter pravni režim pristanišč (1. člen PZ).

⁸⁸ Vzdrževanje in modernizacija obstoječe javne železniške infrastrukture obsega:

- organiziranje in izvajanje vzdrževalnih del v obsegu, ki omogoča njeno normalno obratovalno sposobnost ter zagotavlja prometno varnost (tekoče vzdrževanje),
- organiziranje in izvajanje vzdrževalnih del zaradi ohranjanja in izboljševanja prometnih in varnostnih lastnosti obstoječe javne železniške infrastrukture, ki se opravljajo v daljših časovnih obdobjih,
- organiziranje rekonstrukcijskih del, ki se izvajajo med odvijanjem železniškega prometa (modernizacija),
- nadzor nad stanjem obstoječe javne železniške infrastrukture,
- vzpostavitev prevoznosti obstoječe javne železniške infrastrukture ob naravnih in drugih nesrečah,

prometu (Ur. l. RS, št. 92/1999, Ur. l. RS, št. 11/2001, 33/2001, 110/2002-ZGO-1, 110/2002, 14/2003-UPB1, 56/2003, 83/2003-UPB2, 26/2005-UPB3, 29/2005 Odl. US: U-I-316/04-6, 15/2007, 44/2007-UPB4, 58/2009, v nadaljevanju ZZelP) v 11. členu. V prvem odstavku 6. člena ZZelP določa, da država kot javno dobro z obvezno gospodarsko javno službo zagotavlja prevoz potnikov v notranjem in čezmejnem regijskem železniškem prometu, kjer se storitve izvajajo po tržnih pogojih.

Med lokalnimi gospodarskimi javnimi službami so najpomembnejše komunalne dejavnosti, na področju katerih je bil zraven že sprejetega ZGJS sprejet nov Zakon o varstvu (Ur. l. RS, št. 41/2004, Ur. l. RS, št. 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/2006-UPB1, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl. US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl. US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008, 108/2009, v nadaljevanju ZVO-1), ki poleg obveznih državnih gospodarskih javnih služb opredeljuje tudi obvezne lokalne gospodarske javne službe, ki so:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov,
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in
- urejanje in čiščenje javnih površin.

Lokalne gospodarske javne službe varstva okolja sodijo po mnenju Viranta (2009, str. 134) med najpomembnejše funkcije občine. Pogosto te označimo s pojmom »komunalne storitve«.

4.1.2 Negospodarske javne službe

Negospodarske javne službe so dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja, ki pa niso enotno urejene s samostojnim zakonom. Nekatere določbe so sicer zajete v ZZ, ostalo pa v zakonih, ki urejajo posamezno dejavnost, ki se opravlja kot javna služba. ZZ določa, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma z odlokom občine ali mestne občine določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje v javnem interesu zagotavlja država, mesto ali občina (Senčur in Štrus, 2003, str. 115–116).

-
- vodenje evidenc in drugih podatkov o javni železniški infrastrukturi, ki jih zahtevajo predpisi (11. člen ZZelP).

⁸⁹ Vodenje železniškega prometa na javni železniški infrastrukturi obsega predvsem:

- vodenje prometa vlakov,
- usklajevanje vozniških redov prevoznikov, usklajevanje vozniških redov s tujimi železniškimi upravami, priprava predloga voznega reda in izvajanje potrjenega voznega reda,
- izvajanje tehnoloških procesov dela na prometnih mestih,
- nadzor nad izvajanjem prevoznih storitev v železniškem prometu skladno z izdanimi licencami in varnostnimi spričevali ter po dodeljenih vlakovnih poteh (11. člen ZZelP).

Za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja se ustanavljajo zavodi, katerih cilj ni pridobivanje dobička.

Spodaj prikazana tabela 2 prikazuje negospodarske javne službe v Republiki Sloveniji. Te se kot gospodarske javne službe delijo na državne in lokalne.

Državne negospodarske javne službe zagotavljajo srednje šole, visoke šole, specialistične ambulante, bolnišnično dejavnost, klinike, inštitute, javne kulturne dobrine, socialno preventivo, prvo socialno pomoč, osebno pomoč, pomoč družini za dom, institucionalno varstvo, vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji. Lokalne negospodarske javne službe zagotavljajo vrtec, osnovno šolo, glasbeno šolo, osnovno zdravstveno dejavnost, lekarniško dejavnost, javne kulturne dobrine in pomoč družini na domu.

Tabela 6: Negospodarske javne službe

NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	
DRŽAVNE NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE	LOKALNE NEGOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE
<ul style="list-style-type: none"> – srednje šole, – visoke šole, – specialistična ambulanta, – bolnišnična dejavnost – dejavnost klinik, – dejavnost inštitutov, – javne kulturne dobrine, – socialne preventive, – prvo socialno pomoč, – osebna pomoč, – pomoč družini za dom , – institucionalno varstvo, – vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji. 	<ul style="list-style-type: none"> – vrtec, – osnovna šola, – glasbena šola, – osnovna zdravstvena dejavnost, – lekarniška dejavnost, – javne kulturne dobrine, – pomoč družini na domu.

Vir: po Virant (2009, str. 139–141)

Visoko in srednje šolstvo urejata dva področna zakona, in sicer visoko šolstvo ureja Zakon o visokem šolstvu (Ur. l. RS, št. 67/1993, št. 39/1995 Odl.US: U-I-22/94-15, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, 35/1998 Odl.US: U-I-243/95-13, 99/1999, 64/2001, 100/2003, 134/2003-UPB1, 63/2004, 100/2004-UPB2, 94/2006, 119/2006-UPB3, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 15/2008 Odl.US: U-I-370/06-20, 64/2008, 86/2009, v nadaljevanju ZVis) medtem ko srednje šole ureja Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Ur. l. RS, št. 12/1996 , št. 44/2000, 86/2004-ZVSI, 79/2006-ZPSI-1, v nadaljevanju ZPIS-1). ZVis ureja visokošolske zavode, to so univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole. ZVis v 43. členu določa, da se javne službe v visokem šolstvu določa z

nacionalnim programom visokega šolstva, ki ga pripravi Vlada Republike Slovenije v sodelovanju s Svetom, ki ga sprejme državni zbor. ZPIS-1 ureja izobraževanje za pridobitev nižje in srednje poklicne ter srednje strokovne izobrazbe. Vrtce, osnovne šole in glasbene šole določa Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS, št. 12/1996 (23/1996 popr.), Ur. l. RS, št. 101/1999 Odl. US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl. US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003-UPB1, 34/2003, 55/2003-UPB2, 79/2003, 115/2003-UPB3, 65/2005, 98/2005-UPB4, 117/2005 Odl. US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007-UPB5, 101/2007 Odl. US, 36/2008, 22/2009 Odl. US: U-I-205/07-10, 55/2009 Skl. US: U-I-356/07-13, 58/2009 (64/2009 popr., 65/2009 popr.), 16/2010 Odl. US: U-I-256/08-27, 47/2010 Odl. US: U-I-312/08-31, v nadaljevanju ZOFVI), ki v 3. členu pravi, da se vzgojne in izobraževalne dejavnosti kot javna služba opravlja v okviru javne mreže. Te dejavnosti se opravljajo v okviru občine ali mestne občine.

Prav tako kot ZOFVI tudi Zakon o zdravstveni dejavnosti (Ur. l. RS, št. 9/1992 (26/1992 popr.), št. 45I/1994 Odl. US: U-I-104/92, 37/1995, 8/1996, 59/1999 Odl. US: U-I-77/98, 90/1999, 98/1999-ZZdrS, 31/2000, 36/2000-ZPDZC, 45/2001, 131/2003 Odl. US: U-I-60/03-20, 135/2003 Odl. US: U-I-137/01-23, 2/2004, 36/2004-UPB1, 80/2004, 23/2005-UPB2, 15/2008-ZPacP, 23/2008, 58/2008-ZZdrS-E, 77/2008-ZDZdr, v nadaljevanju ZZdej) določa v 4. členu, da se zdravstvena dejavnost kot javna služba opravlja v okviru mreže javne zdravniške službe. Javna zdravstvena služba se opravlja na primarni ravni, ki je osnovna zdravstvena in lekarniška dejavnost, na sekundarni ravni, ki je specialistična ambulantna in bolnišnična dejavnost, in na terciarni ravni, ki je dejavnost klinik in inštitutov (Virant, 2009, str. 139). Slednji ravni spadata pod državno negospodarsko javno službo, medtem ko primarna raven spada v roke občine.

Prav tako med državne javne službe spada zagotavljanje javne kulturne dobrine⁹⁰, kar določa Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Ur. l. RS, št. 96/2002, št. 123/2006-ZFO-1, 7/2007 Odl. US: U-I-35/04-11, 53/2007, 65/2007 Odl. US: U-I-276/05-11, 77/2007-UPB1, 56/2008, 94/2009 Odl. US: U-I-278/07-17, 4/2010, v nadaljevanju ZUJIK) ZUJIK v 26. členu, določa, da kadar je v javnem interesu treba zagotavljati javne kulturne dobrine trajno ali nemoteno, jih zagotavlja država oziroma lokalna skupnost neposredno ali tako, da ustanovi javni zavod na področju kulture.

Zakon o socialnem varstvu (Ur. l. RS, št. 54/1992 (56/1992 popr.), št. 42/1994 Odl. US: U-I-137/93-24, 1/1999-ZNIDC, 41/1999, 60/1999 Odl. US: U-I-273/98, 36/2000-ZPDZC, 54/2000-ZUOPP, 26/2001, 110/2002-ZIRD, 2/2004 (7/2004 popr.), 36/2004-UPB1, 21/2006 Odl. US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG, 3/2007-UPB2 (23/2007 popr., 41/2007 popr.), 122/2007 Odl. US: U-I-11/07-45, v nadaljevanju ZSV) določa državne in lokalne negospodarske javne službe. Edina lokalna negospodarska služba v socialnem varstvu je pomoč družini na domu, medtem ko so državne negospodarske

⁹⁰ Javna kulturna dobrina je tista kulturna dobrina, ki jo v javnem interesu zagotavlja država oziroma lokalna skupnost kot javno službo oziroma v obliki podpore posamičnim kulturnim projektom (2. člen ZUJIK).

javne službe s področja socialnega varstva socialne preventive, prva socialna pomoč, osebna pomoč, pomoč družini za dom, institucionalno varstvo, vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji.

Negospodarske javne službe se razlikujejo od gospodarskih javnih služb. Razlog za vzpostavitev slednjih je dejstvo, da določene dobrine, ki so za prebivalstvo nujne, ne zagotavlja trg v celoti. Razlog za vzpostavitev negospodarskih javnih služb pa je ta, da so negospodarske javne službe odraz servisne vloge države in javnega sektorja, saj država preko teh javnih služb zagotavlja določene storitve po netržnih pogojih in s tem omogoča dostopnost teh storitev vsem prebivalcem, in ne le tistim, ki si jih lahko glede na svoj dohodkovni oziroma premoženjski status privoščijo (Virant, 2009, str. 138–139).

4.2 NAČIN IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB

Za zagotavljanje javnih služb je torej odgovorna država ali lokalna skupnost, ki izvaja javne službe v režiji, torej organizira izvajanje javne službe znotraj svoje uprave ali pa ustanovi za izvajanje javne ustanove. Javne službe se lahko zagotavljajo tudi s privatizacijo. Torej naša teorija deli izvajanje javnih služb na izvajanje v režijah in na privatizirano izvajanje ali javno-zasebno partnerstvo.

Način njihovega izvajanja urejajo ZGJS, ZZ, pri koncesijskih razmerjih pa je treba upoštevati Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS, št. 127/2006, v nadaljevanju ZJZP).

ZGJS v 6. členu določa, da Republika Slovenija ali lokalna skupnost zagotavljata javne službe v režijskem obratu, kot javni gospodarski zavod ali kot javno podjetje, s koncesijami in z vlaganjem javnega kapitala. Medtem ko ZZ določa, da negospodarske javne službe opravljajo javni zavodi ali drugi zavodi na podlagi koncesije.

4.2.1 Izvajanje gospodarskih javnih služb

Kot je že omenjeno so gospodarske javne službe dejavnosti, ki pridobijo režim javnih služb zato, ker je njihovo zagotavljanje nujno potrebno za zadovoljevanje potreb prebivalstva. Izvajanje dejavnosti gospodarskih javnih služb se lahko vrši v režijskih obratih, v javnih gospodarskih zavodih, v javnih podjetjih, s koncesijo in z vlaganjem javnega kapitala.

Režijski obrat, javni gospodarski zavod in javna podjetja spadajo med načine izvajanja gospodarskih javnih služb v režiji, medtem ko gre pri koncesijah in z vlaganjem javnega kapitala za privatizirano izvajanje (Virant, 2009, str. 143).

Za izvajalce teh gospodarskih javnih služb je značilno, da so po svojem položaju del gospodarstva, vendar pa ti vstopajo v posebne pravno urejene odnose z uporabniki in državnimi organi ter so del državne uprave. Izvajalci gospodarskih javnih služb, ki imajo

status režijskega obrata in javnega gospodarskega zavoda, so tesneje povezani z upravo kot pa javno podjetje in druge oblike gospodarske javne službe (Ivanjko, 2003, str. 4).

4.2.1.1 Režijski obrat

Režijski obrat, kot eno izmed oblik zagotavljanja gospodarskih javnih služb, lokalna skupnost ali država ustanovi takrat, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo. Je po mnenju Toplaka (2004, str. 16) najpreprostejša oblika izvajanja javnih služb v režiji, saj je ta del državnega oziroma občinskega organizma. Ustanovi se namreč kot notranja organizacijska enota ustreznega upravnega organa, le izjemoma in le na republiški ravni pa tudi kot organizacija v sestavi republiškega upravnega organa.

V Sloveniji je režijski obrat izjemno redka oblika izvajanja javnih služb, vendar pa lahko ta pokriva področja preskrbe s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih, odpadnih in padavinskih voda, vzdrževanje in upravljanje infrastrukturnih in drugih javnih objektov, tržnic, igrišč, avtobusnih postajališč, urejanje in vzdrževanje lokalnih cest, javnih poti, zelenih površin in površin za pešce, upravljanje in vzdrževanje nepremičnin, komunalno opremljanje in gospodarjenje z zemljišči, zimska služba, urejanje in vzdrževanje prometne signalizacije in prometnih režimov, vodenje programa javnih del, plakatiranje in obveščanje, urejanje pokopališč in pokopaliških in pogrebni dejavnosti, urejanje nekategoriziranih poti, opravljanje prevozov civilnih oseb in šolskih otrok, opravljanje nalog občinske inšpekcije in občinskega redarstva, pomoč na domu, oskrba industrijskih porabnikov z vodo in oskrba naselij s požarno vodo v javni rabi (Morandel, 2010, str. 17).

4.2.1.2 Javni gospodarski zavodi

Kot režijski obrat je tudi javni gospodarski zavod redka oblika izvajanja gospodarskih javnih služb. Ta oblika organiziranja izvajanja gospodarske javne službe je primerna takrat, kadar gre za neprofitne dejavnosti, za katere je primerna samostojna organizacija zunaj uprave ali lokalne skupnosti. Jave gospodarske zavode ustanovi Vlada Republike Slovenije ali lokalna skupnost za opravljanje ene ali več gospodarskih dejavnosti. Kot ustanovitelj javnega gospodarskega zavoda lahko nastopijo tudi druge pravne ali fizične osebe, vendar njihov ustanoviteljskih delež ne sme presežati 49 odstotkov (Ivanjko, 2003, str. 5).

Javni gospodarski zavodi so pravne osebe, razen če ni z aktom o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda drugače določeno (19. člen ZGJS). Torej če je zavod pravna oseba, ta nastopa samostojno v pravnem prometu ter odgovarja za svoje obveznosti z vsemi svojimi sredstvi. V nasprotnem primeru, kadar akt o ustanovitvi določa, da javni gospodarski zavod ni pravna oseba, ta izvršuje javna pooblastila, ki jih ima na podlagi akta o ustanovitvi v imenu in na račun ustanovitelja (Ivanjko, 2003, str. 5).

Kot je že omenjeno, se javni gospodarski zavod ustanovi z aktom o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda, ta pa mora poleg obveznih sestavin⁹¹ vsebovati tudi naloge, ki jih izvaja javni gospodarski zavod kot javno pooblastilo. Če ustanovi javni gospodarski zavod več lokalnih skupnosti, se z aktom o ustanovitvi uredijo tudi njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti. Če so soustanovitelji javnega gospodarskega zavoda tudi osebe zasebnega prava, se medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti vseh ustanoviteljev uredijo s pogodbo (Senčur in Štrus, 2003, str. 108–109).

Čeprav javni gospodarski zavod določa ZGJS, je iz njegovega naziva jasno, da je njegova notranja organizacija zasnovana kot zavod. Zato sta notranja organizacija in upravljanje javnega gospodarskega zavoda urejena v skladu z ZZ, ki se smiselno uporablja tudi za javni gospodarski zavod.

Organa javnega gospodarskega zavoda sta upravni odbor in direktor. Upravni odbor upravlja javni gospodarski zavod. V njega ustanovitelj imenuje najmanj polovico članov, medtem ko njegove posle vodi direktor. Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj zavoda, če ni z aktom o ustanovitvi za to pooblaščen upravni odbor (Virant, 2009, str. 144).

4.2.1.3 Javno podjetja

Javno podjetje je najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb, ki se ustanovi, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega, ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, ali kadar gre za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno (6. člen ZGJS). Javno podjetje ustanovi Vlada Republike Slovenije oziroma lokalna skupnost, lahko pa jo ustanovi tudi oseba zasebnega prava, če to ni v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je javno podjetje ustanovljeno⁹² (25. člen ZGJS).

⁹¹ Obvezne sestavine akta o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda, so: ime in sedež ustanovitelja, firma in sedež zavoda, pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu, dejavnost zavoda, sredstva za ustanovitev in začetek dela zavoda in način njihove zagotovitve, viri, način in pogoji financiranja dela zavoda, pravice in obveznosti ustanovitelja do opravljanja dejavnosti in upravljanja zavoda ter odgovornosti za njegove obveznosti, organ, ki zastopa ustanovitelja v razmerju do zavoda, rok za sprejetje statusa in imenovanje upravnega odbora ter oseba, ki bo opravljala zadeve začasnega poslovanja ter njena pooblastila, organizacijske enote zavoda in njihova pooblastila v pravnem prometu, razmerja zavoda oziroma njegovih delov do uporabnikov ter druge medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda (Senčur in Štrus, 2003, 108–109).

⁹² Javno podjetje se ustanovi v eni od oblik gospodarskih družb v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 42/2006 (60/2006 popr.), št. 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009 Odl.US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3, 83/2009 Odl.US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8, v nadaljevanju ZGD). Praviloma bo javno podjetje vedno ustanovljeno kot kapitalska družba, vendar v poštev prideta le oblika delniške družbe in oblika družbe z omejeno odgovornostjo.

Ustanovitelj javnega podjetja ima posebne pravice glede določanja posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti in za zagotavljanje ter uporabo javnih dobrin ter odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin.

Organi javnega podjetja se oblikujejo glede na obliko družbe kot javnega podjetja, kljub temu pa ZGJS v 27. členu določa, da poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj javnega podjetja na podlagi obveznega javnega razpisa pod pogoji, na način ter po postopku, ki so določeni s statusom. Ustanovitelj direktorja imenuje za štiri leta, vendar lahko ta po preteklem mandatu spet kandidira za direktorja javnega podjetja. Zraven direktorja ima javno podjetje skupščino, nadzorni svet in upravo, kar določa ZGD.

V Sloveniji se je do nedavnega pojem javnega podjetja uporabljal za podjetja, ki so izvajala gospodarsko javno službo in niso bila nujno ustanovljena samo z javnim kapitalom, temveč lahko tudi z vložki zasebnega kapitala. Z ZJZP, sprejetim 2006, pa se je uveljavilo, da so javna podjetja ustanovljena zgolj z javnim kapitalom, sicer gre za razmerje statusnih javno-zasebnih partnerstev (Ferk in Ferk, 2008, str. 31).

4.2.1.4 Koncesije in vlaganje javnega kapitala

Posebna, vendar običajna oblika uveljavljanja splošnega interesa na področju infrastrukture, je opravljanje gospodarske javne službe na podlagi koncesije. Koncesija je posebno dovoljenje in pooblastilo, preko katerega državni organ⁹³ zaupa določeni osebi opravljanje gospodarske javne službe, ki jo ta opravlja v svojem imenu in na svoj račun. Katero gospodarsko javno službo je možno opravljati na podlagi koncesije, določa zakon ali odlok lokalne skupnosti (Ivanjko, 2003, str. 6).

S podelitvijo koncesije nastane koncesijsko razmerje, v katerem nastopata koncedent in koncesionar. Koncesijsko razmerje je po mnenju Viranta (2009, str. 152) mešano razmerje, saj se v njem prepletajo elementi javnega in zasebnega prava. Kako se v koncesijskem razmerju prepletajo javnopravni in zasebnopravni elementi, je razvidno iz postopka podelitve koncesije, ki se začne z aktom o načinu izvajanja javne službe, v katerem je določeno, da se neka javna služba opravlja kot koncesionarna. Torej ko se vlada ali lokalna skupnost odloči za koncesijo, aktu o načinu izvajanja sledi akt o javno-zasebnem partnerstvu ali koncesijski akt. S tem aktom se določijo predmet koncesije in pogoji za izvajanje koncesije. Ta akt pa je uredba vlade ali odlok lokalne skupnosti, torej je splošen pravni akt. Sprejme se v času, ko koncedent še ni izbral koncesionarja. Koncesijski akt daje »sliko« bodočega koncesijskega razmerja, kakršno si predstavlja koncedent.

⁹³ Državni organ, ki podeljuje koncesijo, se imenuje koncedent, oseba, ki opravlja gospodarsko javno službo na podlagi koncesije, pa se imenuje koncesionar (Ivanjko, 2003, str. 6).

Koncesionar torej pridobi koncesijo na podlagi javnega razpisa, ki se objavi v uradnem glasilu Republike Slovenije, in koncesijskega akta. Z izbranim koncesionarjev koncedent sklene koncesijsko pogodbo, v kateri uredita medsebojno razmerje v zvezi z upravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe (Ivanjko, 2003, str. 7). Koncesijsko razmerje lahko preneha s prenehanje koncesijske pogodbe, z odkupom, z odvzemom ali s prenosom koncesije.

Javne dobrine lahko republika ali lokalna skupnost zagotavlja tudi z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. To zagotavlja takrat, kadar je takšna oblika primernejša od drugih oblik opravljanja gospodarskih javnih služb (Ivanjko, 2003, str. 8).

Za vložen javni kapital se štejejo denar, stvari in vrednostni papirji, ki jih je mogoče v zasebno sfero vlagati samo na podlagi javnega razpisa za pridobivanje zainteresiranih oseb zasebnega prava. Na javnem razpisu se izbere podjetje, v katero se bo vlagal javni kapital. Z izbranim gospodarskim subjektom se sklene posebna pogodba oziroma pogodba o vlaganju⁹⁴, ki postavlja izbrano osebo zasebnega prava v podoben položaj kot koncesionarja (Umek, 2009, str. 28).

4.2.1.5 Javno-zasebno partnerstvo

Leta 2006 je v Sloveniji bil sprejet ZJZP, s katerim je Slovenija postala ena redkih držav v Evropi in tudi v svetu, ki so se odločile, da institut javno-zasebnega partnerstva uredijo v krovnem zakonu. Javno-zasebno partnerstvo danes v slovenski praksi še ni v celoti zaživelo, razlog za to je, da je namen zakonodajalca bil predvsem spodbuditi uporabo instituta v praksi, kar je določeno v četrtem poglavju ZJZP (Ferk in Ferk, 2008, str. 186).

Javno-zasebno partnerstvo ZJZP določa v 2. členu kot razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, sklenjeni med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

⁹⁴ Pogodba o vlaganju mora biti v pisni obliki ter mora vsebovati vrsto in višini vloženega javnega kapitala, obliko in način vlaganja, namen vlaganja, obdobje, za katerega se javni kapital vlaga, način vračila ali odkupa vloženega javnega kapitala, pravice in obveznosti glede objektov, zgrajenih z javnim kapitalom, pravice in obveznosti vlagatelja do vloženega javnega kapitala in upravljanja, pravice in obveznosti osebe zasebnega prava do uporabe in razpolaganja z vloženim javnim kapitalom, vrsto in pogoj zagotavljanja in uporabe javnih dobrin, čas zagotavljanja javnih dobrin, razmerje osebe zasebnega prava do uporabnikov javnih dobrin, pogodbene kazni ter razloge za odpoved, razvezo in razdrtje pogodbe ter pravice in obveznosti pogodbenih strank v takšnih primerih (58. člen ZGJS).

Javno-zasebno partnerstvo se lahko izvaja v dveh oblikah, in sicer kot razmerje pogodbenega partnerstva, kjer gre za koncesijsko razmerje ali za javnonaročniško razmerje, ali kot razmerje statusnega partnerstva, ki se lahko izvede z ustanovitvijo nove pravne osebe, s prodajo deleža ali z nakupom deleža.

Pomembno je omeniti statusno javno-zasebno partnerstvo, ki ni predvideno kot način izvajanja gospodarskih javnih služb v ZGJS, se pa kot nov način izvajanja ponuja ZJZP. Pri statusnem javno-zasebnem partnerstvu gre za to, da država ali lokalna skupnost kot javni partner sodeluje z zasebnim partnerjem tako, da ustanovi skupno podjetje, gospodarsko družbo, ali proda delež v podjetju, ki je v njeni stoddstotni lasti, ali pa kupi delež v podjetju v zasebni lasti. Oblikuje se torej gospodarska družba v mešani lasti, ki dobi pooblastilo za izvajanje javne službe ali za izgradnjo javne infrastrukture, njeno vzdrževanje, upravljanje in izkoriščanje (Virant, 2009, str. 160).

4.2.2 Izvajanje negospodarskih javnih služb

Način izvajanja negospodarskih javnih služb ureja ZZ, ki je po Virantovem (2009, str. 161) mnenju v tem delu dokaj skop, zato podrobnejšo ureditev najdemo v področnih zakonih. Vendar kljub temu ZZ v 23. členu določa, da negospodarske javne službe opravljajo javni zavodi ali drugi zavodi na podlagi koncesij.

4.2.2.1 Javni zavodi in zavodi na podlagi koncesij

Javni zavodi imajo na območju Slovenije pestro zgodovino. V začetku so se najbolj razširili v petdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so se na številnih področjih izvajanja dejavnosti javnih služb ustanavljali kot zavodi s samostojnim financiranjem (Brezovnik, 2008, str. 180).

Leta 1991 je ZZ, področni zakon, prinesel spremembe, saj je ta uvedel novo obliko upravljanja izvajalskih organizacij, spremenil družbeno premoženje v državno, občinsko ali v zasebno premoženje ter vpeljal do tedaj pozabljen pojem javne službe, s tem pa so država in občine postale ustanoviteljice javnih zavodov (Brezovnik, 2008, str. 181).

Javne zavode lahko torej ustanovijo republika, občina in druge, z zakonom pooblašcene javne pravne osebe na področju vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti⁹⁵, katerih cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Ti javni zavodi se opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu republika ali občina, lahko pa jo opravlja tudi drugi zavod na podlagi koncesije. Vendar se koncesija za opravljanje javne

⁹⁵ Javne zavode srečamo na vseh področjih negospodarskih dejavnosti. Torej kot javni zavodi delujejo vrtci, osnovne šole, srednje šole in gimnazije, javne univerze, muzeji, zdravstveni domovi, bolnišnice in druge negospodarske dejavnosti.

službe podeli le tistemu zavodu, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje in ni ustanovljen kot javni zavod. V takem primeru gre za preplet javnega in zasebnega sektorja, pri katerem pa mora biti javni interes vedno v ospredju. Po mnenju Viranta (2009, str. 164) lahko koncesije na področju negospodarskih javnih služb vplivajo na dvig kakovosti storitev in je lahko tudi finančno ugodnejša za javna sredstva⁹⁶. Koncesija se lahko da za določen ali za nedoločen čas, ta pa preneha s pretekom časa, za katerega je bila dana, ali na podlagi odpovedi v roku, določenim z aktom o koncesiji. Prav tako pa koncedent lahko odvzame koncesijo koncesionarju, če ta ne opravlja javne službe v skladu s predpisi in aktom o koncesiji ter s pogodbo o koncesiji. Koncesija se lahko podeli ne le zavodu, pač pa tudi podjetju, društvu, ter drugim organizacijam ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje.

Javni zavod je pravna oseba, ki se ustanovi z aktom o ustanovitvi zavoda⁹⁷, kar pomeni, da se zavod lahko ustanovi le tedaj, če so zagotovljena vsa sredstva za ustanovitev zavoda, začetek dela zavoda in če so izpolnjeni drugi z zakonom določeni pogoji. Zavod lahko ustanovi več ustanoviteljev, v takem primeru se njihove medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti uredijo s pogodbo.

Javni zavodi lahko poleg javne službe opravljajo tudi tržno dejavnost, če imajo ustrezne kapacitete in soglasje ustanovitelja. S takšno prakso po mnenju Viranta (2009, str. 163) ni nič narobe, vendar se ti lahko ukvarjajo tudi s tržno dejavnostjo, le takrat, kadar javno službo opravljajo kakovostno, učinkovito in skladno z vsemi standardi, da javna služba ne trpi na račun tržne dejavnosti. Pod tem pogojem je lahko opravljanje tržne dejavnosti javnega zavoda tudi koristno, saj po eni strani ustreže povpraševanju na trgu, po drugi strani pa zagotovi javnemu zavodu dodatne finančne vire, ki lahko omogočijo investicije v prostore, opremo, prav tako pa lahko to vpliva na razvoj dejavnosti ali pa se razdeli presežek iz naslova tržne dejavnosti javnega zavoda med zaposlene.

Zavod je sestavljen iz organov, in sicer iz strokovnega sveta ali drugega kolegijskega organa upravljanja, lahko pa ima tudi strokovno vodjo.

Svet zavoda sestavljajo predstavniki ustanovitelja, predstavniki delavcev zavoda ter predstavniki uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti (29. člen ZZ). Ti pa sprejemajo statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, sprejemajo programe dela in razvoja zavoda ter spremljajo njihovo izvrševanje, določajo finančni načrt in sprejemajo zaključni

⁹⁶ Primer, kjer koncesija na področju negospodarskih javnih služb vpliva na finančno ugodnejša javna sredstva, je koncesija v zdravstvu, kjer koncesionar prostore in opremo financira sam, kar ob enkratnem plačilu za izvajanje programa pomeni prihranek za javne finance (Virant, 2009, str. 164).

⁹⁷ Akt o ustanovitvi zavoda vsebuje ime in sedež oziroma prebivališče ustanovitelja, ime in sedež zavoda, dejavnosti zavoda, določbe o organih zavoda, sredstva, ki so zavodu zagotovljena za ustanovitev in začetek dela, vire, način in pogoje pridobivanja sredstev za delo zavoda, način razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki in način kritja primanjkljaja sredstev za delo zavoda, pravice, obveznosti in odgovornosti zavoda v pravnem prometu, določbe o odgovornosti ustanovitelja za obveznosti zavoda, medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda, ter druge določbe v skladu z zakonom (8. člen ZZ).

račun zavoda, predlagajo ustanovitelju spremembo ali razširitev dejavnosti, dajejo ustanovitelju in direktorju zavoda predloge in mnenja o posameznih vprašanih in opravljajo druge z zakonom ali aktom o ustanovitvi oziroma s statutom ali pravili zavoda določene zadeve (30. člen ZZ). Med poslovodni organ zavoda spada direktor ali drug individualni organ. Direktorjeva naloga je organiziranje ter vodenje dela in poslovanje zavoda ter predstavljanje in zastopanje zavoda, prav tako je odgovoren za zakonitost dela zavoda (31. člen ZZ). Direktorja na podlagi javnega razpisa imenuje in razrešuje ustanovitelj, lahko pa tudi svet zavoda, kadar je ta pooblaščen z zakonom in z akti za imenovanje in razreševanje direktorja (32. člen ZZ). Če ima zavod strokovno vodjo, ta vodi strokovno delo zavoda in strokovni svet zavoda. Strokovno vodjo imenuje in razrešuje svet zavoda po predhodnem mnenju strokovnega sveta (41. člen ZZ).

4.3 SISTEM FINANCIRANJA JAVNIH SLUŽB

V slovenski pravni ureditvi sistem financiranja tako gospodarskih kot tudi negospodarskih javnih služb ni urejen s sistemskim zakonom. ZZ in ZGJS sicer vsebujeta določbe o financiranju izvajalcev dejavnosti javnih služb, vendar lahko ob teh določilih zasledimo tudi specifično ureditev v področni zakonodaji. Kljub pozitivnim učinkom, ki sta jih imela ta navedena zakona v času nastanka, lahko po mnenju Brezovnika (2008, str. 118) ravno na področju financiranja javnih služb zasledimo vrsto pomanjkljivosti in nejasnosti. Še več, po njegovem mnenju obstoječi sistem financiranja javnih služb ne spodbuja učinkovitega in racionalnega izvajanja posameznih dejavnosti javnih služb, še posebej v primerih, ko dejavnosti javnih služb izvajajo bodisi država oziroma lokalne skupnosti v lastni režiji bodisi specializirane osebe javnega prava.

4.3.1 Financiranje gospodarskih javnih služb

Gospodarske javne službe se v Sloveniji financirajo z zaračunavanjem storitev, ki jih plačujejo uporabniki na podlagi vnaprej določenih taks, tarif, nadomestil ali povračil (Ivanjko, 2003, str. 8). Torej uporabniki gospodarskih storitev plačujejo ceno teh storitev. Cene teh storitev se ne oblikujejo prosto, pač pa njihovo kontrolo⁹⁸ vrši Vlada Republike Slovenije ali pristojno ministrstvo, kar je določeno v Zakonu o kontroli cen (Ur. l. RS, št. 63/1999, št. 32/2002 Odl. US: U-I-10/00-25, 20/2006, 51/2006-UPB1, v nadaljevanju ZKC), v kolikor gospodarsko javno službo opravlja koncesionar, je cena storitve definirana v koncesijski pogodbi.

Cene storitev se ne oblikujejo na podlagi tržnih pogojev, temveč na način in po postopku, ki ju določa zakon ali odlok lokalne skupnosti. Cene storitev so lahko tudi subvencionirane,

⁹⁸ ZKC določa v drugi točki 8. člena, da lahko vlada z uredbo določi ustrezne ukrepe kontrole cen, če gre za dejavnosti, v katerih ima posamezno podjetje ali enota, ki samostojno opravlja dejavnosti, ali nekaj podjetij monopolni ali obvladujoč položaj, pa so te dejavnosti nujne za zadovoljevanje potreb ljudi in organizacij.

pri čemer so lahko diferencirane po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nudenih javnih dobrin (Ivanjko, 2003, str. 8).

Gospodarske javne službe se lahko financirajo tudi iz proračuna, v primeru, kadar zagotavljajo storitve, katerih uporabniki niso določljivi, ali katerih uporaba ni izmerljiva⁹⁹ (60. člen ZGJS). Pri gospodarskih javnih službah poznamo tudi kombinirane načine financiranja, kjer uporabniki storitev sicer plačujejo njihovo uporabo, vendar ne po dejanski uporabi, temveč pavšalno¹⁰⁰ (Virant, 2009, str. 165–166).

Poleg zaračunavanja storitev in proračunskega financiranja poznamo tudi druge oblike financiranja gospodarskih javnih služb, in sicer so to lokalni davek, prihodek izvajalcev, posojila, tuja vlaganja in voucher.

Na splošno rečeno republiške gospodarske javne službe po zakonu v celoti financira država, v primeru lokalnih gospodarskih javnih služb je njihovo financiranje odvisno od tega, ali gre za obvezne ali za izbirne gospodarske javne službe. Če gre za slednje, jih občina financira sama, če pa gre za obvezne, velja, da se njihovo proračunsko financiranje razmeji med občino in državo na način, ki ga določa zakon (Gregorc, 2009, str. 10).

Pomembno je omeniti, da morajo vsi izvajalci gospodarskih javnih služb voditi računovodstvo v skladu z računovodskimi standardi, in sicer tako, da je možen stalen nadzor nad finančnim poslovanjem izvajalcev gospodarskih javnih služb. Izvajalci, ki imajo status pravne osebe, morajo imeti revidirane¹⁰¹ letne računovodske izkaze v skladu z zakonom (Ivanjko, 2003, str. 8).

4.3.2 Financiranje negospodarskih javnih služb

Financiranje negospodarskih javnih služb, javnih zavodov, ki so posebna organizacijska oblika, ni urejeno s sistemskim zakonom. Načeloma velja, da se javni zavod kot nepridobitvena organizacija financira iz proračuna, vendar je z normativnega vidika in tudi v sami praksi financiranje javnega zavoda zelo različno (Ivanjko v: Aristovniku, 2001, str. 174). Javne zavode po mnenju Aristovnika (2001, str. 174–175) lahko v Sloveniji razvrstimo v skupine glede na način financiranja, in sicer v prvo skupino spadajo javni zavodi, ki se financirajo iz državnega in občinskega proračuna¹⁰², v drugo skupino spadajo javni zavodi, ki se financirajo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja ali drugih

⁹⁹ Primer takega financiranja gospodarskih javnih služb so javna razsvetljava, uporaba necestninskih cest in drugih javnih površin.

¹⁰⁰ Primer takega plačevanja so avtocestne vinjete, letno povračilo za uporabo necestninskih cest, ki ga vozniki plačujejo ob registraciji vozila.

¹⁰¹ Pri reviziji se ugotavlja zlasti namenskost, učinkovitost in racionalnost uporabe proračunskih sredstev (Ivanjko, 2003, str. 8).

¹⁰² Javne službe s področja izobraževanja, osnovne šole, srednje šole, visoke šole, se financirajo iz državnega proračuna, medtem ko se javne službe s področja kulture financirajo iz občinskega proračuna in državnega proračuna.

oblik obveznega financiranja, v zadnjo, tretjo, skupino pa uvrščamo javne zavode, ki se financirajo z neposrednim plačilom storitev, ne glede na to, ali so te storitve opravljene na trgu in skladno s tržnimi zakoni, ali pa se v njih uveljavlja stroškovni model plačila stroškov.

Medtem ko Aristovnik deli javne zavode na tri skupine, jih Kamnar razdeli na štiri skupine, kar prikazuje slika 7.

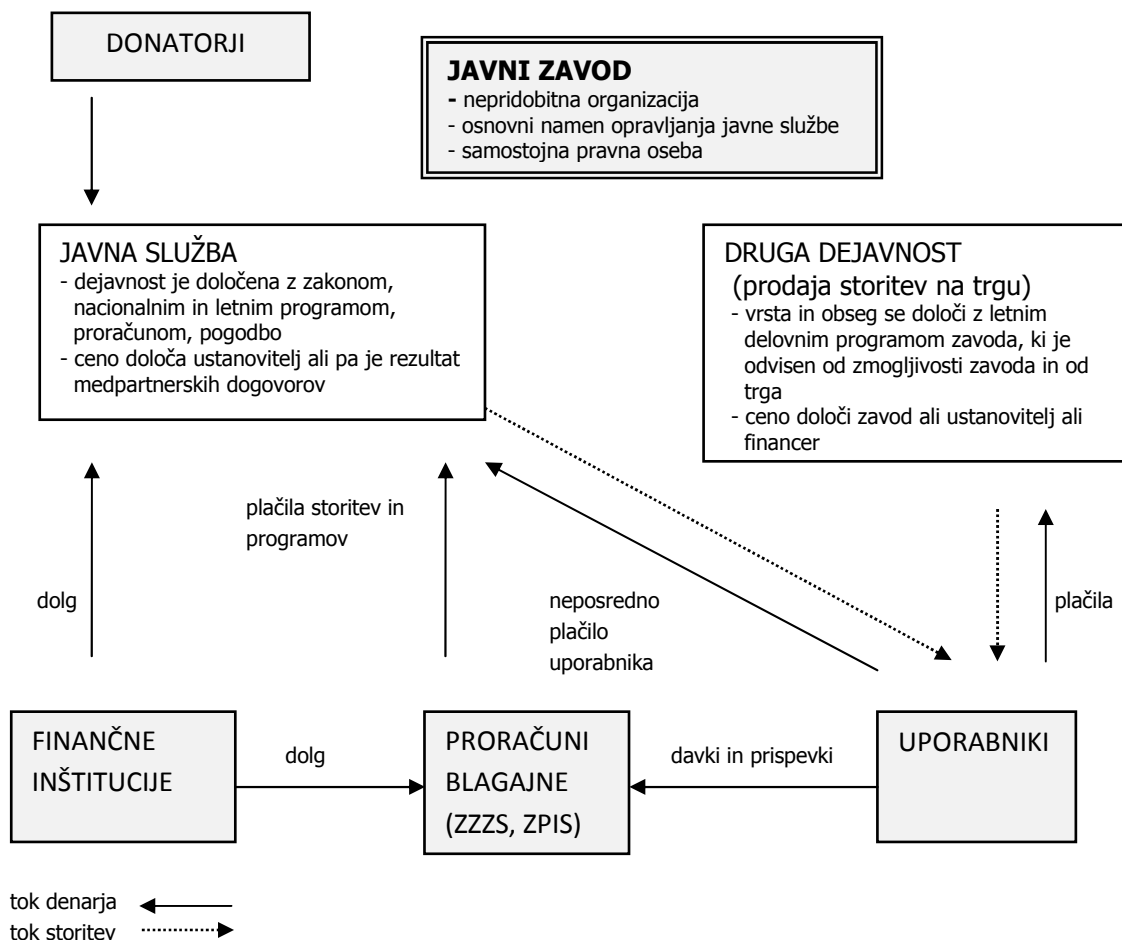
V prvo skupino spadajo javni zavodi, ki opravljajo dejavnosti javnih služb. Ti javni zavodi se financirajo iz državnega proračuna na podlagi pogodbe med državnim organom in javnim zavodom kot izvajalsko organizacijo. Takšno financiranje praviloma pokriva stroške zavoda, med katere se štejejo sredstva za plače, prispevke delodajalca, osebne prejemke, materialne stroške in amortizacijo (Kamnar v: Aristovniku, 2001, str. 175–176).

V drugo skupino po mnenju Kamnarja (v Aristovniku, 2001, str. 176) spadajo javni zavodi, ki pridobijo finančna sredstva iz državnega proračuna, zaradi opravljanja dejavnosti javne službe na podlagi programa. Prvine, ki določajo vrednost programa, so predvsem stroški za plače in druge osebne prejemke, za materialne stroške in za amortizacijo.

Tretji način financiranja se opravlja na podlagi dotacij iz proračuna, s katerimi bi naj država podpirala delovanje tistih nepridobitvenih organizacij, za katere meni, da je njihovo delo splošno koristno (Kamnar v: Aristovniku, 2001, str. 176).

Četrty način je donacija. Pri donaciji gre za zneske ali stvari, ki jih pridobiva javni zavod od fizičnih ali pravnih oseb brez obveznosti vračila in se ne nanašajo na plačila za proizvode oziroma storitve, katerih kupci so osebe (Kamnar v: Aristovniku, 2001, str. 175–176).

Slika 8: Financiranje javnega zavoda



Vir: Aristovnik, 2003, str. 175

Javni zavodi lahko kot je že omenjeno opravljajo tudi tržno dejavnost in s tem ustvarijo dobiček, ki ga lahko javni zavod zadrži za lastno delovanje v skladu s soglasjem ustanovitelja (Aristovnik, 2001, str. 176).

5 JAVNE SLUŽBE V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH

5.1 FRANCIJA

Izvajanje javnih služb že zasledimo v rimskem času, vendar se pojem javne službe v sodni praksi prvič pojavi v Franciji leta 1873, v primeru Blanco, medtem ko ga kmalu za tem v pravni teoriji opredeli Duguit¹⁰³.

Pojem javne službe v Franciji tradicionalno zajema celotno delovanje države in lokalnih skupnosti v javnem interesu. Vendar pa v tem francoskem pravnem prostoru avtorji javne službe večinoma razvrščajo na upravne oziroma *la service public administratif* in na gospodarske oziroma na industrijske ali na *la service public industriel et commerciaux* javne službe. Do razlikovanja med upravnimi in gospodarskimi javnimi službami je prišlo po odločitvi v zadevi Bac d'Eloka leta 1921. Razlika je v tem, da se gospodarske javne službe izvajajo kot zasebna podjetja, ki se na trgu pogosto srečujejo tudi s konkurenco. Njihovi stiki z uporabniki oziroma s kupci so utemeljeni na civilnih pogodbah, vendar jih zaradi tega ni mogoče presojati kot čisto zasebne dejavnosti, ampak kot javne službe, saj izvajajo dejavnosti v javnem interesu. Danes med upravne javne službe v Franciji spada celotno delovanje države, administrativnega aparata in tudi zdravstvo, šolstvo, socialne dejavnosti. Med gospodarske javne službe, ki so se začele v Franciji uvajati takoj po prvi svetovni vojni in so danes zelo dobro razvite, spadajo oskrba z vodo, energijo, transport in podobne dejavnosti. Čeprav se ti dve skupini javnih služb ločujeta po nekaterih lastnostih, so kljub temu obema skupna štiri osnovna načela javnih služb: načelo kontinuitete oziroma nepretrganega in trajnega izvajanja javnih služb, načelo enakosti državljanov pri uporabi javnih dobrin, načelo prilagajanja razvoju in načelo prioritete (Ferk in Ferk, 2008, str. 34–35).

Po mnenju Bohinca (v: Toplak, 2004, str. 51) lahko pojem javne službe v Franciji delimo na širši in ožji smisel. Širši smisel označuje skupino ljudi, ki dela za račun države ali lokalne skupnosti in zajema vse javne uslužbenke, ki so zaposleni v državnih javnih službah, v departmajih ali občinah v nacionalnih podjetjih. Ožji smisel zajema samo javne uslužbenke, ki delajo v javni upravi.

Javne službe, ki so temelj Francije, se opravljajo v različnih organizacijskih oblikah. Najpogostejše oblike opravljanja javnih služb v Franciji pa so naslednje:

- v upravni režiji,
- v javnih ustanovah,
- v obliki privatne koncesije in
- v obliki gospodarskih družb (Bohinc v: Toplak, 2004, str. 51–52).

¹⁰³ Opredeljeno na strani 3 in 4.

5.1.1 Gospodarske javne službe v Franciji

Za izvajanje javnih služb, ki se po vsebini približujejo gospodarskim dejavnostim, so zanj pogosto uporabljene osebe javnega prava industrijske in trgovinske narave, ki imajo sicer različna poimenovanja, vendar jih družijo naslednje skupne značilnosti:

- ustanovljene so z aktom javnega prava,
- njihovo delovanje in organizacija je v veliki meri urejena z zasebnim pravom,
- zaposleni nimajo statusa uradnika, tako da se njihova delovna razmerja in plače urejajo po splošnem delovnem pravu,
- finančno in računovodsko poslovanje je podvrženo istim pravilom, kot veljajo za zasebna podjetja,
- večinoma se financirajo iz prodaje lastnih storitev in ne iz proračuna (Bohinc, 2005, str. 216).

Med najpomembnejši gospodarski javni službi v Franciji spadata javno podjetje EDF oziroma Électricité de France in javno podjetje RATP oziroma Régie Autonome des Transports Parisiens.

EDF je javno podjetje v državni lasti, ki ga lahko označimo za celotno verigo uvoza, proizvodnje, izvoza, transporta in distribucije električne verige, ki ji jo je zaupala z zakonom sama država Francija. Vendar se le transport in distribucija štejeta kot javna služba, saj imajo nacionalne javne službe za transport državno koncesijo, lokalne javne službe za distribucijo pa mestne koncesije. Za izvajanje transporta in distribucije prevladuje samo en izvajalec, namreč EDF, ki oskrbuje 92 odstotkov vse produkcije in 96 odstotkov vse distribucije. Izvajalec EDF ima po zakonu absolutni monopol za izvoz in uvoz, prav tako pa ima produkcijski monopol in tudi distribucijski monopol v večja mesta (Bohinc, 2005, str. 219).

RATP je javno podjetje za mestni transport v pariški regiji, ki je v lasti države, vendar se del javnega železniškega prometa zagotavlja tudi z zasebnimi podjetji. Zunaj Pariza se mestni javni transport zagotavlja v glavnem z zasebnimi podjetji, ponekod tudi s podjetji, ki so popolnoma odvisna od lokalne oblasti, ali pa so mešana podjetja z večinskim javnim kapitalom. Torej medmestni in podeželski transport zagotavljajo skoraj izključno zasebna podjetja (Bohinc, 2005, st. 219).

K gospodarskim javnim službam spada tudi telekomunikacijska dejavnost, ki je v državni pristojnosti. Ta zagotavlja ustvarjanje javnih omrežij ter zagotavlja storitve v javnem interesu, kot so telefonske storitve in teleks. Po francoskem zakonu so te storitve oziroma dejavnosti zaupane javnemu izvajalcu, Francetelekomu (Bohinc, 2005, str. 219–220).

5.2 NEMČIJA

Nemčija je bila prva država, ki je sledila Franciji v pojmovanju javnih služb. Javne službe je prvič opredelil Ernst Forsthoff, kot *die Daseinvorsorge*. Ta je leta 1938 napisal temeljno delo s področja javnih služb v nemškem pravnem prostoru, *Die Verwaltung als Leistungsträger* oziroma Vlada kot ponudnik storitev. V njem je bil prvič omenjen pojem javne službe, ki jih je opredelil kot tiste dejavnosti, ki se izvajajo za zadovoljevanje osnovnih potreb (Ferk in Ferk, 2008, str. 27).

Po mnenju Lütheja bi v nemščini za pojem javne službe bil najustreznejši izraz *Dienst an der Öffentlichkeit*. V naši literaturi pa lahko pogosto zasledimo, da se za javne službe v nemškem jeziku uporablja pojem *öffentliche Dienst*, kar je sicer dobeseden prevod, vendar pa ne ustreza ustaljeni nemški pravni terminologiji, saj se tam uporablja izraz za opredeljevanje javnih služb v smislu razmerij javnih uslužbencev, njihovo delo, obveznosti, pravice in pravni položaj. Zato raje nemški avtorji uporabljajo za javne službe izvirno besedo, to je *service public*.

5.2.1 Gospodarske javne službe v Nemčiji

Kot v večini držav se v Nemčiji javne službe delijo na negospodarske in gospodarske. Slednje morajo kot vse gospodarske javne službe upoštevati določila o konkurenci, ki jih daje EU. Med gospodarske javne službe spadajo v Nemčiji področje električne energije, vodovod, železniško omrežje, javna telekomunikacijska oprema in druge dejavnosti.

Na področju električne energije v Nemčiji deluje 9 medsebojno povezanih družb, ki so gospodarske družbe, vendar z večinskim deležem javnih delničarjev deželnih in lokalnih oblasti. Zraven teh družb pa obstaja še 80 regionalnih družb, ki so trgovske družbe s 60 odstotki delnic, katerih lastniki so različne pravne osebe, 40 odstotkov pa je posameznikov, ki se ukvarjajo z nakupom elektrike od prej navedenih povezanih družb. Prav tako v Nemčiji deluje 500 mestnih družb, ki se ukvarjajo z distribucijo porabnikom večinoma za posamezno mesto, nekatere od njih pa celo proizvajajo elektriko (Bohinc, 2005, str. 217).

Vodovod je v Nemčiji javna služba, katerega odgovornost je na hrbtu mesta, ta pa lahko vodovod opravlja sam ali pa zaupa to nalogo družbam. V Nemčiji je 26 odstotkov izvajalcev v vodnem gospodarstvu v rokah mestnih podjetij, medtem ko preostali odstotek izvajanja vodnega gospodarstva opravljajo mešana podjetja z javnim in zasebnim kapitalom ter nekaj zasebnih podjetij. Cene te dobrine določajo mesta sama (Bohinc, 2005, str. 217).

Železniško omrežje, Deutschebahn, je v Nemčiji v lasti države, saj spada med javna podjetja. Za to javno podjetje je pristojen minister za transport (Bohinc, 2005, str. 217-218).

Po nemški ustavi je država odgovorna za organizacijo javne telekomunikacijske mreže ter mreže telefonskih storitev. Ta odgovornost je zaupana nemškemu Telekomu oziroma Deutsche Telekom. Zraven njega lahko tudi zasebna podjetja izvajajo telekomunikacijske storitve na podlagi licence, vendar ima Deutsche Telekom še vedno monopolen položaj v infrastrukturi in v nekaterih telefonskih storitvah, vendar bi naj v nadaljnje bil postopoma odpravljen. Deutsche Telekom je od leta 1995 družba zasebnega prava, ki je v lasti države (Bohinc, 2005, str. 217).

5.3 VELIKA BRITANIJA

V Veliki Britaniji ima izraz javnih služb oziroma *public service law* dvojen pomen. In sicer pomeni pravo javnih uslužbencev, opisuje pa tudi pravo javnih služb. Te zajemajo področja vodovoda, transporta, dobave električne energije in zemeljskega plina, poštnih storitev in telekomunikacij. Velika večina nekdanjih javnih podjetij, ki zagotavljajo te storitve, je bila privatizirana (Ferk in Ferk, 2008, str. 28–29). Zraven omenjenih gospodarskih dejavnosti se v Britaniji pojavijo tudi negospodarske dejavnosti ali socialne javne službe.

Javne službe se izvajajo v različnih oblikah v državah članicah. Vendar je v Veliki Britaniji za razliko od ostalih članic EU v ospredju izvajanje javnih služb z javno-zasebnim partnerstvom. Ta oblika se je ujema s pospešeno privatizacijo javnega sektorja v Veliki Britaniji, ki ga je v osemdesetih letih vpeljala konservativna vlada pod vodstvom Margaret Thatcher. Čeprav se je privatizacija javnega sektorja v preteklosti izvajala predvsem na gospodarskem področju in pri zagotavljanju izvajanja javnih služb, so projekti javno-zasebnega partnerstva danes vsakdanji tudi pri zagotavljanju socialnih javnih služb, predvsem v zdravstvu in šolstvu (Ferk in Ferk, 2008, str. 168).

Kot je že omenjeno v poglavju javno-zasebno partnerstvo je Velika Britanija daleč najbolj izkušena država na področju partnerstva, saj ga aplicirajo v skoraj vse sektorje, z izjemo tistih, ki so jih že privatizirali, npr. železnico.

Danes v Veliki Britaniji poteka nekaj več kot 500 projektov javno-zasebnega partnerstva, leta 2006 je bilo zaključenih 46 projektov v skupni vrednosti 6.558 milijonov funtov, leta 2005 je bilo 59 projektov v skupni vrednosti 4.074 milijonov funtov, kar prikazuje tabela 7. Iz te tabele je mogoče razbrati, da je največ privatizacij bilo opravljenih leta 2000, in sicer kar 105, od leta 2000 do 2006 pa se število privatizacij manjša, razlog zato je, da se je privatizacija v večini že opravila na vseh področjih.

Tabela 7 torej prikazuje število projektov in skupno vrednost projektov od leta 1987 do leta 2006. Tabela 8 prikazuje področje projektov, kjer se je opravila privatizacija, število izvedenih projektov in skupno vrednost projektov od leta 1987 do 2005. Vidimo lahko, da se je največ projektov uspešno opravilo na področju zdravstva, sledi mu področje šolstva, medtem ko so bile najdražje privatizacije na področju transporta.

Tabela 7: Število in vrednost javno-zasebnega partnerstva od leta 1987 do 2006

Leto podpisa pogodbe	Število projektov	Vrednost
		(v milijon funtih)
1987	1	180
1988		
1989		
1990	2	336
1991	2	6
1992	5	519
1993	1	2
1994	2	11
1995	11	667
1996	38	1.699
1997	59	2.474
1998	86	2.769
1999	87	2.538
2000	105	3.898
2001	86	2.237
2002	71	7.733
2003	57	14.872
2004	74	4.021
2005	59	4.074
2006	46	6.558
SKUPAJ	792	54.594

Vir: po Pirnatu (2009, str. 198).

Tabela 8: Število in vrednost javno-zasebnega partnerstva med letoma 1987-2005

Področje	Vrednost projektov (v milijonih funtih)	
	Število	Skupaj
Transport	51	21.956
Zdravstvo	149	6.572
Obramba	55	4.570
Šolstvo	144	4.112
Škotska (regionalna oblast)	91	2.745
Delo in pokojnina	11	1.341
Ostala področja	246	6.740
SKUPAJ	747	48.036

Vir: po Pirnatu (2009, str. 198).

5.3.1 Gospodarske javne službe v Veliki Britaniji

Področje elektrogospodarskega sistema v Veliki Britaniji ni integrirano, razen v redkih primerih. Na tem področju sta le transport in distribucija ohranila značaj javnih služb. Pravico za poslovanje na tem področju, področju električne energije, si pridobijo le tisti, ki imajo licenco za proizvodnjo, prenos ali za javno preskrbo. Ta nuklearna električna energija se v Veliki Britaniji proizvaja v zasebnih podjetjih, katerih edini lastnik oziroma delničar je država. Medtem ko preostalo energijo proizvajajo v dveh olastninjenih podjetjih, ki dosegata več kot 80 odstotkov vse električne produkcije (Bohinc, 2005, str. 220).

Transportna področja se v Veliki Britaniji izvajajo izključno na komercialni osnovi. To predvsem velja za avtobusni promet v Angliji, vendar ne v Londonu, kjer oblasti nimajo nikakršnih pogodb z izvajalci prevoza, vendar se kljub temu transport šteje med dejavnosti v javnem interesu, ki jih je treba zagotavljati po tržnih merilih. Ti zasebni izvajalci opravljajo prevoze z avtobusi po vsej Angliji, zunaj Londona, v Welsu in na Škotskem. Železniški promet se zunaj Anglije opravlja kot lokalno javno podjetje, razen v Severni Irski, kjer javni železniški prevoz opravlja podjetje v državni lasti. Medtem ko v Londonu opravljajo prevozniško dejavnost, avtobusni promet kakor tudi železniški in podzemno železniški promet podjetja v državni lasti, Britishrail pa opravlja ta promet za predmestne proge Londona (Bohinc, 2005, str. 221).

Na telekomunikacijskem področju, ki je organizirano na podlagi zakona, država podeljuje licence operaterjem ter s svojimi organi nadzira njihovo dejavnost. V Veliki Britaniji zagotavlja večino telekomunikacijskih storitev British telekom, ki je danes zasebno podjetje, medtem ko je bilo v preteklosti to podjetje v državni lasti (Bohinc, 2005, str. 221).

6 ZAKLJUČEK

Za svoj obstanek na Zemlji moramo ljudje sami zadovoljiti del svojih potreb, osnovne potrebe, medtem ko nam država, skupnost, v kateri živimo omogoča zadovoljitev dobrin, ki so v javnem interesu, javne dobrine. Te dobrine so srce javnih služb, ki so nastale ob koncu 19. stoletja. To pa ne pomeni, da so se javne službe začele razvijati šele takrat, pač pa pomeni, da so takrat javne službe dobile svoj pravi pomen, pod katerim jih še danes poznamo. Njihov pomen je sprva predstavljal različne vrste dejavnosti, ki so jih izvajale družbene skupnosti za zagotavljanje in zadovoljevanje potreb prebivalstva (gradnja ceste, dobava vode, skrb za obrambo, javni red in mir, skrb za pristanišča, mostove), medtem ko so se v 19. stoletju začele razvijati »nove« dejavnosti, dejavnosti javnih služb (upravljanje s kanali, železnico, plinom).

Pojem javnih služb je danes eno od osrednjih vprašanja upravne teorije, ki ga ne moremo definirati z eno samo definicijo. V sodobni pravni teoriji se pojavljata za pojem javne službe dve definiciji, ki sta različni. Prva, materialna definicija, se osredotoča na vsebino in namen javne službe, medtem ko se druga, funkcionalna definicija, osredotoča na subjekt, ki javno službo opravlja.

Prav tako kot sodobna upravna teorija tudi Evropska unija ne pozna enotne definicije pojma javnih služb oziroma nikjer na ravni Evropske unije ne zasledimo enotnega predpisa, ki bi urejal pravni okvir izvajanja javnih služb. Lahko pa zasledimo v raznih napisanih dokumentih, pogodbah in v direktivah uporabo tega pojma, kakor tudi njegovo urejanje.

Čeprav se pojem javne službe v Skupnosti uporablja že nekaj desetletij od njenega nastanka, predvsem v pravni praksi, lahko zasledimo prvo omembo pojma javnih služb oziroma *services of general interest* šele leta 1996 v Commission Communication on Services of General Interest in Europe oziroma v prvem horizontalnem sporočilu. Ta pojem se v pravni red Evropske unije vnese šele s sprejemom Amsterdamske pogodbe leta 1997, s katero se v Pogodbo o Evropski skupnosti vnesejo določila, ki se nanašajo na dejavnosti gospodarskih javnih služb.

Pojem *services of general interes* je širok pojem, ki zajema tako gospodarske kot tudi negospodarske storitve, ki jih javna oblast kvalificira kot tiste, ki se opravljajo v splošnem interesu in so podvržene posebnim obveznostim javnih služb. Torej lahko rečem, da čeprav ne obstaja enotna definicija javnih služb, je javna služba splošno družbeno koristna dejavnost, za katero družba meni, da je tako pomembna, da je ne moremo čisto prepusti trgu.

Države članice Evropske unije imajo predvsem dve vrsti javnih služb, in sicer lahko imajo gospodarske javne službe oziroma *services of general economic interest*, lahko pa imajo

tudi negospodarske javne službe oziroma *services of general non-economic interest*. Na kakšen način šteje država članica neko storitev za gospodarsko ali negospodarsko, je po mnenju Sodišča Evropske skupnosti odvisno od tega, na kakšen način države članice oziroma od nje pooblašene lokalne skupnosti (regije, pokrajine, občine) organizirajo zagotavljanje teh storitev. Torej lahko rečem, da imajo države članice v svoji pristojnosti, da se odločijo, ali bodo izvajanje posamezne dejavnosti prepustile trgu, ali pa bodo jo vzele pod okrilje svoje oblasti.

Gospodarske javne službe lahko definiram kot koncept splošnega gospodarskega pomena, katerih storitve izvajajo ponudniki javnih storitev, kot so transport, poštna storitve, energetika, komunala in komunikacije. Negospodarske javne službe so tiste službe, ki zagotavljajo nacionalno izobraževanje, obvezno socialno varstvo in druge socialne funkcije.

Prav tako Evropska skupnost prepušča v mejah prava Skupnosti tudi svobodno izbiro načina izvajanja dejavnosti javnih služb. To pomeni, da se države članice same odločijo, kako bodo izvajale dejavnosti javnih služb. Kot da to ne bi bilo dovolj, Skupnost prepušča sistem financiranja javnih služb vsaki posamezni državi članici, pri tem pa mora država članica paziti, da ne ogroža, izkrivlja konkurence.

Konkurenca velja v Skupnosti za eno od temeljnih načel. Na področju javnih služb se je konkurenca razvila predvsem zaradi pritiskov liberalizacije. Proces liberalizacije se je torej začel zaradi ugotovitve, da državni monopol z vidika tržnega gospodarstva velja za neprimerne in neučinkovitega, zato je bilo treba na tem področju vzpostaviti konkurenco. Za vzpostavitev konkurence pa je treba začeti proces liberalizacije. Liberalizacija torej pomeni omogočanje konkurence znotraj neke dejavnosti, javnih služb. V Republiki Sloveniji, ki je ena od držav članic Evropske unije, poznamo obe vrsti javnih služb, torej gospodarske kot tudi negospodarske javne službe. Obe vrsti javnih služb sta v nacionalnem pravu urejeni s posebnim zakonom. Gospodarske javne službe so urejene z Zakonom o gospodarskih javnih službah oziroma ZGJS, negospodarske javne službe pa z Zakonom o zavodih oziroma ZZ. Ta dva zakona ne določata, katere dejavnosti so javne službe, temveč urejata režim njihovega izvajanja. Dejavnosti javnih služb v pravu Republike Slovenije določajo področni zakoni.

Kot določa pravo Skupnosti država članica sama izbere način izvajanja javnih služb. Gospodarske javne službe se v Sloveniji lahko vršijo v režijskih obratih, v javnih zavodih, v javnem podjetju, s koncesijo in z vlaganjem javnega kapitala. Negospodarske javne službe se v Sloveniji največkrat vršijo z javnimi zavodi.

Prav tako kot način izvajanja javne službe si je Slovenija lahko sama izbrala način financiranja javnih služb. Sistem financiranja javnih služb pa ni urejen s posamičnim zakonom, ampak je vsebovan v ZGJS in v ZZ ter v posamičnih zakonih, pri tem pa ne sme izkrivljati konkurence, ki je eno od temeljnih načel Evropske unije.

Gospodarske javne službe se v Sloveniji financirajo predvsem z zaračunavanjem storitev, ki jih plačujejo uporabniki, medtem ko se negospodarske javne službe financirajo pretežno iz proračuna države.

V Franciji, ki jo lahko označimo za prvo državo, v kateri se leta 1873 pojavi pojem javne službe, ta pojem zajema celotno delovanje države in lokalnih skupnosti v javnem interesu. Te v francoskem pravnem prostoru delijo na upravne oziroma *la services public administratif* in na gospodarske oziroma na *la services public industriel et commerciaux*. Javne službe najpogosteje izvajajo v upravni režiji, v javnih ustanovah, v obliki privatnih koncesij in v obliki gospodarskih družb.

Nemčija, ki velja za prvo državo, ki je sledila Franciji v pojmovanju javnih služb, različno pojmuje javne službe. Vendar se kljub temu v praksi največkrat uporabi angleški pojem *service public*.

V Veliki Britaniji se pojavijo gospodarske kot tudi negospodarske javne službe ali socialne javne službe. Prve so bile v veliki večini privatizirane, zaradi česar se je »rodila« nova oblika izvajanja javnih služb, javno-zasebno partnerstvo. Javno-zasebno partnerstvo se danes pojavlja ne samo na gospodarskih področjih, pač pa tudi na negospodarskih področjih, predvsem v zdravstvu in v šolstvu.

Javne službe torej pozna vsaka država članica, kakor tudi vsaka država na Zemlji, njihov osnovni namen pa je zagotavljanje javnih dobrin vsem državljanom pod enakimi pogoji.

LITERATURA IN VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:

- ACCETTO, Matej (2006). *Izgradnja Evrope: od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- BEBLER, Anton (2007). *Uvod v Evropske integracije*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- BOHINC, Rado (2007). *Pravo Evropske unije: temelji pravoznanstva EU za študente družboslovja*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- BOHINC, Rado (2005). *Osebe javnega prava: javno zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Založba GV, Ljubljana.
- BREZOVNIK, Boštjan (2008). *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Inštitut za lokalno samoupravo in javno naročilo, Maribor.
- CAMENEN, François Xavier (1996). *Public Undertakings and Public Service Activities in the European Union*. European Parliament, Directorate General for Research, Luxembourg.
- DODIČ, Janez (2005). *Nova ureditev gospodarskih javnih služb varstva okolja v Sloveniji s prevzemom pravnega reda EU*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- FERK, Petra, FERK, Boštjan (2008). *Javne službe, državna pomoč in javno-zasebno partnerstvo*. GV Založba, Ljubljana.
- GREGORC, Lea (2009). *Privatizacija gospodarskih javnih služb na področju elektronskih komunikacij*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- HOOD, Christopher in SCHUPERT, Gunnar Folke (1998). *Delivering Public Services in Western Europe*. SAGE Publications, London.
- ISKRA, Katja (2009). *Konkurenčna politika v Evropski uniji*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- JEŠOVNIK, Peter (2000). *Evropska unija: zgodovina, ustanove, politika in evropski model družbe*. Visoka šola za management, Koper.
- MORANDEL, Darja (2010). *Izvajanje gospodarskih javnih služb v Sloveniji*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- MOUSSIS, Nicolas (1999). *Evropska unija: pravo, ekonomija, politika*. Littera pieta, Ljubljana.
- MUŽINA, Aleksij (2004). *Koncesije: pravna ureditev koncesij v Republiki Sloveniji in EU*. Založniška hiša Primath, Ljubljana.
- PINTAR, Jernej (2009). *Javno-zasebno partnerstvo: Kaj? Kako? Zakaj?*. Educa, Nova Gorica.
- PIRNAT, Rajko (1997). *Konkurenca in gospodarske javne službe*
- SENČUR, Miloš, ŠTRUS, Dušan (2003). *Javna uprava*. Višja strokovna šola, Novo mesto.
- TOPLAK, Miha (2004). *Lokalne gospodarske javne službe (primer Mestne občine Ljubljana)*. Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Ljubljana.

- TRATNIK, Matjaž, et al. (2004). *Osnove prava Evropske unije*. Evropska obzorja, Maribor.
- UMEK, Nina (2009). *Javne službe na lokalni ravni - primer občine Tržič*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- VATOVEC, Katarina, ACCETTO, Matej, AVBELJ, Matej, HOJNIK, Janja (2010). *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*. GV Založba, Ljubljana.
- VIRANT, Gregor (2009). *Javna uprava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

ČLANEK V REVIJI:

- BOHINC, Rado (1998). Pravne oblike javnih podjetij v EU in po slovenskem pravu. *Pravnik*. Letnik 53, številka 6/8, stran 399.
- BREZOVNIK, Boštjan (2009). Aktualna vprašanja pravne ureditve javnega podjetja v Sloveniji. *Lex localis*. Letnik VII, številka 2, stran 177–195.
- IVANJKO, Šime (2003). Organiziranost gospodarskih javnih služb. *Lex localis*. Letnik I, številka 4, stran 1–14.
- PLIČANIČ, Senko (1999). Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji in pravni položaj javnega podjetja. *Dnevi slovenskih pravnikov*. Letnik 25, številka 6/7, strani 923–937.

PRISPEVKI OZIROMA POGlavJA V KNJIGI:

- ARISTOVNIK, Alesander (2001). Finančni management javnega zavoda (neprihoditne organizacije). V: *Zbornik znanstvenih razprav 2001*, Visoka upravna šola, Ljubljana.
- LAJH, Damjana, KAJNČ, Sabina (2009). Zgodovinski, institucionalni in teoretski pregled na Evropsko unijo. V: KAJNČ, Sabina, LAJH, Damjana (ur.): *Evropska unija od A do Ž*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- PIRNAT, Rajko (1992). Poskus materialne opredelitve javne službe. V: *Mednarodni posvet prestrukturiranje javnega sektorja v Sloveniji*, Inštitut za javno upravo pri pravni fakulteti, Bled.
- PIRNAT, Rajko (2004). Javne službe v pravu ES. V: POTOČNIK, Janez et al., *Pravo: zbirka gradiv šole evropskega prava*, Založniška hiša Primath, Ljubljana.
- PLAHUTNIK, Andrej (2004). Konkurenčno pravo v EU in RS. V: POTOČNIK, Janez et al., *Pravo: zbirka gradiv šole evropskega prava*, Založniška hiša Primath, Ljubljana.

PREDPISI:

- Pomorski zakonik (PZ). Ur. l. RS, št. 26/2001, Ur. l. RS, št. 21/2002, 110/2002-ZGO-1, 2/2004, 37/2004-UPB1, 98/2005, 49/2006, 120/2006-UPB2.
- Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom). Ur. l. RS, št. 43/2004, Ur. l. RS, št. 86/2004-ZVOP-1, 129/2006, 13/2007-UPB1, 102/2007-ZDRad, 110/2009.
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD). Ur. l. RS, št. 42/2006 (60/2006 popr.), št. 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI (100/2007 popr.), 10/2008, 68/2008, 23/2009 Odl. US: U-I-268/06-35, 42/2009, 65/2009-UPB3, 83/2009 Odl. US: U-I-165/08-10, Up-1772/08-14, Up-379/09-8.

- Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. l. RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP, 38/2010-ZUKN.
- Zakon o kontroli cen (ZKC). Ur. l. RS, št. 63/1999, št. 32/2002 Odl. US: U-I-10/00-25, 20/2006, 51/2006-UPB1.
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Ur. l. RS, št. 12/1996 (23/1996 popr.), Ur. l. RS, št. 101/1999 Odl. US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl. US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003-UPB1, 34/2003, 55/2003-UPB2, 79/2003, 115/2003-UPB3, 65/2005, 98/2005-UPB4, 117/2005 Odl. US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007-UPB5, 101/2007 Odl. US, 36/2008, 22/2009 Odl. US: U-I-205/07-10, 55/2009 Skl.US: U-I-356/07-13, 58/2009 (64/2009 popr., 65/2009 popr.), 16/2010 Odl. US: U-I-256/08-27, 47/2010 Odl. US: U-I-312/08-31.
- Zakonu o javnih cestah (ZJC). Ur. l. RS, št. 29/1997, št. 18/2002, 50/2002 Odl. US: U-I-224/00-15, 110/2002-ZGO-1, 131/2004 Odl. US: U-I-96/02-20, 92/2005, 33/2006-UPB1, 33/2006 Odl. US: U-I-325/04-8, 45/2008, 57/2008-ZLDUVCP, 42/2009, 109/2009.
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP). Ur. l. RS, št. 127/2006
- Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (ZPIS-1). Ur. l. RS, št. 12/1996 , št. 44/2000, 86/2004-ZVSI, 79/2006-ZPSI-1.
- Zakonu o poštnih storitvah (ZPSto-2). Ur. l. RS, št. 42/2002, Ur.l. RS, št. 37/2004, 102/2004-UPB1, 51/2009-ZPSto-2.
- Zakona o prevozi v cestnem prometu (ZPCP-1). Ur. l. RS, št. 59/2001, Ur. l. RS, št. 76/2003, 113/2003-UPB1, 63/2004, 98/2004-UPB2, 26/2005-UPB3, 131/2006-ZPCP-2 (5/2007 popr.).
- Zakon o socialnem varstvu (ZSV). Ur. l. RS, št. 54/1992 (56/1992 popr.), št. 42/1994 Odl. US: U-I-137/93-24, 1/1999-ZNIDC, 41/1999, 60/1999 Odl. US: U-I-273/98, 36/2000-ZPDZC, 54/2000-ZUOPP, 26/2001, 110/2002-ZIRD, 2/2004 (7/2004 popr.), 36/2004-UPB1, 21/2006 Odl. US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG, 3/2007-UPB2 (23/2007 popr., 41/2007 popr.), 122/2007 Odl. US: U-I-11/07-45.
- Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo (ZUJIK). Ur. l. RS, št. 96/2002 , št. 123/2006-ZFO-1, 7/2007 Odl. US: U-I-35/04-11, 53/2007, 65/2007 Odl. US: U-I-276/05-11, 77/2007-UPB1, 56/2008, 94/2009 Odl. US: U-I-278/07-17, 4/2010
- Zakon o varstvu (ZVO-1). Ur.l. RS, št. 41/2004, Ur.l. RS, št. 17/2006, 20/2006, 28/2006 Skl.US: U-I-51/06-5, 39/2006-UPB1, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl. US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl. US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt, 57/2008-ZFO-1A, 70/2008, 108/2009.
- Zakon o visokem šolstvu (ZVis). Ur. l. RS, št. 67/1993, št. 39/1995 Odl. US: U-I-22/94-15, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, 35/1998 Odl. US: U-I-243/95-13, 99/1999, 64/2001, 100/2003, 134/2003-UPB1, 63/2004, 100/2004-UPB2, 94/2006, 119/2006-UPB3, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 15/2008 Odl. US: U-I-370/06-20, 64/2008, 86/2009.
- Zakon o zavodih (ZZ). Ur. l. RS, št. 12/1991, 45I/1994 Odl. US: U-I-104/92, 8/1996, 18/1998 Odl. US: U-I-34/98, 36/2000-ZPDZC, 127/2006-ZJZP.

- Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZdej). Ur. l. RS, št. 9/1992 (26/1992 popr.), št. 45I/1994 Odl. US: U-I-104/92, 37/1995, 8/1996, 59/1999 Odl. US: U-I-77/98, 90/1999, 98/1999-ZZdrS, 31/2000, 36/2000-ZPDZC, 45/2001, 131/2003 Odl. US: U-I-60/03-20, 135/2003 Odl. US: U-I-137/01-23, 2/2004, 36/2004-UPB1, 80/2004, 23/2005-UPB2, 15/2008-ZPacP, 23/2008, 58/2008-ZZdrS-E, 77/2008-ZDZdr.
- Zakon o železniškem prometu (ZZelP). Ur. l. RS, št. 92/1999, Ur. l. RS, št. 11/2001, 33/2001, 110/2002-ZGO-1, 110/2002, 14/2003-UPB1, 56/2003, 83/2003-UPB2, 26/2005-UPB3, 29/2005 Odl. US: U-I-316/04-6, 15/2007, 44/2007-UPB4, 58/2009.

PREDPISI EVROPSKE SKUPNOSTI:

- Commission Communication on Services of General Interest in Europe. Ur. l. C , št. 281, 26. 9. 1996.
- Commission interoretative communication on concessions under Community law. Ur. l. C, št. 121.
- Communication from the Commmission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Socialn Committee ant the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on public Procurement and Concessions. COM (2005) 569 final.
- Direktiva 80/723/EGS.
- Direktiva 2006/111/ES.
- Direktiva 93/37/EEC.
- Direktiva Sveta 2004/18.
- Direktiva Sveta 2004/17.
- Green paper of services of general interest. COM (2003) 270 final.
- Green paper on public-private partnership and community law on public contracts and concessions. COM (2004)327 final.
- Lizbonska pogodba. Ur. l. C 306.
- Pogodba o ustanovitvi evropske skupnosti (PES). Ur. l. C 321E.
- White Paper on services of general interest. COM (2004) 373 final.

VIRI Z INTERNETA:

- EURO-LEX (2010). *Trije stebri*. Dosegljivo na: http://eur-lex.europa.eu/sl/droit_communautaire/union_europeenne.gif (10. 8. 2010).
- Komisija Evropskih skupnosti (2004). *Sporočilo Komisije evropskemu Parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Bela knjiga o storitvah splošnega pomena*. Dosegljivo na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0374:FIN:SL:PDF> (12. 5. 2004).
- European Commission (2010). *Public services in the European union in the 27 member states*. Dosegljivo na: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/MappinReportDefEN.pdf> (maj 2010).