

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**NOVA UREDITEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA  
OKOLJA V SLOVENIJI S PREVZEMOM PRAVNEGA REDA EU**

Ljubljana, marec 2005

**JANEZ DODIČ**

## **IZJAVA**

Študent Janez Dodič izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. Boruta Stražišarja in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 23.3. 2005.

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>1 UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2 OPREDELITEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA</b> .....	<b>2</b>
<b>OKOLJA</b> .....	<b>2</b>
2.1 Gospodarske javne službe .....	2
2.2 OBLIKE IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB .....	3
<b>3 ORGANIZIRANOST OBVEZNIH GOSPODARSKIH JAVNIH</b> .....	<b>4</b>
<b>SLUŽB VARSTVA OKOLJA V SLOVENIJI</b> .....	<b>4</b>
3.1 STANJE NA PODROČJU ORGANIZIRANOSTI DRŽAVNIH IN OBČINSKIH .....	4
GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA OKOLJA V SLOVENIJI.....	4
3.1.1 Stanje na področju obveznih državnih gospodarskih javnih služb varstva okolja...	4
3.1.2 Stanje na področju obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja .	5
<b>4 PRAVNA UREDITEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA</b> .....	<b>8</b>
<b>OKOLJA V SLOVENIJI IN EU</b> .....	<b>8</b>
4.1. PRAVNA UREDITEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V SLOVENIJI.....	8
4.1.1 Ustava Republike Slovenije (1991).....	8
4.1.2 Zakon o gospodarskih javnih službah (1993) .....	9
4.1.3 Zakon o varstvu okolja (2004) .....	10
4.1.4 Zakon o gospodarskih družbah (1993).....	10
4.1.5 Evropska listina lokalne samouprave (1996) .....	10
4.1.6 Zakon o lokalni samoupravi (1993) .....	11
4.1.7 Predlog Zakona o lokalni samoupravi (2003).....	12
4.1.8 Predlog Zakona o javnem podjetju (2003).....	13
4.2 PRAVNA UREDITEV gospodarskih javnih služb VARSTVA OKOLJA v EU .....	15
4.2.1 Pravni red EU .....	15
4.2.2 Pogodba o evropski gospodarski skupnosti – Rimska pogodba (1957).....	16
4.2.3 EU in pravo okolja .....	18
4.2.4 Pravna ureditev javnega podjetja v drugih pravnih sistemih .....	22
4.2.5 Primerjava javnega podjetja v Sloveniji in v EU .....	24
4.3 POMANJKLJIVOSTI DOSEDANJE PRAVNE UREDITVE JAVNIH PODJETIJ V 25	
SLOVENIJI.....	25
4.3.1 Država kot regulator dejavnosti gospodarskih javnih služb.....	25
4.3.2 Država kot lastnica kapitalskih deležev v javnih podjetjih.....	26
4.3.3 Predlagne rešitve .....	27
<b>5 VPRAŠANJA LIBERALIZACIJE, DEREGULACIJE IN</b> .....	<b>28</b>
<b>PRIVATIZACIJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V POSTOPKU</b> .....	<b>28</b>

<b>PRILAGAJANJA EU .....</b>	<b>28</b>
5.1 OPREDELITEV POJMOV LIBERALIZACIJE, PRIVATIZACIJE IN .....	28
DEREGULACIJE .....	28
5.2 Razlogi za liberalizacijo gospodarskih javnih služb .....	29
5.3 TRENDI LIBERALIZACIJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V EVROPSKI	31
UNIJI.....	31
5.4 LIBERALIZACIJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V SLOVENIJI.....	32
5.4.1 Trenutno stanje.....	32
5.4.2 Postopek liberalizacije gospodarskih javnih služb v Sloveniji .....	33
<b>6 SKLEP.....</b>	<b>35</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>36</b>
<b>VIRI.....</b>	<b>37</b>

# 1 UVOD

Z razvojem države in celotne družbe se je pokazala potreba, da mora država, če se hoče ohraniti in razvijati, skrbeti še za mnoge druge dejavnosti, s katerimi se klasična država ni ukvarjala. Tako je država prevzela skrb za zagotavljanje najrazličnejših dobrin, ki so v splošnem družbenem interesu in jih ni dobro prepustiti sodobnim tržnim mehanizmom. Razvil se je spekter javnih služb, katerega proizvodi in storitve so na voljo vsem ljudem ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj.

V svojem diplomskem delu sem se omejil predvsem na gospodarske javne službe varstva okolja in njihovo trenutno ureditev, ki v Sloveniji še ni najboljša. Velike gospodarske spremembe v Evropi, ki so posledica uvajanja enotnega trga in medsebojnega ekonomskega in političnega povezovanja držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: EU), zahtevajo drugačno ureditev na področju gospodarskih javnih služb.

Trenutna zakonodaja še ni v skladu z evropsko. Predvsem imam v mislih pravno ureditev javnega podjetja, kot eno izmed najpogostejših oblik opravljanja gospodarske javne službe v Sloveniji. Zakon, ki določa način delovanja in izvajanja gospodarskih javnih služb počasi doživlja svoj konec in kaj hitro bo tu nova pravna podlaga, ki bo natančneje uredila izvajanje gospodarskih javnih služb.

Na začetku diplomskega dela so obravnavane definicije gospodarskih javnih služb varstva okolja ter vrste in oblike zagotavljanja teh služb. V 3. poglavju sem prikazal trenutno stanje na področju gospodarskih javnih služb varstva okolja v Sloveniji. V nadaljevanju pa sem se osredotočil predvsem na zakonodajo, ki ureja področje gospodarskih javnih služb pri nas in v EU ter na pomanjkljivosti trenutne pravne ureditve. V nadaljevanju so obravnavane tudi predlagane rešitve, kako čimbolje urediti način izvajanja gospodarskih javnih služb in kakšna naj bi bila vloga države pri izvajanju le-teh v prihodnje, ter pri tem upoštevati smernice, ki jih narekuje EU.

Spoznanja so pokazala, da je za učinkovito izvajanje gospodarskih javnih služb potrebna vzpostavitev konkurence. Da bi to dosegli, je potrebno začeti z liberalizacijo, procesom, ki »mehča« dosedanjo omejeno konkurenčnost. V 5. poglavju sem se torej osredotočil predvsem na vprašanja in proces liberalizacije, ki je za sodobno ureditev gospodarskih javnih služb v Sloveniji še kako pomemben. Predstavil sem tudi trende liberalizacije v EU, po katerih naj bi se zgledovala tudi naša država, če želimo tudi na tem področju uspešno konkurirati vsem državam članicam EU.

## **2 OPREDELITEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA OKOLJA**

### **2.1 GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE**

Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS) določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja država oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

ZGJS deli gospodarske javne službe najprej na republiške in lokalne. Temu je podrejen način ureditve, in sicer v primeru državnih gospodarskih javnih služb je to predpis vlade, na lokalni ravni pa odlok lokalne skupnosti (občine, mesta). Gospodarske javne službe pa se delijo še na obvezne in izbirne. To je odvisno od tega, ali predpis določa obvezno uporabo javnih dobrin ali ne. Republiške in obvezne lokalne javne službe se določijo z zakonom.

Za področje komunalnih dejavnosti je bilo zelo pomembno, da je bil poleg že sprejetega zastarelega ZGJS sprejet tudi nov Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/2004) (v nadaljevanju: ZVO-1), ki natančno opredeljuje obvezne občinske (lokalne) gospodarske javne službe varstva okolja in obvezne državne gospodarske službe varstva okolja.

**Obvezne občinske** gospodarske javne službe varstva okolja po ZVO-1 (2004) so:

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

Za **obvezne državne** gospodarske javne službe varstva okolja pa po ZVO-1 (2004) veljajo:

1. ravnanje z radioaktivnimi odpadki in njihovo odlaganje,
2. sežiganje komunalnih odpadkov,
3. ravnanje z živalskimi odpadki, ki so po predpisih na področju veterinarstva stranski živalski proizvodi kategorije 1 in 2,
4. zbiranje, predelava ali odstranjevanje določenih vrst drugih odpadkov,
5. izvajanje meritev, pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, varstva človekovega zdravja in varstva pred požarom ter
6. monitoring hidroloških, erozijskih, geoloških, seizmoloških ter drugih geofizikalnih pojavov in monitoring stanja okolja.

## 2.2 OBLIKE IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Zakon o gospodarskih javnih službah poleg javnega podjetja, kot enega izmed najpogostejših izvajalcev gospodarskih javnih služb, predvideva še druge oblike izvajanja gospodarskih javnih služb. To so:

- režijski obrat,
- javni gospodarski zavod,
- koncesionirana gospodarska javna služba ter
- zagotavljanje gospodarskih javnih služb z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

**Javno podjetje** je po pravilih Zakona o gospodarskih družbah ustanovljeno z namenom opravljati določeno javno službo v javnem interesu in ni javno po merilu lastnine. Lastnik javnega podjetja je lahko država ali lokalna skupnost ali pa se ustanovi z vložki zasebnega kapitala, če to ne nasprotuje javnim interesom. Vendar pa se posebne pravice ustanovitelja iz 26. člena ZGJS nanašajo le na državo kot ustanoviteljico, ne pa tudi na zasebnopravne subjekte. Javno je torej podjetje zato, ker opravlja javne gospodarske službe.

Država in lokalna skupnost lahko zagotavljata javne dobrine z **vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava**. Glavni namen vlaganja kapitala države v zasebnopravne subjekte je, da ti v okviru svoje redne dejavnosti proizvajajo proizvode ali opravljajo storitve, ki so določene kot javne dobrine. Bistvena razlika med koncesionirano javno službo in to obliko je, da pri prvi obliki običajno vlaga svoja sredstva koncesionar, pri tej obliki pa država. Vloženi kapital države je lahko denar, stvar ali vrednostni papir. Vlagatelj in izbrana oseba zasebnega prava nato skleneta pogodbo o vlaganju javnega kapitala, katere glavni namen je, da strogo loči javni kapital od zasebnega in da se opredelijo natančni pogoji njegove uporabe (Čebulj, 1993, str.93).

Pravna podlaga za **ustanovitev javnega podjetja** in za **vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava** je odlok o gospodarskih javnih službah in odlok o reorganizaciji komunalnih podjetij, ki so ga lokalne skupnosti sprejele ob reorganizaciji leta 1993 in 1994 na podlagi Zakona o gospodarskih javnih službah (Hrovatin, 2002, str.80).

**Režijski obrat** se lahko ustanovi z odlokom občinske uprave, javni gospodarski zavod pa s posebnih odlokom. **Koncesionirana gospodarska javna služba** zahteva sprejetje koncesijskega akta, na podlagi katerega se izvede javni natečaj za izbiro koncesionarja in sklene koncesijska pogodba (Hrovatin, 2002, str.80).

### **3 ORGANIZIRANOST OBVEZNIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA OKOLJA V SLOVENIJI**

#### **3.1 STANJE NA PODROČJU ORGANIZIRANOSTI DRŽAVNIH IN OBČINSKIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA OKOLJA V SLOVENIJI**

##### **3.1.1 Stanje na področju obveznih državnih gospodarskih javnih služb varstva okolja**

Izvajalci državnih služb varstva okolja so koncesionarji. Ta podjetja so pod nadzorom tako uprave kot inšpektorata, za njih pa je značilno tudi sodelovanje s podjetji iz drugih držav EU, ki imajo podobna pooblastila. V teku je projekt stalne elektronske povezave med Ministrstvom za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) in izvajalci državnih javnih služb z namenom, da je pregled nad izvajanjem njihovih storitev državni upravi dostopnejši, kar bo gotovo pripomoglo k uvajanju ukrepov večje učinkovitosti, tako ekonomske kot okoljske. Nekaj izmed naštetih obveznih državnih gospodarskih javnih služb varstva okolja (glej točko 2.1) bo v naslednjih nekaj letih sodelovalo pri vzpostavljanju učinkovitega sistema nadzora nad obratovanjem malih in srednjih kurilnih naprav, ki ga mora Slovenija uvesti do leta 2007 (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji, 2002).

Ravnanje z odpadki je ena najslabše rešenih nalog v okviru varstva okolja v Sloveniji. Odpadki so pomemben vir onesnaževanja in ogrožanja vseh sestavin okolja. Nakopičeni problemi pri ravnanju z odpadki so večplastni in izvirajo iz dosedanjega družbenega odnosa do odpadkov in načina ravnanja z njimi, iz pomanjkanja navpične in vodoravne upravne in strokovne usklajenosti in organiziranosti, pomanjkanja pravnih predpisov in ekonomskih ukrepov, iz geoloških in hidroloških značilnosti slovenskega prostora, značilnega vzorca poseljenosti in za slovenski prostor čedalje značilnejših pojavov NIMBY («ne na mojem dvorišču» – *not in my backyard*) in NIMET («ne v času mojega mandata» – *not in my election time*) (Hrovatin, 2002, str.148).

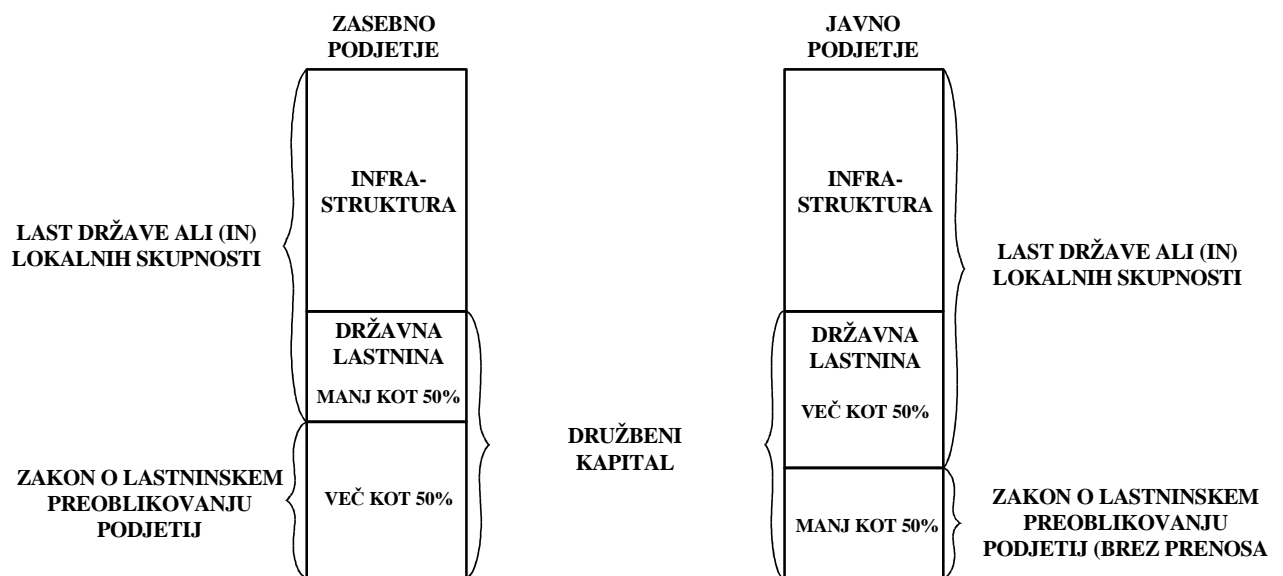
Na področju ravnanja z odpadki bodo podeljene koncesije še za nekatera specialna ravnanja z odpadki. Tako se bodo izvajalcem javne službe ravnanja z odpadnimi gumami pridružili izvajalci javnih služb ravnanja z izrabljenimi motornimi vozili, odpadno električno in elektronsko opremo in predvidoma tudi z nevarnimi odpadki, zlasti tistimi, ki nastajajo večinoma v gospodinjstvih, zberejo pa jih izvajalci občinske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji, 2002).



### 3.1.2 Stanje na področju obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja

Stanje na področju občinskih javnih služb varstva okolja, ki se nanašajo na oskrbo s pitno vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki in odvajanje ter čiščenje komunalne odpadne vode, še ni najboljše. Vprašljiva je predvsem razdrobljenost teh javnih služb. Večina od njih je organizirana kot javno podjetje, katerih lastništvo je v celoti občinsko ali so režijski obrati. Preostala so podjetja bodisi v 100% lasti zasebnega kapitala ali v mešani lastnini (glej Sliko 1).

**Slika 1: Lastninsko preoblikovanje komunalnih podjetij v Sloveniji**



Vir: Hrovatin, 2002, str.78.

Večina komunalnih podjetij (56, kar je 66,7%) je po reorganizaciji ostalo v 100-odstotni lasti občin, v večinski lasti občin je ostalo 16 (19%) podjetij, zasebnih podjetij pa je 12 (14,3%). Skupno je torej po lastninjenju nastalo 72 (85,7%) javnih podjetij (Hrovatin, 2002, str. 78).

Ob večinskem zasebnem kapitalu je za opravljanje službe podeljena koncesija. **Koncesionirana gospodarska javna služba** zahteva sprejetje koncesijskega akta, na podlagi katerega se izvede javni natečaj za izbiro koncesionarja in sklene koncesijska pogodba. 58 občin in 8 novo nastalih občin, ki so bile zajete v analizo lastninskega preoblikovanja so se odločile za naslednje oblike (glej tabelo 1, na str. 6).

**Tabela 1: Oblike izvajanja gospodarskih javnih služb**

<i>Vrsta gospodarske javne službe</i>	<i>Število občin</i>
Režijski obrat	14
Javni gospodarski zavod	0
Javno podjetje	73
Koncesionirana gospodarska javna služba	57
Zagotavljanje gospodarske javne službe z vlaganjem javnega kapitala	0*

\*Občine so po Zakonu o gospodarskih družbah vlagatelj kapitala z manjšinskim deležem pri ustanovitvi javnih podjetij. Takšnih je 28 podjetij v 23 občinah.

Vir: Strokovne podlage za področje obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja, 1999.

**Režijski obrat** je bil največkrat ustanovljen za naslednje gospodarske javne službe:

- urejanje stavbnih zemljišč,
- urejanje javnih površin, površin za pešce in zelenih površin in
- pogrebne storitve.

Najpogostejša oblika izvajanja gospodarskih javnih služb je **javno podjetje**. Naslednja najpogostejša oblika so **koncesije**. 57 občin je podelilo koncesije za izvajanje 151 gospodarskih javnih služb (Strokovne podlage za področje obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja Ljubljana, 1999).

Koncesije so bile podeljene za naslednje dejavnosti:

- pregledovanje, nadziranje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka (40 koncesij),
- distribucija zemeljskega plina (12 koncesij),
- ravnanje s komunalnimi odpadki (11 koncesij),
- vzdrževanje kabelsko-razdelilnega sistema (7 koncesij),
- pokopališke in pogrebne storitve (7 koncesij) ter
- urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in cest, ki niso razvrščene med državne ceste in druge koncesije.

Koncesionarjev je 76. Značilno je, da število koncesijskih pogodb zelo hitro narašča. Veliko koncesij se podeljuje brez postopkov za podelitev koncesij (dimnikarska dejavnost, zbiranje, odvažanje in deponiranje komunalnih odpadkov po tuji tehnologiji, vzdrževanje cest). Povprečno število let za izvajanje koncesij, kjer niso potrebna investicijska vlaganja, je 5 let, če so ta vlaganja potrebna pa 25 let (Strokovne podlage za področje obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja Ljubljana, 1999).

Značilne so tudi koncesijske dajatve (50% koncesijskih pogodb), ki zajemajo 3 do 5% od dobička (20% pogodb) oziroma 3 do 5% realiziranih prihodkov (30% pogodb). Koncesijske dajatve so prihodek občinskega proračuna (Strokovne podlage za področje obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja Ljubljana, 1999).

Možnosti, ki jih organizacijske oblike zagotavljanja gospodarskih javnih (glej tabelo 1) služb nudijo, so se izrabile v manjšem deležu. Pri teh je še močno prisoten javni interes, pri tem pa niso vzpodbujeni konkurenca, osebna iniciativa, zasebna dokapitalizacija in zmanjšanje javnih stroškov. Normativno se organiziranost gospodarskih javnih služb izvaja relativno počasi. Izvedeno je bilo malo javnih natečajev za izbiro koncesionarjev in skupnih javnih vlaganj. Za mnoge gospodarske javne službe tečejo dogovori o podelitvi koncesije, vendar koncesijski akti niso sprejeti, predvsem zaradi razlik v pogledih med koncendenti in potencialnimi koncesionarji. Problem pri zagotavljanju občinskih gospodarskih javnih služb je tudi v tem, da pri občinah še ni postavljene meje med opravljanjem dejavnosti po pogodbi z izbranim izvajalcem in koncesijskim odnosom (Strokovne podlage za področje obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja Ljubljana, 1999).

Sedanja organiziranost gospodarskih javnih služb varstva okolja ni ustrezna. Ta neustreznost se kaže zlasti v neracionalni organizaciji in prevelikem številu podjetij, ki se po večini ukvarjajo z vsemi občinskimi gospodarskimi javnimi službami, hkrati pa še z dejavnostmi izven sistema javnih služb. Z reformo lokalne samouprave se je stanje še poslabšalo, saj so manjše nove občine pričele ustanavljati lastna javna podjetja ali režijske obrate za opravljanje vseh javnih služb varstva okolja. S tem se je oslabila strokovna pozicija podjetij, porušila se je cenovna politika storitev javnih služb varstva okolja, poslabšala se je infrastruktura za usmerjanje katastrof in evidenc ter možnost vodenja potrebnih investicij v komunalno infrastrukturo. Hkrati s tem se strokovni potencial slabi z delitvijo med različne zbornične in druge interesne povezave (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji, 2002).

Tako kot vsaka gospodarska dejavnost se tudi izvajanje javnih gospodarskih služb varstva okolja podreja osnovnim ekonomskim zakonitostim, vključno z minimalnimi pragovi ekonomičnosti. Izkušnje kažejo, da je mogoče učinkovito in racionalno izvajanje le pri razmeroma velikem obsegu bolj specializiranih storitev na tem področju, gledano dejansko stanjem celo v bistveno večjem in mnogo bolj specializiranem obsegu izvajanja javnih služb (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji, 2002).

Zato so glede na prostorske, naravne, poselitvene in druge objektivne danosti slovenskega prostora ter tudi zaradi tehnično-tehnoloških možnosti, strokovnega potenciala, investicijskih zmožnosti, ekonomičnosti in logistike usmeritve v zaokroževanje funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov na višji ravni edino upravičene in primerne.

V prid temu govori tudi dejstvo, da javne službe v sedanjih materialnih, kadrovskih in organizacijskih razmerah v splošnem ne bodo konkurenčne v širšem evropskem prostoru. Zaradi nastalih razmer in splošnih trendov bo treba vzpostaviti mehanizme za temeljito reorganizacijo obravnavane panoge v Sloveniji. Javne službe bo treba reorganizirati po regionalnem principu in jih specializirati za posamezno dejavnost. Na ta način bodo preoblikovana podjetja strokovno in racionalno organizirana in konkurenčna podjetjem zunaj meja naše države oziroma v EU (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji, 2002).

Večino (izpostavljenih) organizacijskih in ekonomskih problemov izvajanja lokalnih javnih služb varstva okolja je možno vsaj ublažiti, če že ne v celoti odpraviti s povezovanjem občin ter z združevanjem finančnih in kadrovskih potencialov tako na lokalnopolitičnem kot povsem izvajalskem nivoju. Za to pa bo potrebno politično in strokovno soglasje med občinami na eni strani ter občinami in pristojnimi vladnimi resorji na drugi strani. S primerno stopnjo strokovnosti izvajalskega dela javnih služb varstva okolja je realno pričakovati tudi vzpostavitev ustreznih evidenc infrastrukture za izvajanje javnih služb varstva okolja, evidenc o izvajalcih javnih služb, postavitve pravil, standardov in normativov na področjih, ki ne sodijo v pristojnost državnega pravnega reda, ter ustrezno in učinkovito zbornično ali drugačno interesno organiziranost (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji, 2002).

## **4 PRAVNA UREDITEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA OKOLJA V SLOVENIJI IN EU**

### **4.1. PRAVNA UREDITEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V SLOVENIJI**

Kvalitetna pravna ureditev javnih služb je zelo pomembna za učinkovito delovanje javne uprave in širšega javnega sektorja. Tako gospodarske kot negospodarske javne službe upravljajo pomemben del premoženja države, zato je pomembno, da je pravni okvir njihovega delovanja takšen, da ne zavira, ampak pospešuje učinkovito gospodarjenje. V nadaljevanju bom skušal na kratko predstaviti pravne podlage za pravilno delovanje gospodarskih javnih služb v Republiki Sloveniji.

#### **4.1.1 Ustava Republike Slovenije (1991)**

Ustava Republike Slovenije je bila sprejeta 23.12.1991. V 5. poglavju natančno določa pojem lokalne samouprave. 139. člen Ustave RS opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost. V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (140. člen Ustave RS).

Kar zadeva ureditev občinskih (lokalnih) gospodarskih javnih služb, pa je poleg omenjenih dveh členov pomemben tudi 143. člen, ki določa, da se občine samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena.

V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti.

#### **4.1.2 Zakon o gospodarskih javnih službah (1993)**

Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS) je bil sprejet leta 1993 in ureja glavne pravne oblike izvajanja gospodarskih javnih služb.

ZGJS določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Izmed oblik izvajanja gospodarskih javnih služb je najpomembnejše **javno podjetje**, ki ga ZGJS ureja v členih od 25 do 28. Zakon o gospodarskih javnih službah pravno ureja tudi odnose med občino, izvajalcem javne službe v vsaki od možnih organizacijskih oblik in deloma odnose obeh do uporabnikov storitev in proizvodov javnih služb.

Osnovna pomanjkljivost sedanje pravne ureditve statusa javnega podjetja je prepletanje dvojne vloge države na tem področju. Na eni strani je država regulator, ki postavlja splošna pravila za izvajanje gospodarskih javnih služb, po drugi strani pa je istočasno tudi »ustanovitelj«, ki mu pripadajo določene ustanoviteljske pravice. Ti dve funkciji v določbah ZGJS o javnih podjetjih nista dovolj jasno ločeni.

Treba je jasno razmejiti regulatorna upravičenja države, ki jih ta ima za vse gospodarske javne službe, ne glede na to, ali jih izvaja sama ali zasebnik, in posebne (kapitalske) pravice, ki jih ima država kot udeleženka v posameznem javnem podjetju (Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005).

#### **4.1.3 Zakon o varstvu okolja (2004)**

Ta zakon ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem kot temeljni pogoj za trajnostni razvoj in v tem okviru določa temeljna načela varstva okolja, ukrepe varstva okolja, spremljanje stanja okolja in informacije o okolju, ekonomske in finančne instrumente varstva okolja, javne službe varstva okolja in druga z varstvom okolja povezana vprašanja (1. člen ZVO-1).

ZVO-1 natančno opredeljuje obvezne gospodarske javne službe varstva okolja, ki se delijo na obvezne državne gospodarske javne službe varstva okolja, katere ureja 148. člen in na obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, katere opredeljuje 149. člen (glej točko 2.2.3).

Izvajanje obveznih državnih gospodarskih javnih služb varstva okolja po 148. členu zagotovi država skladno s predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe. Izvajanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja pa po 149. členu zagotovi občina skladno s predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe.

#### **4.1.4 Zakon o gospodarskih družbah (1993)**

Javna podjetja so se na podlagi Zakona o gospodarskih družbah ustanovila kot gospodarske družbe (kot družbe z omejeno odgovornostjo ali kot delniške družbe). Omenjeni zakon je v prehodnih določbah uredil tudi poseben način lastninjenja družbenega kapitala v pravnih osebah, ki so ob uveljavitvi omenjenega zakona opravljale dejavnost gospodarske javne službe.

V večini obstoječih javnih podjetij je na podlagi lastninjenja večinski delež pridobila država ali lokalne skupnosti, manjšinski delež pa osebe zasebnega prava (skladno s pravili, ki jih je določal Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 55/92). V nekaterih primerih so država in lokalne skupnosti v kapital javnih podjetij vložile objekte in naprave, ki so nujno potrebne za izvajanje gospodarske javne službe (to je infrastrukturo gospodarskih javnih služb) (Pličanič, 2004a).

#### **4.1.5 Evropska listina lokalne samouprave (1996)**

Evropska listina lokalne samouprave je mednarodna konvencija, ki nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Po tej listini je **pravica do lokalne samouprave** eno ključnih demokratičnih načel. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. **Lokalna samouprava** pa po tej listini označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva.

To pravico uresničujejo sveti ali skupščine, sestavljene iz članov, ki se izvolijo s svobodnim, tajnim glasovanjem, na temelju neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Sveti ali skupščine imajo lahko izvršilne organe, ki so njim odgovorni.

Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi Evrope, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Listina terja, da so temeljna pooblastila in pristojnosti lokalnih oblasti določene v ustavi ali v zakonu. Pooblastila lokalnim oblastem morajo biti polna in izključna. Ne sme jih spodkopavati ali omejevati druga, osrednja ali regionalna oblast, razen če zakon tako določa.

Ratifikacija je bila opravljena z zakonom o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), (Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št.15, Uradni list RS, št.57/96). V skladu z določbo 8.člena ustave, ki določa položaj splošnih načel mednarodnega prava in ratificiranih mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Slovenijo, je bilo pri nadaljnjem usklajevanju zakona o lokalni samoupravi treba upoštevati, da mora biti zakon v skladu tako z ustavo kot z evropsko listino lokalne samouprave.

#### **4.1.6 Zakon o lokalni samoupravi (1993)**

Zakon je bil sprejet 21. decembra 1993 in je pomenil zakonsko podlago za začetek reforme lokalne samouprave. Po 21. členu Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS), občina oziroma lokalna skupnost samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. 21. člen namreč določa da občina v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe.

Evropska unija poudarja liberalizacijo čim večjega dela dejavnosti ter opozarja, da načela omejevanja konkurence zahtevajo, da države članice zagotovijo, da se kot javne službe, pri katerih se lahko uveljavljajo monopoli javnih oblasti, opravljajo le tiste dejavnosti, katerih zagotavljanje v javnem interesu ni mogoče prepustiti trgu. Glede na to občine ne morejo samostojno določati svojih izbirnih javnih služb, temveč to lahko storijo le v okviru zakona.

7. poglavje ZLS (od 61. do 63. člena) ureja občinske javne službe po katerem mora občina zagotavljati opravljanje javnih služb, ki jih sama določi in javne službe, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe). Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina (glej tudi točko 2.2) :

- neposredno v okviru občinske uprave;
- z ustanavljanjem javnih zavodov in javnih podjetij;
- z dajanjem koncesij;
- z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

Po ZLS (61. člen) lahko dve ali več občin zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje. Način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače.

#### **4.1.7 Predlog Zakona o lokalni samoupravi (2003)**

Predlog zakona temelji na restriktivnem pristopu k spreminjanju in dopolnjevanju uveljavljene pravne ureditve lokalne samouprave. Pretežni del predlaganih določb pomeni le tehnično preureditev veljavnega Zakona o lokalni samoupravi, saj ureditev, ki je uveljavljena in v zvezi s katero ni niti pravno teoretičnih strokovnih niti praktičnih ugovorov, ni smiselno spreminjati.

82. člen določa, da se lahko z občinskim predpisom določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog občinske uprave podeli javno pooblastilo osebi javnega prava, drugi pravni osebi ali posamezniku, če se s tem omogoči učinkovitejše in smotrnejše opravljanje nalog občinske uprave, zlasti, kadar se te naloge v celoti ali delno financirajo s plačili uporabnikov.

Namen določbe je določitev zakonske podlage za podeljevanje občinskih javnih pooblastil, ki ne morejo temeljiti le na določbah zakonov, ki omogočajo podeljevanje javnih pooblastil za opravljanje nalog občinske uprave, ki so določene z zakonom. V načelu lahko občina določi del svojih nalog s svojim statutom, seveda le na način in v obsegu, ki ne pomeni posega v pristojnosti državne uprave oziroma nosilcev javnih pooblastil za opravljanje nalog državne uprave. Po drugi strani pa je občina na podlagi načel lokalne samouprave, ki jih vsebuje Evropska listina lokalne samouprave, samostojna pri vzpostavitvi organizacijske strukture za izvajanje svojih nalog, če ne poseže v z zakonom določene strukture.

S tega vidika se kaže potreba po določitvi zakonske podlage za podeljevanje občinskih javnih pooblastil **zlasti takrat, kadar je odločanje o pravicah in pravnih koristih posameznikov povezano z izvajanjem javnih služb** (vrtci, priključitev na javne infrastrukturne objekte itd.). Namen 84. člena je varovanje prostega dostopa in konkurence za izvajanje strokovnih nalog občinske uprave, za katere ni zakonskega zadržka zaradi varovanja javne koristi in nuje, da se izvajajo znotraj sistema javne uprave.



#### 4.1.8 Predlog Zakona o javnem podjetju (2003)

Zakon o javnem podjetju naj bi po novem odpravil pomanjkljivosti ZGJS. Predvsem naj bi se s sprejetjem novega zakona dokončno rešila vprašanja povezana z državo, kot regulatorjem gospodarskih javnih služb in kot lastnice kapitalskih deležev v javnih podjetjih.

##### Predlog ZJP:

- **prepoveduje vlaganje infrastrukture gospodarskih javnih služb v premoženje javnega podjetja.** Sankcija za neupoštevanje te določbe je ničnost takšnega akta o ustanovitvi. V prehodnih določbah pa ZJP ureja način prenosa infrastrukture, ki se nahaja v osnovnem kapitalu obstoječih javnih podjetij, v last države (če gre za državno gospodarsko javno službo) ali lokalnih skupnosti (če gre za lokalno gospodarsko javno službo).
- **omogoča osebam zasebnega (ali javnega) prava, da v javno podjetje vlagajo svoje premoženje** (nepremičnine, premičnine, pravice, denarna sredstva idr.), če to ne nasprotuje javni koristi, zaradi katere je bilo javno podjetje ustanovljeno. Izhodišče za takšno ureditev je dejansko stanje (v večini obstoječih javnih podjetij imajo osebe zasebnega prava svoje vložke, ki so jih pridobile v postopkih lastninskega preoblikovanja), pa tudi iz prepričanja, da bo takšna ureditev pomenila zanimivo dodatno možnost vlaganja kapitala (ki zagotavlja minimalen, vendar relativno kontinuiran donos). Osebe zasebnega (ali javnega) prava imajo kot vlagateljice pravico do dela dobička in pravico do povrnitve svoje vloge oziroma pravico do ustreznega dela preostalega premoženja po likvidaciji ali stečaju javnega podjetja. Predlog zakona določa, da se medsebojna razmerja med osebami zasebnega (ali javnega) prava – vlagatelji in javnim podjetjem uredijo s posebno pogodbo o vložkih oseb zasebnega (ali javnega) prava.
- **določa dva organa javnega podjetja** in sicer nadzorni svet in direktorja.

**Nadzorni svet** ima funkcijo nadzornega organa. Pomembna je ureditev načina odločanja nadzornega sveta in sveta ustanoviteljev. Predlog zakona določa, da odločitve sprejemata z večino vseh glasov. Če javno podjetje skupaj ustanovi več ustanoviteljev, je število glasov vsakega člana nadzornega sveta (vsak ustanovitelj imenuje enega člana) odvisno od obsega proračunskega financiranja (če gre za javno podjetje, ki se financira iz proračuna lokalne skupnosti), ali pa od števila prebivalcev (če gre za javno podjetje, ki se financira s prodajo javnih dobrin ali storitev določljivim uporabnikom).

**Direktor** je poslovodni organ javnega podjetja. Imenuje ga neposredno ustanovitelj, razen če javno podjetje skupaj ustanovi več ustanoviteljev. V tem primeru direktorja imenuje nadzorni svet (ta izvaja pravice ustanovitelja – imenovanje direktorja pa je ena od teh pravic). Predlog zakona natančno ureja postopek imenovanja direktorja (javni razpis).

- **določa kot pravice ustanovitelja le tiste pravice, ki odražajo razmerje med ustanoviteljem in javnim podjetjem.** Ena ključnih je prav imenovanje direktorja in nadzornega sveta, pomemben pa je še cel sklop pravic, ki se nanašajo na razpolaganje javnega podjetja z nepremičnim premoženjem, najemanje posojil, poslovno poročilo, notranjo organizacijo itd. Torej določa pravice ustanovitelja drugače kot v do sedaj veljavni ureditvi.
- **določa tudi organe, ki izvajajo pravice ustanovitelja.** Za Republiko Slovenijo izvaja ustanoviteljske pravice Vlada Republike Slovenije, za lokalno skupnost pa svet lokalne skupnosti. Če več ustanoviteljev ustanovi skupno javno podjetje, izvajajo pravice ustanovitelja posebnega organa, to je sveta ustanoviteljev. Če več lokalnih skupnosti skupaj ustanovi več javnih podjetij, lahko izvajajo pravice ustanovitelja v teh javnih podjetjih prek posebnega organa, to je sveta ustanoviteljev. V tem primeru ima vsak ustanovitelj enega predstavnika v svetu ustanoviteljev. Način odločanja in število glasov posameznega člana omenjenega sveta predlog zakona ureja enako kot za nadzorni svet.
- **določa kot temeljno dejavnost podjetja** gospodarsko javno službo ter omogoča javnemu podjetju tudi opravljanje drugih (tržnih) dejavnosti, če so te neposredno povezane z gospodarsko javno službo.
- določa da sta **temeljna vira financiranja** javnega podjetja **državni proračun ali proračun lokalne skupnosti ter prihodki od prodaje javnih dobrin ali storitev določljivim uporabnikom.**
- določa, da sme javno podjetje **dobiček**, ki bi nastal pri opravljanju javne službe, uporabiti le za opravljanje javne službe, razen če imajo v javnem podjetju vložke tudi osebe zasebnega prava. V tem primeru imajo te osebe pravico do udeležbe na dobičku. Za pokrivanje izgube javnega podjetja se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki urejajo gospodarske družbe (to je Zakon o gospodarskih družbah), in Slovenski računovodski standardi.

- določa, da za svoje obveznosti odgovarja javno podjetje **z vsem svojim premoženjem**. Če je javno podjetje skupaj ustanovilo več ustanoviteljev, lahko upnik zahteva **plačilo celotne terjatve** od kateregakoli od njih ali od več ustanoviteljev. Ustanovitelj, ki je terjatev plačal, pa sme zahtevati od preostalih ustanoviteljev, da mu povrnejo plačilo glede na višino svojega vložka v premoženju javnega podjetja. Če so v premoženju javnega podjetja **vložki oseb zasebnega prava**, te osebe za obveznosti javnega podjetja **ne odgovarjajo s svojim premoženjem**.

## 4.2 PRAVNA UREDITEV GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA OKOLJA V EU

V tem poglavju bom predstavil del pravnega reda EU, natančneje 86. člen Rimske pogodbe<sup>1</sup>, ki natančno določa »pravila«, po katerih naj bi delovalo vsako javno podjetje, kot glavni izvajalec gospodarskih javnih služb. Sledi predstavitev evropske zakonodaje, ki ureja področje gospodarskih javnih služb varstva okolja, natančneje smernice oziroma direktive EU, ki jih je Slovenija z vstopom v Evropsko unijo, za pravilno izvajanje gospodarskih javnih služb varstva okolja morala sprejeti. Na koncu pa bom podal še prikaz ureditve javnega podjetja v drugih pravnih sistemih EU ter primerjavo javnega podjetja v Sloveniji s podjetji v EU.

### 4.2.1 Pravni red EU

Delovanje EU določa njen pravni red. Ta je celota pravnih predpisov in sodnih praks, ki zavezujejo vse države članice EU. Pravni red, ki ga morajo izvajati vse države članice EU, ureja področja, ki sodijo v izključno pristojnost Unije, in področja, ki jih Unija ureja skupaj z državami članicami. Druga področja pa urejajo države članice same. Na področjih, kjer je zakonodajna pristojnost izključno v rokah Unije, morajo države članice del svojih suverenih pravic prenesti nanjo.

Zavedajoč se avtonomnosti pravnega reda EU lahko pravne vire, ki tvorijo ta pravni sistem, delimo na primarne in sekundarne. Kot primarne pravne vire pojmuje izvirne vire, in sicer izvirne v tem smislu, da se ti viri ne opirajo na hierarhično višje, temveč so sami podlaga za sprejem nižjih, tako imenovanih sekundarnih pravnih virov (Grilc, 2002).

Pravni red temelji na **ustanovitvenih pogodbah**, o katerih so se dogovorile, jih podpisale in ratificirale države članice. Dopolnjujejo jih pravni viri, ki jih sprejemajo institucije EU. To so na primer **uredbe**, ki so splošno veljavne ter se v državah članicah uporabljajo neposredno, **direktive**, ki države članice zavezujejo k opredeljenemu cilju, ne določajo pa zakonodajnih sredstev za njihovo uresničenje, ter **odločbe**, ki so v celoti zavezujoče za vse, na katere so naslovljene.

---

<sup>1</sup> Takratna Evropska gospodarska skupnost je bila ustanovljena s pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, ki so jo države ustanoviteljice podpisale 25. marca 1957 v Rimu.

Pomemben del pravnega reda EU je tudi **sodna praksa** Sodišča evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje. EU izdaja tudi **priporočila in mnenja**, ki pa niso zavezujoča in služijo zgolj kot smernice za delovanje držav članic.

#### **4.2.2 Pogodba o evropski gospodarski skupnosti – Rimska pogodba (1957)**

Evropsko pravo je v načelu nevtrarno, kar zadeva razmerja med zasebnim in javnim in *Pogodba o evropski gospodarski skupnosti* (v nadaljevanju: PES) to odločitev prepušča v celoti državam članicam. Procesi združevanja ter uvajanje enotnega trga so postopno odstranili ovire za prosto delovanje trga tudi na tradicionalno javnih področjih. Uvajanje enotnega trga je na nek način pomenilo izziv nacionalnim razvojnim politikam tudi na področju javnih služb, ki so marsikje uživale privilegiran položaj (Bohinc, 1998, str. 399-425)

V zadnjih 20. letih se je sistem gospodarskih javnih služb močno spremenil. Najpomembnejši razlog za to je nova zakonodaja EU. Izpolnitev temeljnih svoboščin, ki izhajajo iz Sporazuma o EU, zahteva reorganizacijo tega področja, s katero se vzpostavi konkurenca. Regulativa EU ima velik vpliv na privatizacijo gospodarskih javnih služb. Nekoč klasična javna podjetja sedaj prehajajo v mešana ali privatna podjetja, čeprav njihova glavna dejavnost ni profitno usmerjena. Ta podjetja pa morajo biti z ustrezno zakonodajo zavezana, da izpolnjujejo naloge, ki so v javnem interesu. Konkurenčna pravila, ki jih je sprejela EU, dovoljujejo zelo malo izjem. (Pirnat, 1997, str.197).

Države lahko svobodno ustanavljajo javna podjetja ali nacionalizirajo podjetja v vseh gospodarskih sektorjih, pri tem pa morajo upoštevati določbe PES, vključno s 86. členom. Odtlej je opazna hitrejša deregulacija evropskega javnega sektorja (Grilc, 2002, str. 33).

Nov pristop je skupek 4 izhodišč za presojo kršitev 86. člena PES (1957):

- (i) države članice so izključno pristojne za dodeljevanje posebnih in izključnih pravic podjetjem;
- (ii) države članice lahko dodelijo posebne in izključne pravice le pod pogojem, da obstoj tovrstnih pravic ne vodi do kršitev določb PES;
- (iii) obstoj posebnih in izključnih pravic pomeni »per se« kršitev 86. člena, ker podjetje, ki so mu te pravice podeljene, ne more opravljati svoje dejavnosti, ne da bi zlorabljal svoj obvladujoči položaj na trgu;
- (iv) države članice lahko podeljujejo posebne in izključne pravice le, če gre za podjetja nacionalnega pomena, in če je raven teh pravic oziroma omejevanje konkurence, ki izhaja iz njih, omejeno na najnižjo možno raven, ki je potrebna, da se omenjeni nacionalni namen še lahko uresničuje.

## **a) Prepoved v zvezi z javnimi podjetji in podjetji z izključnimi pravicami**

1.odstavek 86. člena PES (1957) določa:

*»Države članice v primerih javnih podjetij in podjetij, katerim podelijo posebne ali izključne pravice ne smejo niti odrediti niti ohraniti v veljavi nobenega ukrepa, ki je v nasprotju s pravili te Pogodbe, še posebej s pravili, ki so predpisana v 12. členu in členih od 81 do 89.«*

Določba se nanaša na državo članico, in ne na podjetje samo. Pomembna je njena obveznost, da v skladu z določbo 2. odstavka 10. člena ne ogrozijo ciljev PES. Prvi odstavek torej izrecno ne dovoljuje podeljevanja posebnih ali izključnih pravic podjetjem. Po drugi strani pa ne prepoveduje obstoja javnih podjetij. Prepoveduje pa ravnanje držav članic, ki bi bilo v nasprotju s konkurenčnopравnimi določili PES.

## **b) Javno podjetje, podjetje z izključnimi pravicami, ukrep: Direktiva o transparentnosti finančnih razmerij med državami članicami in javnimi podjetji<sup>2</sup>**

PES ne definira nobenega pojma javno in zasebno podjetje. Definirala sta ga Komisija z omenjeno direktivo in Sodišče ES v vrsti odločb. V 2. členu direktive je javno podjetje vsako podjetje, preko katerega javna oblast neposredno ali posredno izvršuje obvladujoči vpliv preko lastniških upravičenj, finančne udeležbe ali na podlagi pravil, ki urejajo podjetje.

Javna oblast je država, regionalna ali lokalna oblast. Obvladujoči vpliv je zagotovljen, če ima javna oblast večinski delež v kapitalu podjetja, večino pri glasovanju ali če lahko imenuje več kot polovico članov uprave. Ni pomembno ali država izvaja gospodarske aktivnosti preko posebne osebe, v kateri ima obvladujoč vpliv ali neposredno preko telesa državne uprave.

Pri odločanju ali gre za javno podjetje ni pomembno, ali ima oseba lastno pravno osebnost, ki je ločena od osebnosti države ali ne. Možno je celo, da je podjetje javno v smislu člena 86, četudi navedeni kriteriji niso izpolnjeni. Po drugi strani gola kapitalska udeležba države v podjetju ne pomeni, da je to javno.

Ukrep v smislu 86. člena zajema zakonske ukrepe, ki prizadanejo podjetje, podzakonske predpise, upravna navodila, izvajanje glasovalnih lastniških upravičenj in celo neobvezna priporočila. Država izvede ukrep aktivno (storitev) ali pasivno (opustitev ravnanja, npr. s preprečitvijo ravnanja podjetju v nasprotju z 86. členom).

---

<sup>2</sup> Commission directive 80/723 on transparency of financial relations between member states and public undertakings, OJ 1980 L 195/35.

Ravnanje podjetja, v katerem ima država sicer nadzor, vendar je podjetje delovalo na podlagi lastne iniciative, ne pa na podlagi navodil države, ni v nasprotju s 86. členom, lahko pa se ga napade s sklicevanjem na 81. ali 82. člen. Sama dodelitev izključne pravice lahko pomeni ukrep (Grilc, 2002, str. 34).

86. člen predstavlja kompromis glede vloge javnih podjetij in dopušča dvojno razlago. V državah članicah Evropske unije, v katerih je javni sektor zelo pomemben (Francija, Italija), naj Rimska pogodba ne bi porušila njihove tradicije uporabe javnih podjetij kot instrumenta doseganja širših družbenih ciljev.

V državah z avtonomijo javnih podjetij (Belgija, nekdanja zahodna Nemčija, Luksemburg in Nizozemska), pa zagotavlja, da javna podjetja ne bi omejevala zakonov Evropske unije glede skupnega trga in proste konkurence. Sčasoma se je uveljavila interpretacija iz 1. točke 90. člena, po kateri se morajo javna podjetja podrežati delovanju tržnih sil. To je omogočila predvsem sodba Evropskega sodišča, ki pravi, da 2. točka 86. člena (ex 90.) Rimske pogodbe ne more služiti za zaščito nacionalnih interesov, ki so v nasprotju z zakonom Evropske unije (Cerar, 1996, str.12).

#### **4.2.3 EU in pravo okolja**

Ustanovitvene pogodbe Evropskih skupnosti ne vsebujejo eksplicitnih določb, ki bi dajale organom skupnosti pristojnost za izdajanje pravnih aktov, s katerimi bi bila urejena razmerja v skupnostih glede varstva okolja. Pravo EU, ki obravnava področje varstva okolja je mogoče razdeliti na skupino predpisov, ki se nanašajo na splošna vprašanja varstva okolja (**t.i. horizontalna ureditev**) in na predpise, ki urejajo **okolje po sektorjih** (delih okolja).

**V prvo skupino** sodijo predpisi, ki urejajo strateško in projektno presojo vplivov na okolje; dostop javnosti do okoljskih informacij; sodelovanje javnosti pri spremljanju splošnih in konkretnih pravnih aktov, povezanih z okoljem; ekološko knjigovodstvo; znak za okolje; okoljsko odškodninsko odgovornost; plačilo za onesnaževanje in rabo okolja; okoljevarstveno dovoljenje trgovanje z okoljevarstvenimi dovoljenji; monitoring okolja ter okoljsko inšpekcijo (Pličanič, 2004, str. 243).

**V drugo skupino** pa sodijo predpisi, ki se nanašajo na varstvo zraka, ravnanje z odpadki in odpadnimi vodami, varstvo voda, varstvo pred hrupom, varstvo pred svetlobnim onesnaževanjem, varstvo zraka in atmosfere, industrijsko onesnaževanje, nevarne snovi ter varstvo pred ionizirajočim in jedrskim sevanjem (Pličanič, 2004, str. 243).

Sekundarna zakonodaja EU na področju varstva okolja izhaja predvsem iz določb ustanovitvenih pogodb. Gre za številne direktive, uredbe in odločbe. Lahko rečemo, da članicam na področju varstva okolja ne ostane kaj dosti prostora, da bi ga lahko zapolnile z nacionalno zakonodajo, takšno seveda, ki nima nobenih referenc v evropskem pravu okolja.

Zakonodaja Republike Slovenije je na področju varstva okolja že usklajena s pravnim redom EU. Pravni okvir za področje okolja tvorita predvsem Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 41/04) in Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 41/04) ter številni pripadajoči podzakonski akti ter ratificirane konvencije. S sprejetjem omenjenih zakonov in drugih pravnih aktov, so bile hkrati uresničene tudi zahteve pomembnejših direktiv s področja varstva okolja. V nadaljevanju bom na kratko predstavil direktive, ki smo jih za uresničitev državnega programa za prevzem pravnega reda EU na tem področju morali sprejeti.

Na področju horizontalne ureditve bi omenil :

- Direktivo, ki ureja presojo vplivov na okolje, to je ***Direktiva Sveta 85/337/EGS z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, spremenjena z Direktivo Sveta 97/11<sup>3</sup>***. Omenjena direktiva sodi v sklop horizontalne zakonodaje, saj zahteva integralni pristop k presojanju različnih vplivov na okolje, in ne le posamičnega.

V slovenski pravni red je bila direktiva vključena z Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS 32/93), kjer je določen postopek presojanja in izdajanja okoljevarstvenega soglasja, Uredbo o vrstah posegov v okolje, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje (Uradni list RS, št. 66/96), Navodilom o metodologiji za izdelavo poročila o vplivih na okolje (Uradni list RS, št. 70/96) in drugimi pravnimi akti.

- Direktivo, ki ureja presojo procesa informiranja o okolju in sicer ***Direktiva Sveta 90/313/EGS z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju<sup>4</sup>***. Ta direktiva se bolj kot na zasebna podjetja nanaša na obveznost oblasti in nosilcev javnih pooblastil, da zagotovijo prost dostop do informacij o okolju, s katerimi razpolagajo. Sprejeta je bila leta 1990 na podlagi 130. člena PES.

Po tej direktivi mora država zagotoviti vsakomur, brez izkazovanja pravnega interesa, prost dostop do okoljskih informacij, s katerimi razpolagajo njeni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ob razumnih stroških.

Direktiva je bila v slovenski pravni red vključena z Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS 32/93), pri njej izvedbi glede dajanja oziroma pridobivanja informacij pa se uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS št. 80/99, 70/00 in 73/2004). Direktiva ima posreden učinek na podjetja, saj so eden od virov podatkov o obremenjevanju okolja preko obveznega spremljanja in nadziranja emisij in ustvarjanja odpadkov.

---

<sup>3</sup> Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, as amended by Council Directive 97/11.

<sup>4</sup> Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment.

Iz druge skupine predpisov pa se bom osredotočil predvsem na področje ravnanja z odpadki in varstva voda, ki sodita med obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja.

Za področje ravnanja z odpadki sta pomembni naslednji direktivi:

- ***Direktiva Sveta 75/442/EGS z dne 15. julija 1975 o odpadkih, spremenjena z Direktivo Sveta 91/156/EGS***<sup>5</sup>.

Direktiva o odpadkih iz leta 1975 je bil leta 1991 pomembno dopolnjena, tako da skupaj z direktivo o nevarnih odpadkih (91/689/EGS) tvorita pravni okvir ravnanja z odpadki na območju EU. Direktiva uvaja enotno terminologijo in definicijo odpadkov, vendar pa ne ureja odpadkov, ki so predmet druge zakonodaje. Na podlagi direktive naj bi si države članice prizadevale vzpostaviti ustrezno mrežo objektov in naprav za odstranjevanje odpadkov, upoštevajoč najboljše dostopne tehnologije, ob razumnih stroških. Države članice naj bi tudi čimprej sprejele nacionalne programe ravnanja z odpadki. Pomemben del direktive se nananša na zahtevo, po kateri morajo države članice za določene načine odstranjevanja in odlaganja odpadkov predpisati pridobitev dovoljenja.

V slovenski pravni red je bila ta direktiva, skupaj z direktivo o nevarnih odpadkih (91/689/EGS) in pripadajočimi odločbami, ki se nanašajo predvsem na seznam odpadkov, vključena z Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93) in s Pravilnikom o ravnanju z odpadki (Uradni list RS, št. 84/98, 45/00, 20/01 in 13/03).

- ***Direktiva Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih***.<sup>6</sup>

Ta direktiva dopolnjuje zgoraj opisano in se povezuje z IPPC<sup>7</sup> direktivo (celovito preprečevanje in nadzor nad industrijskim onesnaževanjem) v tistem delu, ki se nanaša na odlaganje odpadkov. Direktiva razvršča odlagališča odpadkov v tri kategorije (nevarne, nenevarne in inertne odpadke), določa vrste odpadkov, ki na odlagališča ne sodijo in predpisuje ravnanja z odpadki na odlagališčih in vrste odpadkov, ki jih je dovoljeno odlagati na posamezne vrste odlagališč. Direktiva zahteva, da je treba za odlaganje odpadkov pridobiti dovoljenje in predpisuje pogoje za njegovo pridobitev. Določa tudi roke za izpolnitev posameznih zahtev in roke za prilagoditev obstoječih odlagališč, ki naj bi se zahtevam direktive prilagodila v osmih letih od njene uveljavitve, to je do leta 2009, saj je direktiva začela veljati julija 2001.

---

<sup>5</sup> Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste, as amended by Council Directive 91/156/EEC.

<sup>6</sup> Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste.

<sup>7</sup> IPPC - Integrated Pollution Prevention and Control



V slovenski pravni red je bila direktiva vključena z Zakonom o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93), predvsem pa s Pravilnikom o odlaganju odpadkov (Uradni list RS, št. 5/00).

Na področju varstva voda pa bi izpostavil naslednji dve direktivi:

- **Direktiva 2000/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000, ki določa okvir za delovanje Skupnosti na področju vodne politike**<sup>8</sup>. Direktiva bo imela velik vpliv na spremembo dosedanjega načina upravljanja z vodami v državah članicah. To je tudi ena od direktiv nove generacije, saj je njena temeljna zahteva celovito upravljanje z vodami na ravni vodnega območja. Temeljne zahteve direktive obsegajo določitev pristojnega organa, določitev vodnega območja, izdelavo načrtov upravljanja z vodami na vsakih šest let in določitev programov ukrepov za obdobje šestih let. Poglavitne vsebinske zahteve direktive se nanašajo na doseganje okoljskih ciljev upravljanja z vodami, od katerih je gotovo najpomembnejši ta, da bodo države članice najkasneje v 15 letih od njene uveljavitve, to je do leta 2015, za vse površinske vode na svojem območju dosegle dobro stanje.

Vključitev zahtev direktive v slovenski pravni red je bila izvedena z Zakonom o vodah (Uradni list RS, št. 67/2002, 110/2002, 2/2004, 41/2004). Izvajanje direktive bo izredno zahtevno z vidika organiziranosti in delovanja državne uprave, predvsem pri izdelavi načrtov upravljanja z vodami.

- **Direktiva Sveta 91/271/EGS z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode, spremenjena z Direktivo Komisije 98/15/ES**<sup>9</sup>. Direktiva ureja zbiranje, čiščenje in odvajanje komunalnih odpadnih voda in odvajanje nekaterih industrijskih odpadnih voda. Direktiva vsebuje obveznosti za naselja, da zgradijo sisteme za zbiranje in čiščenje odpadnih voda v odvisnosti od njihove velikosti oziroma obremenjevanja okolja in sicer do določenega datuma. Vsa naselja v državah članicah, ki imajo populacijski ekvivalent (p.e.: enota obremenjevanja okolja) večji od 15.000, so morala zgraditi sisteme za zbiranje odpadnih voda do konca leta 2000, naselja med 2000 in 15.000 p.e. pa morajo obveznost izpolniti do konca letošnjega leta. Ker je direktiva investicijsko izredno zahtevna, morajo države za njeno izvedbo pripraviti posebne programe in jih predložiti Komisiji.

Zahteve direktive so v slovenski pravni red vključene z Zakonom o varstvu okolja in številnimi na njegovi podlagi izdanimi uredbami.

---

<sup>8</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

<sup>9</sup> Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste water treatment, as amended by Commission Directive 98/15/EC.

Splošna ugotovitev je, da je pravnosistemsko področje ravnanja z odpadki razmeroma dobro urejeno in tudi v celoti usklajeno s pravnim redom EU. Bistveno slabše pa je udejanjanje zakonodaje v praksi, kjer je še vedno premalo uporabnih podatkov o količinah in strukturi odpadkov ter načinih ravnanja z njimi. Razen izjem tudi ni ustreznih referenčnih sistemov ravnanja z odpadki, kar je do neke mere opravičljivo z velikostjo in kapaciteto slovenskega gospodarskega prostora. Osnovna ugotovitev za ravnanje z odpadki, da je področje ravnanja z odpadki eno slabše rešenih področij varstva okolja, torej še vedno drži. Razlika je le v poudarku na izvajanju zakonodaje oziroma ravnanju z odpadki v praksi. (Poročilo o stanju okolja v Sloveniji 2002)

#### **4.2.4 Pravna ureditev javnega podjetja v drugih pravnih sistemih**

Pojem javnega podjetja je v primerjalno pravni teoriji precej raznovrsten. Opazna je zlasti razlika med kontinentalno in anglosaksonsko pravno teorijo. V okviru **kontinentalne pravne teorije**, na primer francoska pravna teorija s pojmom javnega podjetja (établissements publics) opredeljuje osebo javnega prava, ki ji je naloženo opravljanje javne službe in ki je organizacijsko ločena od državne uprave (oziroma uprave lokalnih skupnosti) ter ima določeno samostojnost v razmerju do ustanovitelja. V okviru **anglosaksonske pravne teorije** na primer ameriška pravna teorija opredeljuje javno podjetje (public enterprise) kot pravno osebo, katere namen je opravljanje javne službe (public utility) ali neke druge dejavnosti v korist federacije ali posameznih držav (Predlog Zakona o javnem podjetju, 2003)

Na splošno lahko ugotovimo, da so javna podjetja pravne osebe z bolj ali manj prisotnimi javnopravnimi elementi, ki so sicer samostojne, vendar pa imajo ustanovitelji (država ali lokalne skupnosti) nanje precejšen neposreden vpliv. Ta se kaže v načinu ustanovitve (z aktom javnopravne narave), imenovanjem posloводства (imenuje ga neposredno ustanovitelj) in v precejšnjem obsegu neposrednega nadzora nad poslovanjem teh pravnih oseb.

**V Nemčiji** se uresničevanje upravnih nalog izvaja preko različnih oblik pravnih oseb javnega in zasebnega prava. Izbira med različnimi oblikami je lahko zakonsko omejena oziroma določena, ali pa je prepuščena izbiri nosilcev izvršilne veje oblasti ali lokalne samouprave. Pri analizi oseb javnega prava je mogoče ugotoviti, da je na idealno-tipični ravni sicer določena delitev na združenja (korporacije), zavode in sklade (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen) javnega prava, vendar pa ne obstaja splošna zvezna zakonodaja, ki bi njihovo pravno organizacijsko obliko urejala. Tako je določitev možnosti njihove ustanovitve bodisi predmet posebnega zakona Zveze ali zveznih dežel za vsako pravno osebo posebej, bodisi zakonov, ki urejajo njihov tip za posamezno področje delovanja. V vseh ostalih primerih se v Nemčiji tudi za izvajanje upravnih nalog povezanih z nudenjem storitev državljanom uporabljajo bodisi deli upravnih organov brez lastne pravne subjektivitete, bodisi pravne oblike gospodarskih družb zasebnega prava.

Nemška ureditev **ne pozna posebne organizacijske oblike javnega podjetja** kot specifične oblike pravne osebe javnega prava. Tej obliki se v določeni meri približujejo zgolj t.i. lastni obrati občin (Eigenbetriebe der Gemeinden), ki sicer nimajo svoje pravne subjektivitete, vendar pa so organizacijsko in finančno ločeni od drugih občinskih organov in imajo lastne upravljaljske strukture. V primeru, da se javne storitve opravljajo v organizacijski obliki gospodarske družbe zasebnega prava, ki jo ustanovi država ali lokalna skupnost, je le-ta omejena v svojih pristojnostih nasproti tej družbi skladno s splošnimi predpisi o gospodarskih družbah, in nima posebnih upravljaljskih upravičenj (Predlog Zakona o javnem podjetju, 2003).

**V italijanski ureditvi** izvajanja javnih služb je v zadnjih letih mogoče opaziti dva medsebojno povezana trenda:

- vzpostavljanje tipologije javnopravnih subjektov in
- privatizacijo javnih služb.

Na tej podlagi je mogoče ugotoviti, da je del javnih služb, ki so jih upravljale posebne osebe javnega prava, t.i. javne gospodarske osebe (enti pubblici economici) na podlagi reforme začete z referendumom leta 1993, prešel na zasebnopravne oblike gospodarskih (delniških) družb v okviru privatizacije, tako da so posebne javne gospodarske osebe praktično nehale obstajati.

Kot oblika izvrševanja javnih nalog se tako sedaj državi ponuja izvrševanje:

- v okviru uprave same,
- v okviru pravnih oseb zasebnega prava v lasti države,
- kot relativno samostojnega subjekta javnega prava – zavoda (azienda autonoma)ali
- na podlagi prenosa izvrševanja nalog na druge subjekte zasebnega prava (koncesije).

Pri slednjih prav tako pretežno veljajo zgolj upravljaljska upravičenja, ki jih imajo tudi vsi ostali subjekti nasproti gospodarskim družbam, brez možnosti posebnega vplivanja. Navedeno v veliki meri ustreza tudi ureditvi na lokalni ravni (Predlog Zakona o javnem podjetju, 2003).

#### 4.2.5 Primerjava javnega podjetja v Sloveniji in v EU

V EU delijo javna podjetja (public undertakings) v tri skupine (Hrovatin, 1996, str. 14):

- **Državno podjetje (state enterprise)**, ki ga neposredno upravljajo državni organi ali podobna vladna organizacija. To podjetje nima managerske svobode, saj ga v celoti kontrolira država. Lahko ga primerjamo z našim režijskim obratom, opredeljenim s 6. in 16. členom ZGJS kot služba majhnega obsega, ki ureja upravo in ni pravna oseba, obstaja pa razlika v njenem obsegu in okviru delovanja. Režijski obrat je manjši od državnega podjetja v EU, ravno tako pa deluje v okviru državnih organov, kar ni pogoj za državno podjetje.
- **Državno sponzorirano podjetje (state sponsored enterprise)** je podjetje s posebnim pravnim statusom. Je sicer podrejeno državnim oblastem, vendar ima določeno stopnjo managerske svobode. Podoben je javnemu gospodarskemu zavodu, opredeljenem s 6. členom in členu od 18 do 24 ZGJS kot organizacija, ki opravlja eno ali več gospodarskih dejavnosti in to samostojno izven uprave ali lokalnih služb, ki je pravna oseba in ima lahko tudi zasebnega ustanovitelja z največ 49-odstotnim deležem. Razlika je v načelu dobičkonosnosti in lastnini. V EU so lahko državno sponzorirana podjetja, tudi profitna in morajo biti obvezno v 100-odstotni lasti države.
- **Državno lastniško podjetje (state owned company)** je podjetje, za katerega velja isti pravni status kot za privatna podjetja. Imajo precejšnjo stopnjo managerske svobode, delnice pa so v celoti ali deloma v lasti države. Dovoljeni so vložki s strani privatnih oseb, vendar država zadrži kontrolni paket delnic. Državno lastniško podjetje v EU lahko primerjamo z javnim podjetjem v Sloveniji, ki pa je ožje definirano. Pri nas spadajo v to skupino le gospodarske javne službe, ki so dobičkonosne, v EU pa tega kriterija ni. Ravno tako velja v EU določilo, da država zadrži kontrolni paket delnic, v slovenski zakonodaji pa ni omejitve glede skupnega deleža vložka privatnih oseb. Tudi glede pravnega statusa, ki je v EU isti kot pri privatnih podjetjih, so razlike. V Sloveniji direktorja ne imenujejo kot v privatnih podjetjih, ampak ga imenuje in razrešuje ustanovitelj, to je Vlada RS ali lokalna skupnost<sup>10</sup>, tako je tudi managerska svoboda lahko manjša kot v EU. Ustanovitelj določi tudi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti, določa cene dobrin in sprejema poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja.

---

<sup>10</sup> 27. člen ZGJS (1993)

Primerjava pokaže, da je definicija javnega podjetja v Sloveniji ožja kot v okviru Evropske unije. V EU pojem javnega podjetja združuje zgoraj omenjene tri oblike. Te oblike javnega podjetja se med seboj razlikujejo glede na vlogo države pri upravljanju podjetja, deležu državnega kapitala, ki ima razpon od 100 % do kontrolnega deleža, so bodisi sponzorirana ali pa delujejo na načelu dobičkonosnosti. V Sloveniji pa je javno podjetje le ena izmed petih oblik izvajanja gospodarskih javnih služb, ki delujejo na dobičkonosnem načelu, vložki privatnih oseb pa niso omejeni.

#### **4.3 POMANJKLJIVOSTI DOSEDANJE PRAVNE UREDITVE JAVNIH PODJETIJ V SLOVENIJI**

Dosedanja zakonska ureditev javnega podjetja se je v praksi izkazala za pomanjkljivo. Pomanjkljivosti se kažejo zlasti v **razmerju med ustanoviteljem javnega podjetja (državo ali lokalno skupnostjo) in javnim podjetjem.**

V razmerju do javnega podjetja država (lokalna skupnost) "nastopa" na eni strani kot **regulator dejavnosti**, ki jo opravlja javno podjetje, to je gospodarske javne službe, na drugi strani pa kot njegov ustanovitelj, torej **lastnik (ponavadi večinskega) kapitalskega deleža**. Razlikovati je torej treba med **dvema vlogama države** (lokalne skupnosti).

##### **4.3.1 Država kot regulator dejavnosti gospodarskih javnih služb**

Pristojnosti države (lokalne skupnosti), povezane z regulacijo gospodarskih javnih služb, lahko razdelimo v dve skupini. V prvo sodi **urejanje splošnega pravnega sistema gospodarskih javnih služb**, ki zajema zlasti določitev gospodarskih dejavnosti, v katerih je prisoten javni interes (to je gospodarskih javnih služb), opredelitev obsega in vsebine javnega interesa ter ustreznega javnopravnega režima oziroma obveznosti javne službe, ki naj zagotovi uresničitev javnega interesa. Ta del regulacije gospodarskih javnih služb je ponavadi v pristojnosti države, znotraj državne oblasti pa v pristojnosti zakonodajalca (Pliačnič, 2004a, str. 1383-1393).

V drugo skupino pa sodi **upravljanje gospodarskih javnih služb**, ki se nanaša zlasti na določanje cen javnih dobrin in storitev, določanje tehničnih in drugih pogojev (standardov in normativov) za opravljanje gospodarskih javnih služb, razreševanje sporov med samimi izvajalci javnih služb ter med njimi in uporabniki javnih dobrin in storitev, nadzor nad izvajanjem predpisov idr. Takšna dejavnost je na ravni države ponavadi v pristojnosti izvršilno-upravne veje oblasti (torej Vlade RS) Regulatorne pristojnosti države (lokalne skupnosti) so po svoji pravni naravi njena javnopravna upravičenja v razmerju do izvajalcev gospodarskih javnih služb (Pliačnič, 2004a, str. 1383-1393).

### 4.3.2 Država kot lastnica kapitalskih deležev v javnih podjetjih

Kadar pa država (lokalna skupnost) nastopa kot lastnik kapitala izvajalcev javnih služb in v tem okviru zlasti javnih podjetij, se njen pravni položaj v ničemer ne razlikuje od položaja drugih lastnikov (delničarjev). Kapitalska upravičenja države (lokalne skupnosti) so torej enaka kapitalskim upravičenjem oseb zasebnega prava – gre torej za zasebnopravna upravičenja države v razmerju do javnih podjetij (Pliačnič, 2004a, str. 1383-1393).

Zaradi omenjene dvojne vloge države v javnih podjetjih je nujna jasna razmejitev med njima ter oblikovanje transparentnega pravnega okolja. Nujnost jasne razmejitve je še toliko bolj poudarjena zaradi do sedaj pogoste "tradicije" uveljavljanja javnega interesa na področju gospodarskih javnih služb (torej uveljavljanja upravičenj iz naslova regulatornih pristojnosti države) prek (večinskega ali izključnega) lastništva kapitala javnih podjetij.

Kapitalska udeležba države (lokalne skupnosti) v javnih podjetjih pa poleg problema "mešanja" njenih regulatornih upravičenj s kapitalskimi, kar pogosto pomeni uveljavljanje regulatornih ciljev prek kapitalskega vpliva, povzroča tudi druge probleme. Tudi ob jasni razmejitvi regulatornih upravičenj države (lokalne skupnosti) od njenih kapitalskih upravičenj v praksi nastajajo težave zaradi "koeksistence" kapitalskega deleža države (lokalne skupnosti) s kapitalskimi deleži drugih vlagateljev (oseb zasebnega prava) (Pliačnič, 2004a, str. 1383-1393).

Ključni interes zasebnih vlagateljev je **maksimiranje dobička** (seveda ob izpolnjevanju javnopravnih obveznosti javne službe), medtem ko država (lokalna skupnost), ki je kapitalski delež "pridobila" na podlagi lastninskega preoblikovanja, seveda ne sme težiti k maksimiranju dobička. Opisani položaj pogosto povzroča "interesno" napetost, ki je dokončno rešljiva le s privatizacijo državnih (občinskih) kapitalskih deležev (Pliačnič, 2004a, str. 1383-1393).

Proces uvajanja konkurence v dejavnosti gospodarskih javnih služb in pravna varnost uporabnikov javnih dobrin in storitev zahtevata, **da država** (lokalna skupnost) **jasno razmejuje med svojo vlogo nosilke kapitalskih upravičenj na eni strani in nosilko regulativnih upravičenj na drugi**. To pomeni, da lahko javni interes na področju gospodarskih javnih služb zagotavlja (uresničuje) izključno prek svojih regulatornih pristojnosti. **Omenjena dvojnost terja pregledno pravno ureditev razmerij med ustanoviteljem in javnim podjetjem**. Javno podjetje je v veljavni pravni ureditvi pravzaprav skoraj izenačeno z gospodarsko družbo. Ta pa je statusnopravna oblika, ki je namenjena enemu samemu cilju, to je pridobivanju čim večjega dobička. Ko gre za javne službe, pa je jasno, da je cilj opravljanja dejavnosti zadovoljevanje potreb uporabnikov (zagotavljanje javnih dobrin in storitev), pridobivanje dobička pa mora biti podrejeno omenjenemu cilju (Pliačnič, 2004a, str. 1383-1393).

### 4.3.3 Predlagane rešitve

Zaradi omenjenih pomanjkljivosti v veljavni pravni ureditvi javnega podjetja in težav, do katerih prihaja v praksi v razmerju med ustanoviteljem in javnim podjetjem zaradi neustrezne ureditve javnega podjetja, je v postopku Zakon o javnem podjetju (Predlog Zakona o javnem podjetju, 2003).

Predlog zakona o javnem podjetju (v nadaljevanju: ZJP) razveljavlja določbe Zakona o gospodarskih javnih službah, v delu, ki govori o ustanovitvi javnega podjetja. ZJP javno podjetje opredeljuje kot **osebo javnega prava, ki izvaja gospodarsko javno službo**. Ustanovitelj javnega podjetja **je lahko le država ali lokalna skupnost**. Ustanovitelj ob ustanovitvi javnega podjetja vanj vloži ustanovitveno premoženje, na podlagi katerega pridobi v javnem podjetju ustanovitveni delež.

**Posebej je urejen položaj, v katerem več ustanoviteljev skupaj ustanovi javno podjetje.** Če več ustanoviteljev skupaj ustanavlja javno podjetje, se v ustanovitvenem aktu opredelijo vložki posameznega ustanovitelja v ustanovitvenem premoženju. Ustanoviteljski deleži so sorazmerni z vrednostjo njihovega vložka v ustanovitvenem premoženju. Ključno pri tem pa je, da **ustanovitveni delež ustanovitelja ne vpliva na obseg njegovih ustanoviteljskih pravic**. Obseg ustanoviteljskih pravic je, če je javno podjetje ustanovilo več ustanoviteljev, odvisen od javnopravnih meril (število prebivalcev posamezne lokalne skupnosti soustanoviteljice, če gre za javno podjetje, ki opravlja javno službo, ki se financira prek cene javne dobrine ali storitve, ali obseg proračunskega financiranja, če gre za javno podjetje, ki opravlja javno službo, ki se financira iz proračuna). **Javno podjetje se ustanovi z javnopravnim aktom (akt o ustanovitvi javnega podjetja), pri čemer predlagani zakon natančno določa njegovo vsebino (Pliačnič, 2004a, str. 1383-1393).**

Zakonodajo na področju javnih gospodarskih služb je treba prilagoditi pravilom Evropske unije, ki so na tem področju prinesla precejšnjo stopnjo sprostitve in uvajanja konkurence. Da bodo domači izvajalci gospodarskih javnih služb pripravljene na tako konkurenco, je treba zagotoviti pravni okvir, ki bo omogočal učinkovito tekmovanje s tujimi podjetji. Zato je treba zagotoviti preoblikovanje dela javnih podjetij v klasične kapitalske družbe z manjšo neposredno udeležbo države (privatizacija), in hkrati krepiti regulatorna upravičenja države. Javna podjetja bi po preoblikovanju nadaljevala opravljanje gospodarske javne službe na podlagi koncesije ali morebiti bolj sproščenih oblik (licence, dovoljenja) opravljanja gospodarskih javnih služb. Tako preoblikovanje bi bilo nujno vsaj na tistih področjih, na katerih je bila ob vstopu v Evropsko unijo uvedena prosta konkurenca.

## 5 VPRAŠANJA LIBERALIZACIJE, DEREGULACIJE IN PRIVATIZACIJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V POSTOPKU PRILAGAJANJA EU

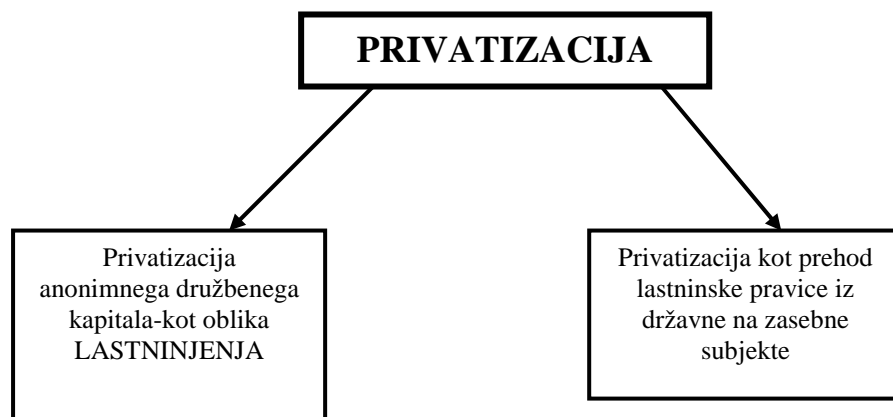
Do nedavnega je veljalo, da se gospodarske javne službe najbolje upravlja v okviru državnega monopola. Taka ureditev se je z vidika tržnega gospodarstva izkazala kot neprimerna in povsem neučinkovita. Spoznanja so pokazala, da je za učinkovito izvajanje gospodarskih javnih služb potrebna vzpostavitev konkurence. Da bi to dosegli, je potrebno začeti z liberalizacijo in drugimi »prijemi« za ustrezno ureditev gospodarskih javnih služb.

V tem poglavju bom na začetku na kratko opredelil pojem liberalizacije, privatizacije in deregulacije ter ga prenesel na področje gospodarskih javnih služb. V nadaljevanju pa bom podrobneje opisal razloge in trende za liberalizacijo gospodarskih javnih služb v EU in pri nas, ter se dotaknil enega ključnih vprašanj delovanja javnih podjetij, to je razmerij med državo in javnimi podjetji v okviru, ki ga na tem področju oblikuje EU, to je okvir liberalizacije gospodarskih javnih služb.

### 5.1 OPREDELITEV POJMOV LIBERALIZACIJE, PRIVATIZACIJE IN DEREGULACIJE

Potrebno je razlikovati med privatizacijo in lastninjenjem. **Lastninjenje** je širši pojem od privatizacije in pomeni vzpostavitev lastninske pravice na anonimnem družbenem kapitalu. Takšno lastninsko pravico lahko pridobi zasebnik ali država. Če lastninsko pravico pridobi država, pojem lastninjenje dejansko predstavlja podržavljanje, če lastninska pravica preide na zasebne subjekte, se pojem lastninjenja izenači s pojmom **privatizacije** (Tičar, 1995, str. 273).

**Slika 2: Prikaz dveh oblik privatizacije**



Vir: Tičar, 1995, str. 273.



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

**Liberalizacija** ponavadi teče vzporedno s privatizacijo, vendar pa to ni nujno.<sup>11</sup> Pomeni omogočanje konkurenčnosti znotraj neke dejavnosti, predvsem na področju dejavnosti gospodarskih javnih služb. Liberalizacijo lahko razumemo kot »mehčanje« do sedaj prevladujoče omejene konkurenčnosti, torej širitev konkurence na področje gospodarskih javnih služb. Gre predvsem za odpravo in zmanjšanje obsega monopolnega položaja določenih izvajalcev, kakor tudi za zmanjšanje posebnih ali izključnih pravic, ki jim jih je podelila država (Pličanič, 1999, str. 923-937).

Hkrati z liberalizacijo se pogosto omenja izraz **deregulacija**, ki pomeni zmanjšanje obsega pravne ureditve neke dejavnosti. Nasprotno, liberalizacija pogosto pomeni večjo regulacijo gospodarskih javnih služb, ker mora država močneje zavarovati javni interes. Pred procesom liberalizacije je tega varovala skozi svoj kapitalski vpliv (Pirnat, 1997, str.195).

Regulacija je v procesu liberalizacije potrebna, da omogoči vsem gospodarskim javnim službam enakopraven vstop na trg. Prvi korak pri vstopu na trg je **postopek regulacije**, ki onemogoči monopolnemu podjetju zlorabo položaja na trgu. Naslednji korak je sprejetje nove zakonodaje, ki omogoči delovanje konkurenčnega trga. Pojavita se dve obliki ponovne regulacije:

- regulacija same konkurence na trgu in
- regulacija nalog gospodarskih javnih služb

V prvem primeru govorimo o regulaciji vstopa na trg, kontroli zlorabe položaja in kontroli pristopne vsote. V drugem primeru pa gre za zagotavljanje javnega interesa, ki izhaja iz same narave javnih služb (Cox, 1999, str. 171).

## **5.2 RAZLOGI ZA LIBERALIZACIJO GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB**

Liberalizacija in deregulacija sta trenda, katerih cilj je zmanjšanje obsega privilegiranih načinov opravljanja dejavnosti, ki so javnega pomena oziroma morajo biti na voljo vsem, ter uvajati trg in konkurenco na ta področja. Pri tem se ukinjajo posebne pravice oziroma privilegiji. Zmanjšuje in odpravlja se torej državna intervencija ter uvaja zasebna pobuda. (Bohinc, 1998, str. 399)

---

<sup>11</sup> 222. člen Pogodbe o Evropski skupnosti ne loči podjetij glede na lastništvo, ne razlikuje javno ali zasebno last. Zato tudi pravo EU ne zahteva od podjetij v državni lasti, ki izvajajo gospodarske javne službe, preoblikovanja oziroma privatizacije. Ne glede na lastništvo pa se zahteva liberalizacija dejavnosti gospodarskih javnih služb.

Pri določanju samih liberalizacijskih ukrepov v določeni državi je 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 potrebno vzpostaviti konkurenco, ki prisili izvajalce gospodarskih javnih služb k najboljšemu možnemu delovanju. Sama vzpostavitev konkurence bo pozitivno vplivala na razvoj in učinkovitost gospodarskih javnih služb (Pirnat, 1997).

Kakšni so sicer resnični razlogi za liberalizacijo področja gospodarskih javnih služb, je verjetno odvisno od vsake posamezne države. Nekaj pa je razlogov, ki so enotni vsem evropskim državam (Pirnat, 1997, str. 196):

- ideološki razlogi,
- ekonomska neučinkovitost dosedanjih gospodarskih javnih služb,
- zakonodaja EU,
- tehnološki napredek in
- internacionalizacija trgovine in povečanje trgov.

V zvezi z **ideološkimi razlogi** bi omenil predvsem miselnost, ki je naravnana na tržno ekonomijo, za katero velja da je prosta konkurenca najboljši regulator trga. Tudi na področju gospodarskih javnih služb, kjer je sicer nujno treba upoštevati javni interes, konkurenca poveča učinkovitost trga.

Kar se tiče **ekonomske učinkovitosti** je v prvi vrsti financiranje gospodarskih javnih služb. Gospodarske javne službe pogosto potrebujejo veliko količino sredstev, ki jih država sama ne more priskrbeti. Potrebno je zagotoviti sredstva za samo izvajanje gospodarskih javnih služb ter vlagati dodatni kapital, ki omogoča ohranjanje stika s konkurenco. Zaradi omejenih sredstev javni nosilci dejavnosti nimajo zadosti kapitala. Veliko javnih podjetij postane tako podkapitaliziranih, k čemur prispevajo še različne proračunske krize. Država se zato obrne na privatni sektor, da ji le ta pomaga pri financiranju gospodarskih javnih služb.

Rezultati vlaganj privatnega kapitala so podjetja v mešani lastnini ali celo v polni zasebni lasti. Ko se pojavi sprememba v lastništvu, se spremeni tudi način vodenja podjetja. Tak način reševanja finančnih težav gospodarskih javnih služb ima lahko negativne in pozitivne strani za državo. Negativne posledice za državo se lahko pojavijo v prihodnosti, saj ta ne bo več dobivala dohodkov od podjetij, pozitivni vidik pa je, da se državi ni potrebno zadolževati v tujini (Thiry, 1995, str. 71).

V največji meri na izvajanje gospodarskih javnih služb prav gotovo vpliva **zakonodaja EU**, o kateri sem že govoril. Predvsem se zopet pojavlja vprašanje konkurenčnosti gospodarskih javnih služb v evropskem prostoru ter njihova organiziranost. V mislih imam namreč način organizacije gospodarskih javnih služb, ki je v veljavi pri nas. Treba bo ustrezno pripraviti in sprejeti pravne podlage, ki ustrezajo smernicam EU. O liberalizaciji gospodarskih javnih služb v Sloveniji bom govoril kasneje.

Poseben pomen pri spremenjenem vrednotenju gospodarskih javnih služb imata hiter tehnološki razvoj ter pojav raznovrstnih novih storitev. Tehnološki napredek spodbuja zasebno pobudo in povečuje konkurenčnost različnih tovrstnih storitev (Bohinc, 1998, str. 399).

### **5.3 TRENDI LIBERALIZACIJE GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V EVROPSKI UNIJI**

Temeljno načelo Evropske unije glede liberalizacije na področju javnih služb (vsebuje ga 86. člen sporazuma EU) je, da se konkurenčna pravila uporabljajo tudi na področju gospodarskih javnih služb. Konkurenčnost torej postaja temeljna usmeritev tudi na področju gospodarskih javnih služb. Glede na do sedaj prevladujočo drugačno tradicijo na teh področjih (omejena konkurenčnost, pogosti monopoli, itd.) je toliko pomembnejše oblikovati pregledno pravno okolje za opravljanje teh dejavnosti v razmerah konkurence (Pličanič, 1999, str. 923-937).

**Pravila za proces liberalizacije** sprejme vsaka posamezna država sama, zato se ta med seboj razlikujejo. Obsatajajo pa nekateri splošni principi za izvedbo uspešne liberalizacije:

- **demonopolizacija velikih javnih podjetij** (vzpostavitev prave konkurence z odpravo monopola oz. kjer to ni mogoče, naj se zagotovi možnost naravnih monopolov),
- **ločitev regulatorja in izvajalca javne službe** (sprememba lastništva, kjer zadostuje že rahel premik od podjetij v popolni državni lasti k podjetjem v mešani lasti, da se vzpostavi minimalna stopnja konkurence),
- **ustanovitev posebnih regulativnih agencij**, ki bi delovale v okviru ministrstev (za usklajevanje javnih in zasebnih interesov, ki se pojavljajo pri izvajanju gospodarskih javnih služb),
- **vertikalna razdelitev velikih javnih podjetij** – »razpakiranje« na proizvodne procese ali na manjša med seboj povezana podjetja (cilj je odprava diskriminacije med konkurenti na področju gospodarskih javnih služb, ki se najpogosteje pojavi prav v vertikalno organiziranem javnem podjetju),

- zmanjšanje javne lastnine v korist drugih bolj privatnih oblik (**privatizacija**) in
- **deregulacija** (zaščititi je potrebno javni interes).

## 5.4 LIBERALIZACIJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB V SLOVENIJI

### 5.4.1 Trenutno stanje

Kot sem omenil že v enem izmed prejšnjih poglavij, trenutna pravna ureditev gospodarskih javnih služb ne ustreza zahtevam EU. Za obstoječo pravno ureditev gospodarskih javnih služb lahko ugotovimo dvoje. Zasnova "javne službe", ki jo opredeljuje 1. člen ZGJS, je, z vidika liberalizacije pretoga in terja ustrezno "meščanje"<sup>12</sup>. Ustreznejša bi bila opredelitev gospodarskih javnih služb kot (z zakonom določenih) gospodarskih dejavnosti, pri katerih opravljanju imajo izvajalci posebne obveznosti v javnem interesu.<sup>13</sup>

Zakonska opredelitev teh obveznosti (tako na splošni ravni - torej za vse takšne dejavnosti kot tudi posebnosti za posamezna področja) pomeni javnopravni režim, ki ga morajo upoštevati vsi izvajalci teh dejavnosti. Opredelitev tega režima pomeni uresničevanje regulatornih pristojnosti zakonodajalca oziroma vlade na tem področju.

Ker pa država (občina) prek "svojih" javnih podjetij pogosto nastopa tudi kot **operater oziroma izvajalec teh dejavnosti**, liberalizacija terja jasno razmejitev med regulatornimi pristojnostmi države (občine) in njenimi upravičenji, ki ji pripadajo iz naslov ustanovitelja" oziroma lastništva (kapitala) javnih podjetij (Pličanič, 1999, str. 923-937).

Najbolj problematično je "mešanje" posebnih pravic ustanovitelja javnega podjetja z regulatornimi pristojnostmi države ali občine. Lahko sklepamo, da v obstoječi pravni ureditvi javnega podjetja ni jasno potegnjena ločnica med regulatornimi upravičenji države (občine) in upravičenji, ki ji gredo iz naslova "ustanoviteljstva" javnega podjetja. Nekatere najpomembnejše "**ustanoviteljske" pravice** (določanje posebnih pogojev za izvajanje dejavnosti in odločanje o cenah za uporabo javnih dobrin - 26. člen ZGJS) so torej **regulatorna upravičenja, ki gredo državi v razmerju do vseh izvajalcev gospodarskih javnih služb.**

<sup>12</sup> Problematičnost s 4. členom ZGJS, ki omogoča, da se kot "javna služba" opravljajo tudi druge dejavnosti, če so takšne dejavnosti pogoj za izvajanje nalog iz državne ali lokalne pristojnosti ali pogoj za izvajanje gospodarskih, socialnih ali ekoloških funkcij države ali lokalne skupnosti. Takšna opredelitev namreč povzroča pravno negotovost in nepreglednost, ker so merila za to preširoka in premalo določna.

<sup>13</sup> Takšne obveznosti pravzaprav skladno s 74. členom Ustave pomenijo omejevanje svobodne gospodarske pobude zaradi javnega interesa.

## 5.4.2 Postopek liberalizacije gospodarskih javnih služb v Sloveniji

Uvajanje konkurence na področju gospodarskih javnih služb je seveda smiselno. Moramo pa vedeti, da so možnosti uvajanja konkurence v posamezne dejavnosti gospodarskih javnih služb različne.

Področje telekomunikacij je primer dejavnosti s precej veliko možnostjo konkuriranja. Dejavnost preskrbe prebivalstva s pitno vodo, kot ena izmed oblik zagotavljanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, pa je po drugi strani primer dejavnosti s precej omejeno možnostjo konkuriranja. To so dejavnosti, pri katerih je uporabnik javnih dobrin (storitev) določljiv ter za prejeta dobrino (storitev) plačuje neko ceno. Za vse tovrstne gospodarske javne službe je načeloma mogoče ugotoviti, da so profitabilne in je zato uvajanje konkurence smiselno in zaželeno. Po drugi strani pa je uvajanje konkurence nesmiselno v tistih gospodarskih javnih službah, ki se financirajo iz državnega (ali občinskega) proračuna. Primer takšne dejavnosti so posamezne dejavnosti javnih služb gospodarjenja z vodami (Pličanič, 1999, str. 923-937).

Čeprav je torej obseg liberalizacije po posameznih področjih gospodarskih javnih služb različen, pa je vendarle jasno, da je le malo področij, na katerih liberalizacija sploh ne bi bila mogoča. Z vidika obstoječih javnih podjetij v Sloveniji je torej v veliki večini primerov ključno vprašanje, kako ta podjetja "usposobiti" (seveda statusnopravno) za tekmovanje pri opravljanju gospodarskih javnih služb po vstopu Slovenije v EU.

Na področje gospodarskih javnih služb bi bilo potrebno poleg ustrezne pravne ureditve, ki naj bi razrešila marsikateri problem v zvezi z dvojno vlogo države in ustanoviteljskimi pravicami na področju gospodarskih javnih služb, vpeljati vsaj dve bistveni novosti, ki prispevata k večji liberalizaciji tega področja:

- oblikovanje neodvisnih upravnih agencij in t.i.
- načelo razpakiranja.

Prva novost naj bi zagotovila neodvisen nadzor nad izvajanjem obveznosti gospodarskih javnih služb, ki je na liberaliziranem trgu še toliko bolj pomemben. Pojavi pa se problem glede ustavnih določb, da vse naloge uprave opravljajo ministrstva. Možne rešitve bi lahko bile institut javnega pooblastila in organizacija posebnih svetov. Predlogi novih zakonov predvidevajo oblikovanje agencij za vsako posamezno področje, a bi bilo verjetno bolj smiselno oblikovati eno večsektorsko agencijo.

Načelo razpakiranja pomeni, da je treba po eni strani zahtevati ločeno finančno poslovanje ali vsaj ločeno računovodstvo za vsako gospodarsko javno službo, po drugi strani pa upravljaljsko ali celo organizacijsko ločitev posameznih gospodarskih javnih služb (Pirnat, 1997, str. 206).

V trenutni pravni ureditvi gospodarskih javnih služb je obstoj posebnih "ustanovitelskih pravic" in drugih omenjenih posebnosti v pravnem položaju javnega podjetja "breme" oziroma zmanjšuje njihovo konkurenčno sposobnost. Javno podjetje je treba kot obliko izvajanja gospodarskih javnih služb čim bolj "očistiti"<sup>14</sup> tega bremena in jih čim bolj (statusnopravno) izenačiti z bližajočo se konkurenco (Pličanič, 1999, str. 923-937).

Obstoječa javna podjetja bi torej po preoblikovanju še naprej opravljala gospodarsko javno službo na podlagi koncesije ali morebitnih bolj liberaliziranih oblik (licence, dovoljenja) opravljanja gospodarskih javnih služb. Takšno preoblikovanje je potrebno na vseh tistih področjih, kjer je uvedena prosta konkurenca.

---

<sup>14</sup> Preoblikovanje javnih podjetij iz obstoječih v "klasične kapitalske družbe, torej družbe z omejeno odgovornostjo ali delniške družbe.

## 6 SKLEP

Z diplomskim delom sem želel predstaviti pravno ureditev gospodarskih javnih služb v Sloveniji in potrebne spremembe zakonodaje, ki jih narekujejo smernice EU. Zakonodajo na področju javnih gospodarskih služb je treba prilagoditi pravilom EU, ki so na tem področju prinesla precejšnjo stopnjo sprostitev in uvajanja konkurence. Da bodo domači izvajalci gospodarskih javnih služb pripravljeni na tako konkurenco, je treba zagotoviti pravni okvir, ki bo omogočal učinkovito tekmovanje s tujimi podjetji.

V diplomskem delu sem se osredotočil predvsem na gospodarske javne službe varstva okolja in zagotavljanje le-teh. V številnih primerih je za izvajanje teh služb zadolženo javno podjetje kot oblika oz. način izvajanja gospodarske javne službe. Tu pa se srečamo s številnimi pomanjkljivostmi dosedanje pravne ureditve javnega podjetja. Treba je zagotoviti preoblikovanje dela javnih podjetij v klasične kapitalske družbe z manjšo neposredno udeležbo države (privatizacija), in hkrati krepiti regulatorna upravičenja države.

Javna podjetja bi po preoblikovanju nadaljevala opravljanje gospodarske javne službe na podlagi koncesije ali morebiti bolj sproščenih oblik (licence, dovoljenja) opravljanja gospodarskih javnih služb. Takšno preoblikovanje bo nujno vsaj na tistih področjih, na katerih je bila ob vstopu v Evropsko unijo uvedena prosta konkurenca.

## LITERATURA

1. Bohinc Rado: Pravne oblike javnih podjetij v EU in po slovenskem pravu. Pravniki, Ljubljana, 53(1998), 6/8, str. 399-425.
2. Čebulj Janez: Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja. Javna uprava, Ljubljana, 29(1993), 1/2, str. 89-94.
3. Grilc Peter et al.: Poslovni vodnik po evropskem pravu, Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije, 2002 – 1 zv. (loč. pag.).
4. Hrovatin Nevenka: Privatizacija javnih podjetij v Sloveniji/Privatisation of Public Enterprises in Slovenia. 50<sup>th</sup> Anniversary of the Faculty of Economics. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1996. str. 14.
5. Hrovatin Nevenka et al.: Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji. Ljubljana : Svetovalni center, 2002. 175 str., 1 tbl..
6. Pirnat Rajko: Konkurenca in gospodarske javne službe. III. strokovno srečanje pravnikov javnega prava, Portorož 3. – 5. december 1997. Ljubljana : Inštitut za javno upravo, 1997, str. 193-207.
7. Pličanič Senko: Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji in pravni položaj javnega podjetja. Dnevi slovenskih pravnikov, od 14. do 16. oktobra 1999 v Portorožu. Podjetje in delo, 25(1999), 6/7, str. 923-937.
8. Pličanič Senko: Pravo okolja in Evropska unija. Mednarodna konferenca Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo, Portorož, 21.-23. april 2004. Ljubljana : Pravna fakulteta, 2004, str. 241-253.
9. Pličanič Senko: Vloga javnih podjetij pri izvajanju javnih služb. Dnevi slovenskih pravnikov 2004. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 2004, Podjetje in delo, 30(2004a), 6/7, str. 1383-1393.
10. Thiry Bernard: Profiting from the Utilities, CIRIEC, Annals of Public and Cooperative Economics. Belgium, 1995, str. 67-71.
11. Tičar Bojan: Privatizacija gospodarskih in negospodarskih javnih služb. Podjetje in delo, 21(1995), 3, str. 272-292.



## **VIRI**

1. Evropska listina lokalne samouprave (Uradni list RS, št. 57/96).
2. Poročilo o stanju okolja v Sloveniji, 2002. Ljubljana : Ministrstvo za okolje, prostor in energijo Republike Slovenije, 2002.  
[URL:[http://www.arso.gov.si/poro~cila/Poro~cila\\_o\\_stanju\\_okolja\\_v\\_Sloveniji/](http://www.arso.gov.si/poro~cila/Poro~cila_o_stanju_okolja_v_Sloveniji/)], 14.2. 2005.
3. Predlog zakona o lokalni samoupravi (Poročevalec Državnega zbora RS, št. 107/2003).
4. Predlog zakona o javnem podjetju, 2003. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2003, EVA: 2003-1711-0143, z dne 19.12.2003.
5. Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja: 2003-2005, Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, URL: [<http://www.mnz.si/si/upl/uoru/strategija-slo.doc>], 22.2. 2005.
6. Strokovne podlage za področje obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja. Ljubljana : ZOP Management Consulting, d.o.o., Ljubljana, 31.3. 1999.
7. Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93).
8. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št.32/93).
9. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 51/02).
10. Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93, 41/2004).
11. Zakon o vodah (Uradni list RS, št.41/04).