

Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

MAGISTRSKO DELO

Aljaž Rogelj

**UREDITEV KONCESIJE NA LOKALNI RAVNI
NA PODROČJU ZDRAVSTVA**

MENTOR:

doc.dr. Miro Haček

Ljubljana, oktober 2007

1	Uvod.....	4
1.1	Opis problematike magistrskega dela.....	8
2	Hipotetični in metodološki del magistrskega dela.....	13
2.1	Delovne hipoteze in struktura magistrskega dela.....	13
2.2	Metode in tehnike raziskovanja	14
3	Teoretska podlaga magistrskega dela	16
3.1	Opredelitev pojma javne službe.....	16
3.1.1	Pojem javne službe	19
3.1.2	Vrste javnih služb	23
3.1.2.1	Gospodarske javne službe.....	23
3.1.2.2	Negospodarske javne službe	31
3.1.2.3	Lokalne javne službe.....	38
3.2	Opredelitev pojma javna uprava	44
3.3	Opredelitev pojma lokalna samouprava	51
3.4	Občina kot ožja lokalna samoupravna skupnost – naloge in funkcije	53
3.5	Koncesija	56
3.5.1	Osnovni pojmi povezani s koncesijo	57
3.5.2	Nekaj utrinkov iz zgodovine	57
3.5.3	Definicija koncesije.....	62
4	Ureditev koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva	65
4.1	Koncesija v negospodarskih dejavnostih.....	65
4.2	Ureditev koncesije na področju zdravstva	74
4.3	Zdravstvo: primarna, sekundarna, terciarna raven	79
4.3.1	Primarna raven	79
4.3.2	Sekundarna raven	80
4.3.3	Terciarna raven	81
4.3.4	Druga zdravstvena dejavnost.....	81

4.4	Postopek za pridobitev koncesije.....	82
4.5	Koncesijska pogodba	93
4.6	Problematika, ki spremlja podeljevanje koncesij v Sloveniji	97
4.7	Priporočila zakonodajalcu.....	110
5	Ureditev koncesije v tujih državah	113
5.1	Francoska ureditev	113
5.2	Britanska ureditev	117
6	Bodoča (predlagana) zakonska ureditev	120
7	Sklepne ugotovitve in verifikacija hipotez	127
8	Literatura	130
9	Priloga A.....	142

1 Uvod

V Sloveniji je v povezavi s problematiko javno-zasebnega partnerstva aktualno predvsem vprašanje ureditve koncesij na lokalni ravni na področju zdravstvenih storitev, torej izvajanja javnih zdravstvenih storitev izven institucij, ki so v lasti države (javnih zdravstvenih zavodov). Problematika je medijsko zelo aktualna ter kritizirana zaradi nepoznavanja osnovnih pojmov ter zakonodaje.

Da bi lahko razumeli bistvo ureditve koncesij na lokalni ravni na področju zdravstva, bomo v začetnem delu magistrskega dela razjasnili osnovne pojme, ki so s tem povezani. Zasebna zdravstvena praksa je bila do leta 1956 dovoljena, ker do takrat še niso bili formirani vsi zdravstveni zavodi, zlasti ne zdravstveni domovi, med usklajevanjem organizacije zdravstvene službe s socialističnim družbenim redom pa se je omejevala prvič leta 1957 in se tudi pozneje – do leta 1974 – dovoljevala le, če je bila ugotovljena krajevna potreba, postavljena pa je bila pod splošno nadzorstvo upravnih organov (Mally, 1993: 59). Med prvimi primeri uporabe pojma "concessio" najdemo leta 1170, ko je francoski kralj Ludvik VI. dovolil transport blaga Parižanom. Koncesija je bila uporabljena prav v prvotnem pomenu tako, kot izhaja iz latinske besede "concedere" - dovoliti. V kasnejšem razvoju pa kmalu pojem koncesija ni pomenil le dovoljenja, ampak ponudbo storitev, namenjeno prebivalstvu; cilj je bil torej zadovoljevanje javnih potreb (Viler – Kovačič, 2004). Na slovenskih tleh se med prvimi pridobljenimi koncesijami omenja koncesija podjetniku Georgu Graffu, ko je leta 1869 od tedanjih mestnih oblasti pridobil koncesijo za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v Mariboru (Internet 5). V času socialistične Jugoslavije, razen čisto na koncu, koncesij nismo poznali. Prve koncesije v Sloveniji so se oblikovale v javnih službah in sicer v letu 1991. Pristopilo se je k sistemskemu urejanju javnih služb nasploh

z Zakonom o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 17/91, 55/92, 66/93, 8/96, 36/2000), kjer so koncesije dobile tudi svoje mesto kot oblika izvajanja javnih služb. Kasneje so se koncesije formalno uvedle tudi na področju zdravstva in lekarništva ter ostalih.¹

Zdravstvena zakonodaja iz leta 1991 je omogočila ponovno uvedbo zasebnega dela v zdravstvu kot dograditev sistema z oblikami dela, katerih cilj je še kakovostnejša zdravstvena obravnava državljanov. Število zasebnih zdravnikov se je počasi in vztrajno povečevalo. Zaradi ovir in nasprotovanj, ki ponekod še vedno ostajajo, se je število zasebnih zdravnikov v zadnjih letih skoraj ustalilo. Zaradi sledenja razvoja zdravstvenega varstva v Sloveniji evropskim trendom, bi morali vsaj osnovno zdravstveno dejavnost v glavnem izvajati zasebni zdravniki in zobozdravniki. Izkušnje z zasebnim zdravstvom so v vseh okoljih kjer so ga uvedli zelo pozitivne. V državah zahodne Evrope, kjer je osnovno zdravstvo skoraj v celoti zasebno, imajo zelo ugodno zdravstveno stanje prebivalstva in ne razmišljajo o spremembi sistema. Po njihovem vzoru bo podoben sistem uvedlo večina držav Evrope (Internet 4). Zdravniška zbornica Slovenije na svoji spletni strani navaja, da se pričakuje nadaljnje poskuse oviranja zasebne zdravstvene dejavnosti s strani morebitnih bodočih lastnikov sedanjih javnih zavodov v primeru privatizacije zdravstva. Za njih je trenutno pomembno, da ostane čim več zdravnikov še naprej v javnem zavodu, da bodo kasneje delali za privatna podjetja in za lastnike ustvarjali dobiček. Delo v javnem interesu za občane določene občine bo v tem primeru drugotnega pomena (Internet 4).

¹ Socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, varstva kulturne dediščine, knjižničarstva, zaposlovanja, varstva potrošnikov, veterinarstva, kmetijstva, gozdarstva, fitofarmaceutvske dejavnosti, zdravstvenega varstva rastlin, varstva naravnih vrednot, izvajanja geodetskih storitev, živinoreje in še kje (Viler – Kovačič, 2004).

Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 9/92, 26/92, 37/95, 8/96, 90/99, 31/00, 45/01, 2/04 in 36/2004) v nadaljevanju ZZDej v 2. členu obravnava storitve zdravstvene dejavnosti v treh ravneh s podrobnejšo določitvijo obsegov ravni:

- primarna raven, obsega osnovno zdravstveno dejavnost in lekarniško dejavnost;
- sekundarna raven, obsega specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost;
- terciarna raven, obsega opravljanje dejavnosti klinik, kliničnih inštitutov ali kliničnih oddelkov ter drugih pooblaščenih zdravstvenih zavodov, pa tudi socialnomedicinsko, higiensko, epidemiološko in zdravstveno-ekološko dejavnost kot posebno specialistično dejavnost (2. člen ZZDej).

S primarnim področjem zdravstva, se slej kot prej srečamo vsi. Koncesije za opravljanje javne službe na področju zdravstvene dejavnosti ureja mnogokrat spremenjeni in dopolnjeni ZZDej v 41. do 44. členu. Ta ureditev je nespremenjena od leta 1992 in potrebna sprememb povezanih z razmerji med javnopravnimi in zasebnopravnimi izvajalci ter pravom Evropske unije. Sam postopek podelitve koncesije ne predvideva javnega razpisa in je urejen kot upravni postopek, zato o podelitvi koncesije odloči na primarni ravni pristojni organ občinske uprave, ki pa mora v postopku pridobiti mnenje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije v nadaljevanju ZZZS in Zdravniške zbornice Slovenije ter soglasje ministrstva, pristojnega za zdravje. O podelitvi koncesije za zdravstveno dejavnost v ostalih primerih odloča ministrstvo, ki mora v postopku pridobiti mnenje ZZZS in Zdravniške zbornice Slovenije (Internet 2).

Javno službo na področju zdravstva od leta 1991 opravljajo tako javni zavodi kot zasebnopravni izvajalci s koncesijo - skupaj pa sestavljajo javni zdravstveni sistem. Oboji imajo svoje prednosti in slabosti, medsebojno pa se dobro dopolnjujejo. Na enak način se koncesije podeljujejo že od leta 1991, vendar pa to področje še ni v zadostni meri

usklajeno z zakonodajo Evropske unije, zato na ministrstvu za zdravje pripravljajo novo zakonodajo.

V javno zdravstveno službo je vključeno javno² državno zdravstvo in javno zasebno³ zdravstvo. Oboji so del javne zdravstvene službe. Obstoj javnega zdravstva zaradi podeljevanja koncesij ne more biti ogroženo, ker gre za prehode med dvema deloma istega sistema (Internet 2).

Zdravstvena dejavnost kot javna služba se opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe (4. člen ZZDej). To mrežo pa v 5. členu ZZDej na primarni ravni določa občina, na sekundarni in terciarni ravni pa država, pri čemer jo na sekundarni ravni določa po predhodnem mnenju zainteresiranih občin (5. člen ZZDej). Čeprav je to tudi temeljna razdelitev pristojnosti za zagotavljanje te mreže, pa je država dolžna zagotavljati v določenem delu in v nekaterih primerih tudi mrežo na primarni ravni. Zakon nadalje opredeljuje, da javno službo pod enakimi pogoji opravljajo javni zdravstveni zavodi in druge pravne in fizične osebe na podlagi koncesije. Zakon za opravljanje javnih služb (bivše dejavnosti posebnega družbenega pomena) ne predvideva le javnih zavodov, ki jih ustanovljata mesto in republika, ampak dovoljuje, da zdravstveno dejavnost opravljajo tudi zasebni izvajalci (osebe civilnega prava), za razliko od prejšnjega sistema, ki je poznal le javne zavode (osebe javnega prava) in za vse predpisuje določene pogoje, ki so značilni za opravljanje javnih služb. ZZDej v 43. členu določa, da mora koncesijska pogodba med drugim določiti vrsto opravljanja zdravstvene dejavnosti in obseg izvajanja javne službe (43. člen ZZDej). Zakon o zdravniški službi (Uradni list RS, št. 98/1999, 67/2002, 15/2003, 63/2003 Odl.US: U-I-291-00-15, 2/2004, 62/2004 Odl.US: U-I-

² Bolnišnice in zdravstveni domovi.

³ Zasebni izvajalci.

321/02-12, 47/2006) v nadaljevanju ZZdrS, določa razporeditve zdravniških delovnih mest v okviru javne zdravstvene službe po območjih in specialističnih področjih tako, da se zagotovi prebivalcem čim bolj enaka dostopnost do kakovostnih zdravstvenih storitev. Ta zdravniška delovna mesta so lahko v javnih zavodih, pravnih osebah s koncesijo in zasebnih zdravnikov s koncesijo.

Cilj novega (predloga) Zakona o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni dejavnosti je zagotoviti bolj učinkovito izvajanje javne službe v zdravstveni dejavnosti s spodbujanjem koncesij in drugih oblik javno-zasebnega partnerstva v tej javni službi. Hkrati je cilj tudi zagotoviti pregledno in konkurenčno podeljevanje koncesij za izvajanje javne službe v zdravstveni dejavnosti (Internet 2).

Če zdravstveno dejavnost kot javno službo opravljajo javni zdravstveni zavodi, je za njihovo ustanovitev potrebno soglasje ministrstva za zdravje. Pri tem morajo javni zdravstveni zavodi izpolnjevati predpisane strokovne, tehnične in ekološke pogoje, ustanovitelj pa jim mora za delo zagotoviti ustrezne materialne pogoje (25. do 27. člen ZZDej). Za opravljanje zdravstvene dejavnosti kot javne službe v drugih dveh možnih organizacijsko statusnih oblikah (kot druga pravna oseba ali kot zasebni zdravstveni delavec) pa je potrebna pridobitev koncesije od občine oziroma države (Starc, 2005).

1.1 Opis problematike magistrskega dela

Glede na aktualnost problematike, se bomo omejili na lokalno raven. V slovenski zakonodaji najdemo koncesije kar v 95 zakonih ter v več kot 90 drugih državnih predpisih in podzakonskih aktih. Obstaja tudi cela vrsta občinskih predpisov, ki urejajo koncesije na različnih področjih na območju posamezne občine. Števila teh občinskih

predpisov skorajda ni mogoče preveriti, ker so razpršeni v različnih uradnih glasilih, vendar pa jih lahko v grobem ocenimo na več kot tristo (Viler – Kovačič, 2004).

Ureditev koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva je neenotna in ustvarja med koncesionariji neenakopravnost in različne statute. Postopki za pridobitev koncesije so nehomogeni: klasični pristop podeljevanja koncesij (koncesijski akt, javni razpis, odločba o izbiri koncesionarja, koncesijska pogodba) je vpeljan le v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in 30/98) v nadaljevanju ZGJS in na področju naravnih dobrin, pa še tu se lahko v določenih primerih javni razpis izključi. V javnih službah je omenjeni način prisoten le na fitofarmaceutskem področju, področju upravljanja naravnih dobrin ter geodetske javne službe, saj se te koncesije podeljujejo na podlagi ZGJS. Na področju zdravstva ni ne koncesijskega akta in ne javnega razpisa, pač pa se koncesije podeljujejo na vlogo stranke.

Medtem, ko sorazmerno hitro najdemo izjemo na področju gospodarskih javnih služb, konkretno v ZGJS, ki določa, da se s predpisom o načinu izvajanja javne službe (3. člen ZGJS) lahko določijo primeri, ko se podeli koncesija brez javnega razpisa (tretji odstavek 36. člena ZGJS), v nasprotju s tem pa na področju zdravstvene dejavnosti izjem ne najdemo. Ker področni zakon ZZDej omogoča podelitev koncesije brez javnega razpisa, določbe o objavah javnih naročil ne pridejo v upoštevanje. Področje javnega razpisa v zdravstveni dejavnosti ureja nov predlog zakona⁴ o koncesijah v zdravstveni dejavnosti (Internet 1) .

Pomanjkljivosti sedanje ureditve izvirajo iz leta 1992, saj je ureditev v številnih vprašanjih ostala nespremenjena in je neuskaljena s pravom Evropske unije. Prva

⁴ V nadaljevanju predlogK.

skupina pomanjkljivosti se je pokazala že v teku uporabe ZZDej in se nanaša zlasti na vlogo javnega zavoda, katerega del programa prehaja v koncesijo, v postopku podelitve koncesije, ureditev razmerja med tem zavodom in koncesionarjem (najem prostorov, ureditev prehoda, usklajevanja izvajanja javne zdravstvene službe,...), nejasna in nepopolna določitev mreže javne zdravstvene službe, dvojnost urejanja razmerij⁵ (med koncesionarjem in koncedentom glede same koncesije ter med koncesionarjem in Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) glede financiranja)(Internet 2).

Mrežo javne zdravstvene službe predstavljajo materialni (prostori in oprema), organizacijski in kadrovski pogoji, ki vsem prebivalcem pod enakimi pogoji zagotavljajo ustavno pravico do zdravstvenega varstva (Internet 2). Gre namreč za prostore vključno z opremo, v katerih se je do podelitve koncesije opravljala ta zdravstvena dejavnost, to pa so v večini primerov prostori in oprema v lasti ustanovitelja javnega zavoda, ki je tudi koncedent. Zakon sicer omogoča enak dostop tako javnega zavoda kot tudi zasebnega zdravstvenega delavca za te prostore (šesti odstavek 5. člena ZZDej), v praksi pa je dostop koncesionarjem do teh prostorov otežen, zlasti pa jih lahko najamejo le pod manj ugodnimi pogoji, kot jih ustanovitelj zagotavlja javnemu zavodu (internet 2). Nova zakonska ureditev bi torej morala predvideti posebno ureditev oddajanja teh prostorov v najem.

Druga skupina pomanjkljivosti je neposredno nastopila z vstopom Republike Slovenije v Evropsko unijo. Gre za vprašanje konkurenčnosti in enakopravnosti pri dostopu do javnih sredstev ter preglednosti urejanja razmerij v zvezi s tem. Vendar so ta načela v pravnem redu Evropske unije podrobneje urejena v pravilih, ki urejajo javna naročila in

⁵ Gre za dvojno pogodbeno ureditev med koncedentom (občino) in koncesionarjem na eni strani ter med koncesionarjem in ZZZS na drugi. Nepovezanost obeh pogodb je eden od temeljnih problemov celotne sedanje ureditve koncesij na področju zdravstvene dejavnosti.

javne koncesije. Ta pravila so sicer v splošnem bila bolj ali manj dobro prenesena v slovenski pravni red z Zakonom o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00 in 2/04;) v nadaljevanju ZJN-1, ki v prilogi IB v 25. točki omenja tudi zdravstvene storitve kot storitve, na katere se nanašajo nekatera pravila javnega naročanja, vendar pa so posebne določbe ZZDej preprečevale uporabo pravil javnih naročil tudi na zdravstvene storitve. Neposredna uporaba prava Evropske unije pa terja uporabo prava o javnih naročilih ne glede na posebno ureditev v ZZDej (Internet 2). Kaže pa se tudi potreba po razmejitvi med javnim naročilom ter koncesijo.

V skladu z ZZDej je koncesija podeljena pravni ali fizični osebi (41. člen ZZDej) z odločbo (prvi odstavek 42. člena ZZDej). Ta oseba tudi v vseh primerih sklene koncesijsko pogodbo. To pomeni, da pravico opravljati javno zdravstveno službo pridobi oseba, na katero se glasi ta odločba. Drugačna razlaga ni mogoča po nikakršni pravni logiki. V primeru, da je koncesionar fizična oseba – zdravnik, je to seveda ta fizična oseba, v primeru, da je koncesionar pravna oseba (praviloma zavod ali gospodarska družba), pa imetnik pravice opravljati javno zdravstveno službo po koncesijski pogodbi ta pravna oseba (Internet 2).

V praksi nemalokrat zasledimo naslednje definicije: »1. Družbi Zdravko d.o.o. se podeljuje koncesija za opravljanje javne službe na področju splošne medicine. 2. Dejavnost iz 1. točke te odločbe opravlja v okviru koncesije Magda Aspirinček, dr. med., spec. spl. med.« ali »Družbi Zdravko d.o.o. se podeljuje koncesija za opravljanje javne službe na področju splošne medicine, ki jo bo opravljal Magda Aspirinček, dr. med., spec. spl. med.«. Take in podobne odločbe o podeljevanju koncesij različnim pravnim osebam, na vseh treh ravneh zdravstvene dejavnosti v praksi prevladujejo in so očitno posledica neenotnih navodil in usmeritev iz preteklosti ter nekritičnega povzemanja

vzorcev že obstoječih odločb (Starc, 2005). Po ZZDej je lahko koncesija podeljena le pravni ali fizični osebi ne pa neke vrste hibridni družbi.

Problem nastaja tudi pri vsakdanjem interpretiranju pojma „privatizacija zdravstva“, kjer v svojem bistvu noben prehod v zasebno dejavnost ne predstavlja privatizacije zdravstva. V skladu s predlogom zakona o koncesijah je beseda „koncesija“ interpretirana in obravnavana drugače, kot to ureja sedaj veljavna zakonodaja. Ravno tako se v ospredje postavlja vprašanje razgradnje zdravstvenega sistema oz. kolapsa zdravstvenih domov zaradi odhajajočih koncesionarjev, ter vprašanje možnosti dedovanja koncesij. Predlog zakona pa uvaja tudi nov pojem „koncesija gradnje“.

2 Hipotetični in metodološki del magistrskega dela

2.1 Delovne hipoteze in struktura magistrskega dela

Cilj nove zakonodaje je približevanje ureditve koncesij pravu Evropske unije. V magistrskem delu bomo skušali prikazati celotno ureditev koncesij na lokalni ravni na področju zdravstva v Sloveniji in njene pomanjkljivosti. Prikazali bomo tudi celoten postopek pridobitve koncesije na primarni ravni, ki je v pristojnosti občine. Kljub temu, da se s koncesijami s teoretičnega in praktičnega vidika ukvarja veliko število avtorjev, se s koncesijami ukvarjajo le na splošno, za področje zdravstva pa skoraj ne obstaja literatura, ki bi konsistentno in utemeljeno vzpostavila in opredelila ureditev koncesij na lokalni ravni ter njene konstitutivne elemente. Zato bo naše magistrsko delo nekakšno pionirsko delo na tem področju, saj bomo z njim zajeli vse elemente ureditve koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva in jih združili v neko konsistentno in smiselno celoto. Ne glede na ovire je torej naš glavni cilj v eno samo znanstveno in strokovno delo zajeti vse elemente, ki urejajo koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva.

Kot hipotetični okvir bomo postavili dve splošni hipotezi, ki jih bomo preverjali skozi celotno magistrsko delo. V prvem, začetnem delu magistrskega dela se bomo posvetili smiselni umestitvi ureditve koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva v slovensko javno upravo. Da bi lahko to storili, bomo seveda najprej morali definirati oziroma opredeliti temeljne pojme, med drugim pojme javne uprave, javnih služb, lokalne samouprave, občine ter koncesije. V drugem, najboljšežnejšem delu magistrskega dela se bomo osredotočili na slovensko ureditev koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva. V tem delu je temeljni cilj uveljaviti razvidno ureditev koncesij na lokalni ravni na področju zdravstva, ki bo sestavljena iz posameznih elementov. Prikazali bomo tudi postopek pridobitve koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva, ter vse elemente, s katerimi se v postopku srečuje.

***Hipoteza 1:** Občine imajo preveč avtonomije pri podeljevanju koncesij na področju zdravstva.*

***Hipoteza 2:** Slovenski sistem ureditve koncesij na lokalni ravni na področju zdravstva je neenoten.*

V tretjem delu magistrskega dela pa bomo predstavili še dva tuja sistema ureditve koncesij. V prvi vrsti gre za francoski sistem ureditve koncesij, za protiutež pa še britanski sistem ureditve koncesij. Oba sistema bomo primerjali s slovenskim sistemom, predvsem v luči bodoče ureditve koncesij v Sloveniji.

V podaljšani javni razpravi (obravnavi) je tudi nov predlog Zakona o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti in o svobodnih zdravnikih specialistih, ki je dostopen na spletnih straneh Ministrstva za zdravje. Zato bomo na koncu magistrskega dela, v četrtem delu, predstavili novosti, ki naj bi jih prinesel nov zakon, kot nov temeljni akt s področja ureditve koncesije na področju zdravstva in te predlagane rešitve primerjali z zdaj veljavnimi.

2.2 Metode in tehnike raziskovanja

V magistrskem delu bomo uporabili več medsebojno dopolnjujočih se znanstvenih metod in tehnik raziskovanja; na začetku predvsem analizo primarnih virov ter analizo sekundarnih virov, za prikaz postopka pridobitve koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva pa bomo uporabili tudi študijo primera ter intervju z zdravniki in visokim javnim uslužbencem, ki je strokovnjak na tem področju, v zadnjem delu pa bomo uporabili še mednarodno primerjalno študijo, ko bomo primerjali ureditve na raziskovalnem področju v nekaterih državah Evropske unije. Za preučevanje našega

področja bomo uporabili dostopno domačo in tujo literaturo (monografije, strokovne in znanstvene članke, strokovne razprave, študije, ..) ter obstoječe in tudi predlagane normativne rešitve. V okviru tega sklopa bomo uporabili tudi večje število internih gradiv, katere uporabljajo posamezne institucije, ki delujejo na našem področju. V začetnem in končnem delu, pa bomo uporabili tudi zgodovinsko in primerjalno metodo, v okviru katerih bomo skušali razložiti razvoj ureditve koncesij oziroma primerjali slovenski sistem ureditve koncesij z nekaterimi tujimi ureditvami.

3 Teoretska podlaga magistrskega dela

3.1 Opredelitev pojma javne službe

Avtor teorije o javni službi je francoski teoretik Duguit. Teorija javne službe izhaja iz koncepcije, da sodobna država ne more biti samo policija, zapori in davkarija, torej represivna organizacija, kakor je bila država v zgodovini, in tudi v času, ko so se z njo srečali socialni utopisti in pozneje marksisti, ampak mora opravljati oz. zagotavljati nekatere storitve, ki so neobhodno potrebne za življenje in delo ljudi oz. družbe kot celote, na sodobni stopnji razvoja pa jih ni mogoče zagotavljati na podjetniški oz. tržni način. Država⁶ naj ne drži samo biča v svojih rokah, ampak naj nudi tudi storitve. Ne more biti samo oblast, ampak mora biti tudi služba (Šmidovnik, 1985a: 137). Za Duguitovo šolo o javni službi je celotna država celokupnost⁷ javnih služb, vključno z državo samo. Seveda pa se ni mogoče pridružiti tej ideji o javni službi, ker ne gre samo za javno službo, ampak tudi za pojem javne oblasti, ki je bistvena sestavina javne uprave. Temu očitku pa je ideja javne službe že v Franciji sami močno podlegla. Dokaj brezpredmetni polemiki, kateri organi in organizacije v formalnem smislu spadajo pod pojem javne uprave, se izognemo samo s tem, če sprejmemo pojem javne uprave kot pojem odločanja v javnih zadevah (Bučar, 1969: 57).

⁶ Država je pravzaprav le federacija organov, ki opravljajo javno službo. Javne službe pa lahko opravljajo poleg države tudi nedržavne organizacije. Šole, bolnice, javni zavodi, javna podjetja...Določene javne službe lahko opravljajo tudi zasebniki. Odvetniško, zdravniško, lekarniško službo... vendar na poseben z zakonom predpisani način.

⁷ Mnogi teoretiki so začeli pojmovati javno upravo samo kot celokupnost tistih organov, ki imajo regulatorne in nadzorne funkcije v odnosu do tretjih oseb, državljanov in njihovih organizacij. Pojem javne uprave zožujejo na pojem državne uprave (Bučar, 1969: 58).

V preteklosti je bil pojem javne službe pojmovan tako široko, da je zajel celotno delovanje države in lokalnih skupnosti v javnem interesu. Duguit⁸ je označil javno službo kot vsako dejavnost, ki je neobhodno potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo (Rakočević in Bekeš v Virant, 2004: 129). V francoskem pravu je pojem javne službe še vedno pojmovan izredno široko, tako da zajema avtoritarno dejavnost državnih organov. Javna služba je vsaka dejavnost preko katere se zadovoljujejo javne potrebe. V okvir francoskega pojma javne službe tako npr. sodi pravosodje, diplomacija, skrb za javni red in mir... (Virant, 2004: 129). Pri nas je posebej sporno ali lahko štejemo v javno upravo tudi organizacije, ki opravljajo javno službo na posameznih področjih (npr. šolstvu, zdravstvu, socialnem varstvu, znanosti...). Pojem javna uprava je nastal v sodobni družbi prav zaradi tega, ker država ni več omejena samo na pravni sistem in varstvo tega sistema, ampak se je njena dejavnost⁹ izredno razširila na najrazličnejša področja, ki so bila v preteklosti domena privatnega podjetništva (Bučar, 1969: 57).

Pojem osebe v javni službi bi na ta način obsegal vse osebe, ki opravljajo kakršno koli dejavnost za katerikoli javni organ, trajno ali prehodno (Bučar, 1969: 588). Zgodovinsko najstarejše pojmovanje je upravno službo istovetilo z opravljanjem politične oblasti. Dalje lahko govorimo o političnem pomenu javne uprave glede na to, da je s svojo vsebino transformirala nekdanjo policijsko državo, v državo javnih služb v smislu zahteve, ki jo je ob začetku tega stoletja postavil Duguit (Šmidovnik, 1985a: 131). V poznejšem razvoju se upravna služba smatra kot beneficij, ki nosilcu daje posebne koristi in ga postavlja v privilegiran položaj nasproti drugim državljanom (Bučar, 1969:

⁸ Duguit je celotno državno regulacijo štel za skupek javnih služb. Duguit, traite de droit constitutionnel, navedeno po (Rakočević in Bekeš v Virant, 2004: 129).

⁹ Gre za opravljanje vrste dejavnosti podobno kot v gospodarstvu, le s to veliko razliko, da se te dejavnosti ne opravljajo po tržnih zakonitostih in da jih družba neposredno organizira in vodi.

598). Šele v novejši dobi je po sili razmer prodrlo naziranje, da je javna služba¹⁰ posebna družbena funkcija, ki jo nekdo opravlja zato, ker je taka dejavnost družbi potrebna in koristna, tako kot dejavnost na kateremkoli drugem področju (Šmidovnik, 1985a: 43).

V starejših zakonih, uveljavljenih pred Zakonom o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list RS, št. 32/93, v nadaljevanju ZGJS, najdemo namesto pojma javna služba, pojem dejavnost posebnega družbenega pomena. Termin dejavnosti posebnega družbenega pomena je bil po l.1963 uveden zaradi tega, ker naj bi pojem javne službe označeval dejavnost države. ZGJS je v prehodni določbi (68. člen ZGJS) vse te dejavnosti prekvalificiral v javne službe.

Pri nas ima pojem javna služba bistveno ožji pomen, saj zajema le servisno¹¹ dejavnost države in lokalnih skupnosti, ne pa tudi njihovih oblastnih funkcij. Javna služba označuje dejavnost in ne izvajalca te dejavnosti. Javna služba se izvaja v javnem interesu, za njeno zagotavljanje pa je odgovorna država ali lokalna skupnost. Izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti ter se izvaja po posebnem javnopravnem režimu (Virant, 2004: 129).

¹⁰ Javne službe so bile izločene iz javne uprave in prenesene na samostojne organizacije. (Cestna vzdrževalna dela, ptt dejavnost, komunalne dejavnosti, kulturne dejavnosti, šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo).

¹¹ Javne služne so pri nas torej le izraz servisne vloge države in lokalnih skupnosti.

3.1.1 Pojem javne službe¹²

Javne službe opravljajo svojo dejavnost neposredno po odločitvah nadrejenih organov javne uprave in predstavljajo samo stopnjo v realizaciji javne uprave kot upravljanja družbenih zadev. Vse te dejavnosti imajo sicer tudi svojo notranjo upravo, toda vse kar delajo v izvrševanju svoje osnovne funkcije delajo neposredno po odločitvah organov javne uprave. Ker gre za pretežni del takih dejavnosti, ki jih te organizacije¹³ opravljajo po strokovnih vidikih svojega področja, so organizacijsko sicer samostojne toda nadrejeni organ javne uprave jim določa področje in predmet dela, vrsto in obseg, kakovost in ceno in jih tudi neposredno financira (Bučar, 1969: 57).

Zlasti se bo organ ki odloča o družbenih koristih, odločil, da prepusti izvajanje svoje odločitve drugi, posebej ustanovljeni organizaciji, kadar taka odločitev sproži posebno, kontinuirano strokovno dejavnost, pri kateri gre v pretežni meri za neposredno delovanje na določenem strokovnem področju (npr. šolstvo, zdravstvo). Tudi te organizacije, ki izvajajo odločitve javnega organa, spadajo v sklop javne uprave, če so s strani javnega organa ustanovljene zato, da izvajajo njegove odločitve, če te odločitve morajo izvajati, in sicer tako in ob takih pogojih, kot jih je določil organ javne uprave

¹² Pojem javna služba je pri nas bistveno ožji kot v francoski teoriji, kjer pomeni praktično vsako dejavnost, ki je potrebna za obstoj družb. V Sloveniji pod pojmom javne službe razumemo predvsem njihovo servisno funkcijo, kjer javna služba pomeni neko dejavnost, preko katere se zagotavljajo javne dobrine, ki se izvaja v javnem interesu, za njeno izvajanje je odgovorna država ali lokalna skupnost, je izvezeta iz pravnega režima tržnih dejavnosti in se izvaja po posebnem javnopravnem režimu (Virant, 2004).

¹³ Pri nas smo uvedli sistem, v katerem so te organizacije popolnoma samostojne in delajo na podoben način kot podjetje. Samostojno postavljajo svoje programe dela, samostojno urejajo odnose s koristniki njihovih storitev, samostojno realizirajo, ugotavljajo in delijo svoj dohodek (Bučar, 1969).

(Bučar, 1969: 52 – 53). Delovanje strokovno tehnične uprave¹⁴ v službi organov javne uprave, ki odločajo, za javno upravo, ni bistvena sestavina.

Pojem javne službe je v našem pozitivnem pravu in teoriji opredeljen funkcionalno. Največji del dejavnosti posebnega družbenega pomena se opravlja v funkcionalnih organizacijah netržnega tipa. Javna služba je funkcionalni in ne organizacijski pojem. Je torej dejavnost in ne organizacija, ki to dejavnost opravlja. Osnovna ideja javne službe je v pojmu služiti in sicer služiti javnosti. Za javno službo torej ne moremo šteti upravnih dejavnosti represivne narave, kjer gre za uporabo oblastvenih ukrepov, pač pa le dejavnosti uslužnostne narave. Razlikovanje med njima pa je težavno. Služba javne varnosti ima gotovo obe naravi. Gre torej za dejavnosti na tehnični ravni kjer se zagotavljajo končne dobrine (Šmidovnik, 1985a: 137).

Javna služba je lahko, čeprav ni nujno, tudi poseben materialni beneficij. Nosilcu daje lahko celo nižje materialne prejemke kot služba v gospodarski organizaciji. Toda daje mu stalnost njegovega položaja, ki ga mnogi visoko vrednotijo. Služba v gospodarskih organizacijah je zvezana včasih tudi s precejšnjim tveganjem, ker je podvržena delovanju tržnih zakonitosti.

Javna služba je vezana na relativno zagotovljena sredstva iz proračuna. V večini dežel je zvezana tudi z zagotovljenim socialnim zavarovanjem (Bučar, 1969: 599).

Enaka dostopnost javnih služb za vse, mora biti v današnjih časih zagotovljena tako iz ekonomskih kot političnih razlogov. V javnih službah je danes zaposlen tako velik del prebivalstva, da bi neenakost v pogojih za vstop v javno službo predstavljala marsikje

¹⁴ Strokovno tehnična uprava daje organom odločanja samo potrebne informacije o dejanskem stanju, strokovne nasvete, potrebne za odločitve in posreduje sprejete odločitve prizadetim.

resne probleme. Javna služba mora kandidatu nuditi tudi možnost uspešne upravne kariere .

Javne službe so dejavnosti storitvene oziroma proizvodne narave iz okvira javne uprave. V okvir javnih služb lahko štejemo tako imenovane družbene dejavnosti¹⁵, dejavnosti s področja materialne infrastrukture¹⁶ in nekatere strokovne dejavnosti operativne narave¹⁷ v državni upravi (Šmidovnik, 1985a: 136).

Ideja javne službe je v tem, da je celoten nacionalni teritorij pokrit oz. preskrbljen s temi dejavnostmi, in da so na voljo vsakomur, vsak čas, ob čimbolj ugodnih pogojih, morda zastojn. Na teh izhodiščih počivajo nekatera pravila za poslovanje javnih služb.

Javne službe so vezane na zavestno usmerjeno iniciativo družbe, glede samega nastanka dejavnosti. Ne moremo pričakovati avtomatične reakcije, ki bi sledila potrebam. Ustanovitev šole je na določenem teritoriju potrebno načrtovati glede na število prebivalcev v tem območju.

Vezane so tudi na teritorij¹⁸ na katerem je potrebno zadovoljevati potrebe občanov.

Vežanost na naloge je potrebna, ker družba potrebuje točno določene dejavnosti (Osnovno šolanje, zdravstvo, komunalne storitve). Organizacije so torej vezane na vrsto nalog in na njihov obseg, izvajati pa jih morajo neprekinjeno¹⁹ v skladu z naravo

¹⁵ Med družbene dejavnosti štejemo dejavnosti na področju vzgoje in izobraževanja, na področju prosvete in kulture, na področju zdravstva, na področju veterinarstva, na področju socialnega varstva.

¹⁶ V področje materialne infrastrukture štejemo: komunalne dejavnosti, cestno gospodarstvo, ptt promet, železniško gospodarstvo, vodno gospodarsvo, energetska gospodarstvo.

¹⁷ Med strokovne dejavnosti operativne narave lahko štejemo: geodetsko službo, hidrometeorološko službo, seizmološko službo – *protipotresne dejavnosti*, službo državnih materialnih rezerv, službo prometne varnosti, kriminalistična služba itd.

¹⁸ Organizacija, ki opravlja te dejavnosti mora zadovoljevati potrebe prebivalstva na določenem območju.

¹⁹ Zdravstveni dom mora z dežurno službo zagotoviti najnujnejšo zdravstveno pomoč tudi ob nedeljah in praznikih.

posamezne dejavnosti. Organizacije pa morajo delati ob enakih pogojih za vse uporabnike (Šmidovnik, 1985a: 143 -144).

Pri javnih službah javni interes prevladuje nad zasebnim, čeprav lahko te dejavnosti izvajajo tudi zasebnopravni subjekti in pri tem pridobivajo dobiček. Javnopravni režim ureja država ali lokalna skupnost, odvisno od tega, ali gre za državno ali za lokalno javno službo. Javna služba je dejavnost, ki jo kot javno službo določi Zakon. Ker pravni režim javne službe pomeni omejitev svobode gospodarske pobude in konkurence, lahko ta pravni režim vzpostavi samo zakonodajalec (Virant, 2004: 130). Pojem javnih služb označuje vsebino dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu in zato terja določene značilnosti v primerjavi z običajnimi dejavnostmi, ki se izvajajo v okviru zasebnopravnega režima (Vlaj, 1998: 290).

Ko govorimo o javnih službah, se srečamo s pojmom javno dobro in javna infrastruktura. Javno dobro je izraz, ki označuje stvari, namenjene javni (splošni) rabi ali izvajanju javnih služb. V ožjem pomenu izraz javno dobro uporabljamo samo za stvari, namenjene javni (splošni) rabi. Javno dobro v širšem smislu lahko razdelimo na javno dobro v ožjem smislu in stvari namenjene izvajanju javnih služb. Javno dobro v ožjem smislu so nepremičnine, namenjene javni uporabi. Glede na način nastanka lahko govorimo o naravnem javnem dobru²⁰ in grajenem javnem dobru.²¹ Stvari namenjene izvajanju javnih služb, pa lahko razdelimo na tiste, ki so namenjene izvajanju gospodarskih javnih služb²² in tiste, ki so namenjene izvajanju negospodarskih javnih služb²³ (Virant, 2004: 153 - 154).

²⁰ Naravni vodotoki in jezera, morska obala, morje.

²¹ Javne ceste, trgi, parki in druge javne površine.

²² Vodovodna, kanalizacijska in energetska omrežja.

²³ Zgradbe šol, bolnišnic, muzejev itd.

Javne službe igrajo tudi vodilno vlogo pri organiziranju socialne solidarnosti z zagotavljanjem nujnih služb za zadovoljevanje javnih potreb. Uporabniki teh storitev uživajo enake pravice in varstvo, kot jih dajejo nacionalne javne službe.

3.1.2 Vrste javnih služb

Javne službe lahko razdelimo na gospodarske²⁴ in negospodarske, ki so določene s posameznimi področnimi zakoni. Oba krovna zakona, Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list RS, št. 32/93, v nadaljevanju ZGJS in Zakon o zavodih (ZZ), Uradni list RS, št. 12/91, 17/91, 55/92, 66/93, 8/96, 36/2000, v nadaljevanju ZZ, ne določata, katere dejavnosti so javne službe, temveč urejata le režim njihovega izvajanja. V nadaljevanju bomo našteali nekaj področij, kjer srečamo gospodarske javne službe.

3.1.2.1 Gospodarske javne službe²⁵

Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list RS, št. 32/93, v nadaljevanju ZGJS je krovni zakon gospodarskih javnih služb. V 1. členu na splošno določa gospodarske javne službe, nadaljnje pa določa način in oblike izvajanja gospodarskih javnih služb. V skladu z 2. členom se gospodarske javne službe določijo z zakoni s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture (2. člen ZGJS). Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

²⁴ Gospodarske javne službe delimo na državne in lokalne ter na obvezne in izbirne.

²⁵ Z gospodarskimi javnimi službami se 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 (1. člen ZGJS).

Po Bučarjevi klasifikaciji je treba v javni upravi opravljati dejavnosti, ki zagotavljajo družbi naslednje vrste dobrin: dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem²⁶ ne glede na njihov materialni in socialni položaj, nekatere dobrine je potrebno zaradi splošnega družbenega interesa posameznikom tudi vsiliti.²⁷ Dobrine pri katerih ni mogoče individualizirati neposrednega uporabnika, uporabniki so vsi ljudje, vendar jih ni mogoče ugotoviti in jim zaračunati uslug – t.i. kolektivne komunalne storitve,²⁸ ter dobrine katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabnikom. Tu načela tržnega gospodarstva ne pridejo v poštev, ker konkurenca ni mogoča, ker se na določenem območju pojavlja en sam proizvajalec²⁹ (Bučar, 1969: 45 – 46). 3. člen ZGJS določa vrste gospodarskih javnih služb, ki so republiške ali lokalne in so lahko obvezne ali izbirne. Obvezna gospodarska javna služba se določi z zakonom. Način opravljanja republiške gospodarske javne službe predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom tako, da je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov (3. člen ZGJS). V skladu s 6. členom ZGJS Republika oziroma lokalna skupnost zagotavlja gospodarske javne službe skladno s 7. členom tega zakona v naslednjih oblikah:

- 1. v režijskem obratu, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo,*

²⁶ deležni morajo biti osnovne izobrazbe, osnovnega zdravstvenega varstva, pravne varnosti, osebne in premoženjske varnosti.

²⁷ Obvezno zdravljenje nalezljivih bolezni, obvezna oddaja bolnika v bolnico, obvezno cepljenje živali, obvezna uporaba komunalnih storitev, obvezno obiskovanje osnovne šole itd.

²⁸ uporaba cest, pločnikov, trgov, javnih parkov, javne razsvetljave, službe javne varnosti.

²⁹ področje komunalnih dejavnosti v cestnem in vodnem gospodarstvu, ptt služba, elektrogospodarstvo, železniški promet.

2. *v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če to ni njihov cilj,*
3. *v javnem podjetju, 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, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno,*
4. *z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava,*
5. *z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od zgoraj navedenih alinej (6. člen ZGJS).*

8. člen določa, da se gospodarske javne službe financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti (8. člen ZGJS). Z določili 11. člena ZGJS strokovnotehnične, organizacijske in razvojne naloge na področju gospodarskih javnih služb³⁰ opravljajo direkcije, ki se ustanovijo po zakonu, ki ureja upravo, ali neposredno ministrstva oziroma ustrezne službe ali organi lokalnih skupnosti (11. člen ZGJS).

Nadzorstvena funkcija uprave se na področju izvajanja gospodarskih javnih služb kaže kot inšpekcijsko nadzorstvo, kot nadzorstvo zakonitosti dela organov lokalnih skupnosti, kot nadzorstvo zakonitosti splošnih in posamičnih aktov, ki jih izdajajo izvajalci javnih služb ter kot upravno nadzorstvo (Vlaj, 1998: 296).

ZGJS določa, da se gospodarske javne službe določijo s področnimi zakoni. Katere dejavnosti so gospodarske javne službe lahko ugotovimo le z analizo **področne**

³⁰ Gospodarske javne službe srečamo na področjih varstva okolja, energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in na drugih področjih gospodarske infrastrukture.

zakonodaje. Zaradi boljšega pregleda javnih služb bomo navedli tudi nekaj starejše neveljavne zakonodaje.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Uradni list RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006, 39/2006, Skl.US: U-I-51/06-5, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt, v nadaljevanju ZVO-1, v 148. členu določa, da so obvezne državne gospodarske javne službe varstva okolja naslednje:

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 (148. člen ZVO-1).*

Vlada določi način opravljanja obvezne gospodarske javne službe skladno z zakonom.

Zakon o komunalnih dejavnostih (ZKD), Ur.l. SRS, št. 8/1982, 32/1989, 42/1989, RS, št. 8/1991, 32/1993-ZGJS, 32/1993-ZVO, 44/1997-ZSZ (Ne velja od: 02.07.1993), je z uveljavitvijo ZGJS in Zakonona o varstvu okolja (ZVO-1) praktično v celoti prenehal veljati, določal pa je kot izbirni gospodarski javni službi oskrbo s plinom in s toplotno energijo iz omrežja.

Zakon o energetske gospodarstvu (ZEG),Ur.l. SRS, št. 33/1981, 29/1986, 32/1989, 42/1989, RS, št. 8/1991, 32/1993-ZGJS, 29/1995-ZPDF, 79/1999-EZ 8/2000 - popr. (Ne velja

od: 15.10.1999), je določal, da so bile javne službe na področju energetskega gospodarstva naslednje: dejavnost premogovništva, jedrsko, naftno – plinsko dejavnost, elektrogospodarske dejavnosti, dejavnost daljinskega oskrbovanja s toploto.

Sedaj veljavni **Energetski zakon (EZ)**, Ur.l. RS, št. 79/1999, v nadaljevanju EZ, v skladu z 20. členom določa, da je oskrba z električno energijo oziroma prenos električne energije obvezna republiška gospodarska javna služba (20. člen EZ).

V skladu z 30. členom je oskrba z zemeljskim plinom oziroma prenos zemeljskega plina obvezna republiška gospodarska javna služba (30. člen EZ). V 33. členu zakon določa še, da je oskrba s toplotno energijo in drugimi energetskimi plini iz omrežja oziroma distribucija toplote izbirna lokalna gospodarska javna služba (33. člen EZ). Na koncu pa v 43. členu omenja tudi oskrbo z gorivi.

Zakon o telekomunikacijah (ZTel), Uradni list RS, št. 35/1997, v nadaljevanju ZTel, v 4. členu določa, da so javne telekomunikacijske storitve naslednje: storitve govorne telefonije in teleksa ter prenosa in oddajanja programov Radiotelevizije. Navedene storitve se zagotavljajo kot obvezna gospodarska javna služba (4. člen Ztel).

Zakon o poštnih storitvah (ZPSto-1), Uradni list RS, št. 42/2002, 37/2004, v nadaljevanju ZPSto-1, v 3.členu določa univerzalne poštne storitve, do katerih imajo po dostopni ceni dostop vsi uporabniki poštne storitev, ne glede na njihovo geografsko lokacijo:

1. *prenos poštnih pošiljk do mase 2 kg,*
2. *prenos poštnih paketov do mase 20 kg,*
3. *storitev priporočene in vrednostne poštne pošiljke in*
4. *poštne pošiljke za slepe in slabovidne.*

Univerzalne poštne storitve pomenijo izvajanje poštne storitve tako v notranjem kot mednarodnem poštnem prometu (3. člen ZPSto-1).

Starejši Zakon o poštnih storitvah (ZPSto), Uradni list RS, št. 35/1997, 64/2001, 42/2002, v nadaljevanju ZPSto, v 4. členu določa, da Republika Slovenija zagotavlja kot obvezno gospodarsko javno službo poštno storitve prenosa pisem do mase 1000 g, dopisnic in telegrafskih sporočil v notranjem in mednarodnem prometu (4. člen ZPSto), v 5. členu pa določa, da poštno storitve v pogojih gospodarske javne službe izvaja javno podjetje, v katerega se preoblikuje Pošta Slovenije, d.o.o. (5. člen ZPSto).

Zakon o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži ter reorganizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja Slovenske Železnice, Uradni list RS, št. 71/93, v 3. členu določa, da v okviru železniških prometnih storitev zagotavlja država zaradi javnega interesa:

1. storitve vzdrževanja in razvoja železniške infrastrukture;
2. storitve železniškega potniškega prometa;
3. storitve železniškega kombiniranega prometa;
4. varnost in urejenost železniškega prometa (3. člen tega zakona).

Zakon o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-1), Uradni list RS, št. 59/2001, 76/2003, 63/2004, 131/2006-ZPCP-2, 5/2007 - popr. (Ne velja od: 29.12.2006), v nadaljevanju ZPCP-1, je v 30. členu določal, da javni linijski prevoz potnikov, razen v mestnem prometu, zagotavlja država kot javno dobrino z gospodarsko javno službo in na podlagi javnega razpisa. Najugodnejšim ponudnikom prevozov podeli koncesije (30. člen ZPCP-1).

Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ), Uradni list RS, št. 44/1997, 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 (Ne velja od: 01.01.2003), v nadaljevanju ZSZ, je v 7. členu določal, da gospodarjenje s stavbnimi zemljišči obsega: pridobivanje, prodajo, menjavo in oddajanje zemljišč za gradnjo; ter graditev javne infrastrukture, s katero se zagotavlja uporabnost

zemljišč glede na njihov namen (7. člen ZSZ). V skladu z 8. členom pa je določal, da je gospodarjenje s stavbnimi zemljišči obvezna gospodarska javna služba, določa pa tudi, da lahko več občin za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči ustanovi skupno gospodarsko javno službo (8. člen ZSZ).

Zakon o vodah (ZV-1), Uradni list RS, št. 67/2002, 110/2002-ZGO-1, 2/2004, 41/2004-ZVO-1, v nadaljevanju ZV-1, v 161. členu določa, da država zagotavlja izvajanje naslednjih javnih gospodarskih služb iz tega zakona:

1. obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture, namenjene ohranjanju in uravnavanju vodnih količin (tretji odstavek 81. člena ZV-1), je obvezna javna služba,
2. obratovanje, vzdrževanje in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda (prvi odstavek 93. člena ZV-1), je obvezna državna ali lokalna gospodarska javna služba,
3. izvedba izrednih ukrepov v času povečane stopnje ogroženosti zaradi škodljivega delovanja voda (prvi odstavek 95. člena ZV-1), je obvezna javna služba,
4. vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč (prvi odstavek 98. člena ZV-1), je obvezna javna služba.

Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč (ZPPDUP), Uradni list SRS, št. 34/1984, SFRJ, št. 83/1989, SRS, št. 5/1990, RS, št. 26/1990, 10/1991, 17/1991-I-ZUDE, 13/1993, 66/1993, 66/2000 Odl.US: U-I-48/97-12, 61/2002 Odl.US: U-I-54/99-14, 110/2002-ZGO-1, 2/2004, v nadaljevanju ZPPDUP, v skladu z 2. členom določa, da je pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč komunalna dejavnost posebnega družbenega pomena, torej gre za javno službo (2. člen ZPPDUP).

Zakon o javnih cestah (ZJC), Uradni list RS, št. 29/1997, 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 Odl.US: U-I-325/04-8, v nadaljevanju ZJC, v 1. členu določa da so javne ceste državne in občinske ceste. Ta zakon določa status in kategorizacijo javnih cest, določa enotna pravila in strokovne podlage za graditev in vzdrževanje vseh javnih cest, zaradi zagotovitve čim bolj enakih pogojev za kakovosten in varen prevoz vsem uporabnikom cest na celotnem cestnem omrežju v državi, določa obvezno gospodarsko javno službo za zagotavljanje usposobljenosti teh cest za varen in neoviran promet ter ureja upravljanje, graditev, vzdrževanje in varstvo državnih cest in prometa na njih (1. člen ZJC), v skladu z 8. členom pa določa naslednje obvezne gospodarske javne službe za javne ceste:

1. vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v dobrem stanju, za zagotavljanje prometne varnosti in prevoznosti javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in njihovega varovalnega pasu ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah (gre za redno vzdrževanje javnih cest) in
2. organiziranje vzdrževalnih del, ki se na javnih cestah opravljajo v mejah cestnega sveta in v daljših časovnih obdobjih zaradi izboljševanja in obnavljanja njihovih prometnih in varnostnih lastnosti (gre za obnavljanje javnih cest) (8. člen ZJC).

Način opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest določi Vlada Republike Slovenije, rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja občinskih cest pa občina.

Zakon o državni upravi (ZDU-1), Ur.l. RS, št. 52/2002, 56/2003, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 123/2004, 93/2005), v nadaljevanju ZDU-1, v 13. členu določa, da uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom. Opravljanje javnih služb se zagotavlja v javnih zavodih in gospodarskih družbah ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon, lahko pa tudi v upravnih organih (13. člen ZDU-1). ZDU-1 je pomemben po eni strani zaradi tega, ker ureja naloge uprave na področju javnih

služb, organizacijske oblike njihovega izvajanja ter razmerja do izvajalcev javnih služb. Po drugi strani pa je zakon o upravi z vidika izvajanja gospodarskih javnih služb pomemben tudi zaradi nadzorstvene funkcije uprave. Državna uprava zagotavlja opravljanje javnih služb iz pristojnosti Republike Slovenije. Pri tem izvaja tudi nadzorstvo nad zakonitostjo dela javnih podjetij in javnih zavodov in instančno nadzorstvo nad posamičnimi akti, s katerimi ti odločajo o pravicah in dolžnostih državljanov in organizacij. Poleg tega uprava v skladu z zakonom opravlja tudi strokovno nadzorstvo nad dejavnostjo javnih služb, tistih, katerih ustanovitelj je Vlada Republike Slovenije (Vlaj, 1998: 295).

3.1.2.2 Negospodarske javne službe

Zakon o zavodih (ZZ), Uradni list RS, št. 12/91, 17/91, 55/92, 66/93, 8/96, 36/2000, v nadaljevanju ZZ, v 1. členu ureja statusna vprašanja zavodov.³¹ V skladu z 3. členom ZZ se za opravljanje javnih služb ustanovijo javni zavodi (3. člen ZZ). Javni zavodi se lahko ustanovijo tudi za opravljanje dejavnosti, ki niso opredeljene kot javne službe, če se opravljanje dejavnosti zagotavlja na način in pod pogoji, ki veljajo za javno službo. Javne zavode ustanovijo Republika Slovenija, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe.

Peto poglavje ZZ v 22. členu opredeljuje, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu Republika Slovenija, občina ali mesto (22. člen ZZ).

³¹ Zavodi so organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (1. člen ZZ).

V skladu s 23. členom javne službe opravljajo javni zavodi. Javno službo pa lahko opravlja tudi drug zavod na podlagi koncesije (23. člen ZZ). 26. člen ZZ določa, da organ, ki daje koncesijo (koncedent), in zavod, ki se mu daje koncesija (koncesionar), skleneta pogodbo o koncesiji. S pogodbo o koncesiji se uredijo razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe med koncedentom in koncesionarjem ter določijo pogoji, pod katerimi mora koncesionar opravljati javno službo, v skladu s predpisi, ki urejajo javno službo. V skladu s tem členom, pa da lahko koncedent koncesionarju v uporabo za opravljanje javne službe tudi potrebne prostore in opremo (26. člen ZZ).

Koncesija za opravljanje javne službe, pa se lahko da tudi podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje (28. člen ZZ).

Negospodarske javne službe srečamo na področjih dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja. Zakon o zavodih določa v 22. členu, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oz. odlokom občine na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali občina.

Med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami obstaja nekaj bistvenih razlik. Gospodarske javne službe se običajno izvajajo "monopolno"; če je neka dejavnost gospodarska javna služba, jo izvaja en subjekt ali omejeno število subjektov. Na področju negospodarskih javnih služb praviloma ni tako. Z zdravstveno, izobraževalno,

kulturno dejavnostjo³² se lahko ukvarja vsakdo, ki izpolnjuje predpisane pogoje (Mužina, 2002: 6).

Druga bistvena razlika je v tem, da se gospodarske javne službe, če in kolikor je mogoče, financirajo preko cen storitev, negospodarske pa iz javnih sredstev.³³ Zato se na področjih zdravstva, kulture, izobraževanja itd. kot javna služba opravlja le tisti del dejavnosti, ki se financira iz javnih sredstev. Izven tega obsega pa se lahko dejavnost opravlja tudi kot gospodarska (tržna) dejavnost z namenom pridobivanja dobička. Na posameznih področjih t.i. družbenih dejavnosti država in lokalne skupnosti sprejemajo akte, ki za določeno obdobje opredelijo obseg javne službe na posameznih področjih. Obseg javne službe je seveda neposredno povezan z obsegom javnih sredstev, ki so namenjena izvajanju javne službe (Virant, 2004: 135).

Negospodarske javne službe v EU

Evropska komisija v Zeleni knjigi o storitvah v javnem interesu³⁴ razlikuje gospodarske³⁵ in negospodarske službe, ker se določbe EU o svobodi opravljanja storitev, pravici do ustanavljanja, konkurenci in državni pomoči nanašajo samo na gospodarske službe. Glede opredelitve gospodarskih in negospodarskih služb pa je v Zeleni knjigi navedeno, da je vsako ponujanje dobrin in storitev na trgu gospodarska dejavnost (internet 8).

Evropska komisija v Zeleni knjigi o storitvah v javnem interesu navaja kot primer negospodarskih javnih služb tiste, ki so notranje povezane s delovanjem države, kot so

³² Na področju navedenih dejavnosti, se poleg javne službe, praviloma lahko opravlja še navadna tržna dejavnost.

³³ Proračun in posebni namenski javni skladi.

³⁴ Green paper on services of general interest.

³⁵ Gospodarska javna služba je tista, za katere dobrine oziroma storitve obstaja trg oziroma tržna načela.

nacionalno izobraževanje, obvezno socialno varstvo in druge pretežno socialne funkcije, ki se izvajajo neprofitno (internet 8).

Načine izvajanja javnih služb urejata ZGJS in ZZ. Ureditev načinov izvajanja javnih služb je po ZZ dokaj skopa. ZZ pa ravno tako kot ZGJS ne določa vrste javni služb, zato bomo navedli nekaj primerov področne zakonodaje, ki podrobneje ureja specifikke teh področij.

Zakon o zdravstveni dejavnosti ZZDej, v 4.členu določa, da se zdravstvena dejavnost kot javna služba opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe (4. člen ZZDej). Javna zdravstvena služba se opravlja na primarni, sekundarni, in terciarni ravni (2. člen ZZDej). Merila za postavitve mreže javne zdravstvene službe se določijo s planom zdravstvenega varstva Republike Slovenije (4. člen ZZDej). Mrežo javne zdravstvene službe na primarni ravni določa in zagotavlja občina, na sekundarni in terciarni pa država (5. člen ZZDej). Javna zdravstvena služba se financira iz sredstev zdravstvenega zavarovanja.

ZZ pozna poleg javnega zavoda še en način za izvajanje javne službe – koncesijo.³⁶ ZZ ne govori o javnem razpisu oz. sploh ne ureja postopka oddaje koncesije. Določeno je le, da koncedent in koncesionar skleneta pogodbo v kateri uredita medsebojna razmerja in pogoje opravljanja javne službe. Koncesija se lahko da za določen ali nedoločen čas.

³⁶ Dokaj podrobno ureja koncesijo Zakon o zdravstveni dejavnosti ZZDej, v 25. členu govori tudi o zdravstvenih zavodih, v 35. členu govori o zasebni zdravstveni dejavnosti, od 41. do 45. člena pa govori o koncesiji za opravljanje javne službe v zdravstveni dejavnosti.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), Uradni list RS, št. 12/1996 (23/1996 - popr.), 101/1999 Odl.US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl.US: U-I-68/98-42, 108/2002, 34/2003, 79/2003, 65/2005, 117/2005 Odl.US: U-I-240/04-11, 129/2006, 101/2007 Odl.US, v nadaljevanju ZOFVI, v 5. členu določa, da dejavnost vzgoje in izobraževanja opravljajo vzgojitelji, pomočniki vzgojiteljev, učitelji, predavatelji višjih strokovnih šol, svetovalni delavci in drugi strokovni delavci v javnih in zasebnih vrtcih in šolah.

Zasebniki lahko opravljajo dejavnost vzgoje in izobraževanja v okviru vrtca oziroma šole, lahko pa tudi samostojno, če z zakonom ni določeno drugače. Vzgoja in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami se izvaja samo kot javna služba (5. člen ZOFVI). V skladu z 10. členom ZOFVI javna služba na področju vzgoje in izobraževanja obsega programe³⁷ za predšolske otroke, vzgojne programe domov za učence in dijaških domov, vzgojni in posebni program vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, ki jih sprejme pristojni strokovni svet, in izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister, ter dejavnosti in naloge, potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja (10. člen ZOFVI). V skladu z 11. členom ZOFVI se za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in šole, zasebni vrtci in šole ter zasebniki, ki imajo koncesijo (11. člen ZOFVI).

Zakon o visokem šolstvu (ZVis), Uradni list RS, št. 67/1993, 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, 63/2004, 94/2006, 59/2007-ZŠtip (63/2007 - popr.), v nadaljevanju ZVis, v 9. členu določa,

³⁷ Programe opravljajo javni vrtci in šole, javni domovi za učence in dijaški domovi, javni zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami in javne organizacije za izobraževanje odraslih, na podlagi koncesije pa tudi zasebni vrtci in šole oziroma domovi za učence in dijaški domovi, zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami in zasebne organizacije za izobraževanje odraslih ter zasebniki, če je tako določeno z zakonom.

da za opravljanje javne službe v visokem šolstvu Republika Slovenija ustanavlja javne visokošolske zavode oziroma druge javne zavode³⁸ (9. člen ZVis). Ta zakon ureja statusna vprašanja visokošolskih zavodov, pogoje za opravljanje visokošolske dejavnosti, opredeljuje javno službo v visokem šolstvu in ureja način njenega financiranja. Torej javno službo v visokem šolstvu izvajajo visokošolski zavodi: univerze, fakultete, umetniške akademije in visoke strokovne šole (2. člen ZVis).

Zakon o socialnem varstvu (ZSV), Uradni list RS, št. 54/1992 (56/1992 - popr.), 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.), 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG, v nadaljevanju ZSV, v 41.b členu določa, da lahko storitve, ki jih zakon določa kot javno službo, opravljajo v okviru mreže javne službe pod enakimi pogoji javni socialno varstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu (41.b člen ZSV). V skladu z 42. členom ZSV javna služba na področju socialnega varstva obsega naslednje storitve: socialno preventivo, prvo socialno pomoč, osebno pomoč, pomoč družini za dom in na domu, institucionalno varstvo, vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji (42. člen ZSV). V skladu z 43. členom država zagotavlja mrežo javne službe za socialno preventivo, za prvo socialno pomoč, za osebno pomoč, za pomoč družini za dom, za institucionalno varstvo, ter za vodenje in varstvo ter zaposlitev pod posebnimi pogoji, občina pa zagotavlja mrežo javne službe za pomoč družini na domu (43. člen ZSV).

Na področju negospodarskih javnih služb, so za določanje, v kakšnem obsegu se bodo posamezne dejavnosti izvajale kot javne službe, pomembni zlasti motivi socialne politike. Z zagotavljanjem izvajanja teh dejavnosti in z njihovim financiranjem iz javnih

³⁸ Članice univerze in študentske domove.

sredstev država oz. lokalna skupnost zagotavlja vsakemu državljanu vsaj minimalni obseg teh storitev ne glede na njihovo finančno stanje (Virant, 2004: 131).

Torej krovni zakon, ki ureja izvajanje negospodarskih javnih služb³⁹ je ZZ. Ker je zakon v tem delu dokaj skop, najdemo podrobnejšo ureditev v področni zakonodaji. Zakon o zavodih ureja statusna vprašanja zavodov – organizacij, ki se ustanovijo za opravljanje nepridobitne – neprofitne dejavnosti. Zavod se za razliko od gospodarske družbe s katero upravlja kapitaska večina, upravlja po tripartitnem načelu – upravljajo ga ustanovitelj, izvajalci, in uporabniki dejavnosti. Javni zavod ima enake statusne značilnosti kot drugi zavodi, razen nekaterih posebnosti. Ustanovitelj je država ali lokalna skupnost, kot soustanovitelj pa lahko nastopajo tudi subjekti zasebnega prava.

Za zagotavljanje javnih služb sta, kot smo videli odgovorni država ali lokalna skupnost. Država ali lokalna skupnost lahko zagotavljata javno službo preko organov javne uprave, preko posebej za ta namen ustanovljenih organizacij ali pa preko oseb zasebnega prava. Pri nas se javna služba le redko izvaja v okviru organizacijskih oblik državne ali občinske uprave. Javnih služb torej ne izvajajo organi javne uprave sami.

³⁹ Za izvajanje javnih služb na poodročju t.i. družbenih negospodarskih dejavnosti se ustanovijo javni zavodi.

3.1.2.3 Lokalne javne službe⁴⁰

Vlaj navaja lokalne javne službe, ki so v Evropski listini o lokalnih javnih službah opredeljene kot organizacije, ki pod neposrednim ali posrednim nadzorom lokalne politične oblasti delujejo v javnem interesu z zagotavljanjem vrste storitev za prebivalstvo na določenem ozemlju. Odvisno od države ali razmer lahko lokalne javne službe delujejo v različnih oblikah organizacij.⁴¹ Javne službe so dodeljene lokalnim ali regionalnim oblastem različnih tipov in ravni. V nekaterih državah je pristojnost za upravljanje⁴² določenih lokalnih javnih služb dana skupnim organom na katere so prenesena pooblastila pristojnih oblasti. Zagotovitev javnih služb na lokalni ravni vključuje uporabo znatnih finančnih sredstev, ki težijo k povečanju, da bi se zadovoljilo povpraševanje po teh storitvah. Nastale so nove potrebe in naraslo je tudi število uporabnikov, ki želijo bolj različno in izboljšano ponudbo (Vlaj, 1998: 288 - 289).

Zakon o varstvu okolja ZVO-1, je pomemben zlasti zato, ker je eden redkih zakonov, ki v 149. členu izrecno določa, kaj se šteje za lokalno gospodarsko javno službo. V skladu s 149. členom ZVO-1 so obvezne občinske oziroma lokalne gospodarske javne službe varstva okolja naslednje:

1. *oskrba s pitno vodo,*
2. *odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,*
3. *zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov,*

⁴⁰ Lokalne javne službe oblikujejo vsakodnevno okolje lokalnega prebivalstva in v veliki meri določajo kakovost njihovega življenja. Te službe so ena od življenjskih razsežnosti lokalne samouprave. Izobraževanje in usposabljanje, rekreacija, kultura, šport, oskrba s pitno vodo, zbiranje in ravnanje z odpadki, zdravstvo, javne površine, varstvo okolja, prevoz, turizem, ustanovitev podjetniških con, mestno načrtovanje, stanovanja, šolske kuhinje, socialno varstvo, ogrevanje, itd.

⁴¹ Kot javnopravna ali zasebnopravna podjetja.

⁴² Nekatere lokalne službe so lahko v javnem upravljanju, druge pa so lahko vodene na komercialni podlagi, ter sprejmejo upravljanje in organizacijske metode, ki so blizu tistim v zasebnih organizacijah.

4. *odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in*
5. *urejanje in čiščenje javnih površin (149. člen ZVO-1).*

Občina mora zagotovi izvajanje javnih služb skladno s predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe. Če občina ne zagotovi izvajanja obvezne gospodarske javne službe, jo zagotovi država na območju občine in za njen račun. Način zagotovitve določi vlada.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Ur.l. RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99, 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-2/06-22, 14/2007-ZSPDPO, 60/2007, v nadaljevanju ZLS, uvršča gospodarske javne službe med lokalne javne zadeve, ki so kot take razvidne iz 21. člena (za mestne občine tudi iz 22. člena). Poleg tega sta z vidika izvajanja gospodarskih javnih služb pomembni dve poglavji zakona o lokalni samoupravi in sicer šesto in sedmo poglavje. V šestem poglavju sta urejeni premoženje in financiranje občine. V sedmem poglavju pa zakon na kratko ureja občinske javne službe. Pri tem zgolj našteva načine izvajanja javnih služb in določa, da način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače.

ZLS v skladu z 21. členom določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z

zakonom.

Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- *upravlja občinsko premoženje;*
- *omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;*
- *načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;*
- *ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;*
- *v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;*
- *pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;*
- *skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;*
- *ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;*
- *ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;*
- *pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju;*
- *pospešuje razvoj športa in rekreacije;*
- *pospešuje kulturnoumetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;*
- *gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;*

- *opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;*
- *organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;*
- *skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;*
- *organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;*
- *organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;*
- *določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;*
- *sprejema statut občine in druge splošne akte;*
- *organizira občinsko upravo;*
- *ureja druge lokalne zadeve javnega pomena (21. člen ZLS).*

22. člen ZLS govori o tem, da poleg lokalnih zadev javnega pomena mestna občina na podlagi in v skladu z zakoni, ki urejajo posamezna področja, kot svoje naloge opravlja še z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (22. člen ZLS). 52. člen določa, da lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve.

Lastni viri občine so:

1. davki in druge dajatve,
2. dohodki od njenega premoženja.

Država zagotavlja občinam, ki ne morejo financirati lokalnih zadev javnega pomena v primerni višini iz lastnih virov, dodatna sredstva (52. člen ZLS).

V skladu z 53. členom ZLS pa za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji prihodki:

1. *davek od premoženja,*
2. *davek na dediščine in darila,*

3. *davok na dobitke od iger na srečo,*
4. *davok na promet nepremičnin,*
5. *drugi davki, določeni z zakonom (53. člen ZLS).*

Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini tudi prihodki iz dohodnine.

Sedmo poglavje ZLS pa določa občinske javne službe. Z določili 61. člena ZLS občina zagotavlja opravljanje javnih služb, ki jih sama določi in javnih služb, za katere je tako določeno z zakonom (lokalne javne službe).

Opravljanje lokalnih javnih služb zagotavlja občina:

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

Dvoje ali več občin lahko zaradi gospodarnejšega in učinkovitejšega zagotavljanja javnih služb skupaj ustanovi javni zavod ali javno podjetje (61. člen ZLS). 62. člen pa določa, da način in pogoje opravljanja lokalnih javnih služb predpiše občina, če zakon ne določa drugače (62. člen ZLS).

Na obravnavanem področju je prva in gotovo temeljna pristojnost občine, določanje lokalnih javnih služb in predpisovanje načina njihovega izvajanja. Celotna ureditev gospodarskih javnih služb v občini naj bi kot sistemska ureditev temeljila na odloku, ki kot temeljni akt določa vrsto javnih služb in razdeljuje pooblastila za nadaljnje urejanje izvedbene narave.

Občina lahko sama ali skupaj z drugimi zaradi učinkovitega zagotavljanja izvajanja gospodarskih javnih služb ustanovi tudi direkcijo⁴³ kot del svojih upravnih služb, torej s predpisom, ki bo urejal te službe. Občina lahko namesto direkcije ali celo poleg nje ustanovi javni holding za področje posamezne ali več gospodarskih javnih služb. ZGJS mu določa celo vire financiranja med katerimi so sredstva pridobljena na podlagi lastninskega preoblikovanja in privatizacije (Vlaj, 1998: 298 - 299).

Če gre za Republiške javne službe, jih po zakonu v celoti financira država. Če pa gre za lokalne javne službe, je njihovo financiranje odvisno od tega, ali gre za obvezne ali pa za izbirne lokalne javne službe. Med tem, ko je za izbirne določeno, da jih financira občina sama, je za obvezne lokalne javne službe določeno, da se njihovo proračunsko financiranje razmeji med državo in občino na način, ki ga določa zakon. Gospodarske javne službe se financirajo tudi s ceno javnih dobrin in iz drugih virov, ki jih bo na področju komunalnih dejavnosti občina določila z odlokom, lahko pa bodo določeni tudi z zakonom, kadar bo šlo za obvezne lokalne javne službe (Vlaj, 1998).

ZGJS v skladu z 59. členom določa financiranje gospodarskih javnih služb, kjer določa, da se lahko le te financirajo preko cene proizvoda ali storitve, ki je lahko tudi v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila (59. člen ZGJS).

Zakon o javnih financah (ZJF),⁴⁴ Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, v nadaljevanju ZJF, v prvem odstavku 1.

⁴³ Namen ustanovitve direkcije je opravljanje strokovnotehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog na področju gospodarski javnih služb (načrtovanje, investiranje, izvajanje postopkov v zvezi s podeljevanjem koncesij ipd.), pa tudi strokovni nadzor nad izvajalci javnih služb.

⁴⁴ Določbe tega zakona, ki se nanašajo na neposredne uporabnike občinskega proračuna, veljajo tudi za ožje dele občin, ki so pravne osebe, če s tem zakonom ni drugače določeno.

člena določa, da se s tem zakonom urejajo sestava, priprava in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in proračunov lokalnih samoupravnih skupnosti, upravljanje s premoženjem države in občin, zadolževanje države oziroma občin, poročstva države oziroma občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor (prvi odstavek 1. člena ZJF). V skladu z drugim odstavkom 1. člena ZJF Zakon določa tudi pravila, ki se uporabljajo za Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, za javne sklade, javne zavode in agencije pri sestavi in predložitvi finančnih načrtov, upravljanju z denarnimi sredstvi, zadolževanju, dajanju poroštov, računovodstvu, predložitvi letnih poročil in proračunskem nadzoru (drugi odstavek 1.člena ZJF). Ta zakon pa ureja tudi zadolževanje ter dajanje poroštov javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih ima država oziroma občina odločujoč vpliv na upravljanje (tretji odstavek 1. člena ZJF).

3.2 Opredelitev pojma javna uprava

Naj uvodno navedem zanimivost, da ima sodobna znanost o javni upravi korenine pravzaprav v gospodarstvu. Kot pionirja bi lahko smatrali Fredericka Winslowa Taylorja (1850 – 1915) v ZDA in rudarskega inženirja Francoza Henry Fayola (1841 – 1925). Taylor govori, da gre v proizvodnem procesu za upravljanje, ki mora biti čimbolj sinhronizirano in ekonomično, Fayol⁴⁵ pa je postavljaj osnove za organizacijo in vodenje podjetja (Bučar, 1969: 81).

⁴⁵ Fayol je obravnaval upravo kot eno izmed funkcij v organizaciji, ki zajema predvidevanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in kontroliranje (Šmidovnik, 1985a: 30).

Da bi lahko opredelili pojem javne uprave moramo najprej opredeliti splošno teorijo sistemov.

Splošna teorija sistemov izhaja iz pojmovanja, da so vse stvari in pojavi na svetu sistemi, ki so sestavljeni iz določenih delov. Če želimo neki sistem spoznati, moramo poznati njegove lastnosti, funkcije in sestavne dele ter njihovo medsebojno povezanost. To velja tako za fizične kot tudi za družbene sisteme, ki jih Pusić⁴⁶ imenuje sistemi sodelovanja ljudi (Pusić, 1985: 33). Haček navaja, da je upravni sistem - sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije. Elementi upravnih sistemov – upravnih organizacij – so skupine ljudi, medsebojno povezane na način, ki zagotavlja najbolj optimalno doseganje skupnih ciljev (Haček, 2001: 22). Upravne organizacije kot organizacije, ki opravljajo družbene naloge na podlagi delitve oblasti, so podvrsta sistemov sodelovanja ljudi. Upravne sisteme delimo na *teritorialne upravne sisteme*, *funkcionalne upravne sisteme* in *asociativne upravne sisteme* (Pusić, 1985: 63–66).

Teritorialni upravni sistemi,⁴⁷ ki so danes težišče upravljanja, vključujejo državno upravo v ožjem smislu – centralno, regionalno in lokalno – torej upravne organizacije, ki so temelj politične oblasti. Funkcionalni upravni sistemi⁴⁸ vključujejo podjetja in ustanove v tolikšni meri, kolikor se njihova dejavnost v posamezni državi šteje za družbeno dejavnost ne glede na to, ali so formalno del državne uprave v širšem smislu ali ne. Asociativni upravni sistemi⁴⁹ pa vključujejo združenja in organizacije, ki so namenjeni povezovanju zasebne pobude posameznikov zaradi lažjega uresničevanja

⁴⁶ Upravni sistemi kot sistemi sodelovanja ljudi so po njegovem mnenju skupek oblik obnašanja in ravnanja, s katerimi ljudje vzpostavljajo medsebojne odnose pri delu, ki je usmerjeno k določenemu cilju (Pusić, 1985: 33).

⁴⁷ Teritorialni upravni sistemi so večinoma tudi instrumenti politične oblasti.

⁴⁸ Funkcionalni upravni sistemi združujejo upravne organizacije.

⁴⁹ Značilne težave teh sistemov izhajajo predvsem iz same narave skupnosti. Gre predvsem za vprašanje definiranja položaja posameznika znotraj skupnosti in vprašanje postavitve mej pri izbiri sredstev za doseg ciljev.

skupnih interesov, ki se v posamezni državi štejejo tudi za družbene interese (Haček, 2001: 24).

Upravni sistem⁵⁰ kot družbeni sistem spada v skupino tako imenovanih družbenokooperativnih sistemov, s katerimi razumemo razne oblike vedenja in ravnanja ljudi, konstituiranih zaradi vzpostavljanja medsebojnih odnosov v procesih dela za doseg skupnih ciljev (Haček in Bačlija, 2007: 23). Družbenokooperativni sistemi so sestavljeni iz elementov, ki so oblike ravnanj ljudi in sestavin, ki jih delimo na sredstva, instrumente in informacije, vse pa imenujemo komponente sistema.⁵¹

Opredeljeni upravni sistemi⁵² sestavljajo sistem javne uprave. Vsi trije opravljajo naloge javnega pomena in zagotavljajo javne dobrine, ki so za obstoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov, pa tudi ne s pomočjo organizacij, ki delujejo po načelih trga, temveč le s pomočjo državnih organizacij (Haček in Bačlija, 2007: 25). Javna uprava je uprava v javnih zadevah, v materialnem smislu pomeni proces odločanja o javnih zadevah, v formalnem smislu pa je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi (Bučar, 1969: 39).

»Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja⁵³ ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja⁵⁴ ne glede na to, ali

⁵⁰ Upravni sistem je oblikovan za uresničevanje javnih potreb in interesov, za reševanje skupnih družbenih vprašanj in ima zato posledično tudi tako velik vpliv na življenje ljudi. Zato je še posebno pomembno, da upravni sistem deluje v imenu ljudi, v skladu z ustavo in zakoni, hkrati pa kljub temu ostaja inherentno političen (Haček in Bačlija, 2007).

⁵¹ Komponente dobijo smisel samo prek ljudi, kar pomeni tako, da jih uporabljajo ljudje. Same po sebi ne pomenijo ničesar, zlasti pa ne sistema (Pusić, 1985; 1985a).

⁵² Teritorialni, funkcionalni in asociativni (Haček, 2001: 24).

⁵³ Sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča doseg že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti.

⁵⁴ Sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomenijo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev.

jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno. Javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti» (Haček, 2001: 29).

Bučar javno upravo razlaga tudi kot formalno organizacijo kjer je na poseben način določeno kdo in kako sodeluje pri uresničevanju ciljev družbene skupnosti, cilji te skupnosti se določajo na poseben način, pri čemer je pomembno vprašanje kako se oblikujejo in uveljavljajo javni interesi, na poseben način pa se določajo tudi sredstva in metode, kako postavljene cilje organizacije uresničiti (Bučar, 1969: 158). Virant navaja, da v javno upravo uvrščamo le izvršilno vejo oblasti.⁵⁵ Na ravni lokalnih skupnosti v okvir javne uprave štejemo tudi predstavniške organe. Poleg organov državne uprave in lokalne samouprave pa uvrščamo pod pojem javne uprave tudi nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb (Virant, 2004: 20 - 21).

Organi in organizacije, ki spadajo v javno upravo, so naslednji (Bučar, 1969: 51–53):

1. *Organi, ki odločajo o družbenih zadevah* – sem spadajo zlasti predstavniški organi, različni izvršilni organi, pa tudi organi, ki upravljajo javne zadeve na nekem ožjem področju dela, organi pravosodja, ki sicer delujejo samostojno v okviru pravnih norm, vendar po pooblastilu predstavniških organov odločajo o družbenih koristih. O družbenih koristih odločajo tudi posamezniki iz strokovno-tehnične uprave, ki so v posameznih predstavniških organih, zlasti pa v upravnih organizacijah pooblaščeni, da izdajajo odločbe v upravnem postopku.
2. *Organizacije, ki opravljajo javno službo* – organ, ki odloča o družbenih koristih, prepusti izvajanje svojih odločitev posebej ustanovljeni organizaciji, kadar taka odločitev sproži

⁵⁵ Vlado in državno upravo.

posebno, stalno strokovno dejavnost, pri kateri gre za neposredno delovanje na določenem strokovnem področju.⁵⁶ Tudi te organizacije, ki izvajajo odločitve javnega organa, spadajo v sklop javne uprave, če jih javni organ ustanovi zato, da izvajajo njegove odločitve, če te odločitve morajo izvajati, in sicer tako in ob takih pogojih, kot jih je določil organ javne uprave.

3. *Strokovno-tehnična uprava* daje organom odločanja potrebne informacije o dejanskem stanju, strokovne nasvete, potrebne za odločitev in sporoča sprejete odločitve prizadetim (Bučar, 1969: 51–53).

Glede na to, da mora država s svojim intervencionizmom in regulativnimi mehanizmi prek javne uprave zagotavljati nekatere dobrine, do katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave, lahko te dobrine kategoriziramo⁵⁷ kot (Bučar, 1969: 45–46):

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem,⁵⁸
- dobrine, ki jih je ljudem treba zaradi javnih koristi vsiliti,⁵⁹
- dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati⁶⁰ ter
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku⁶¹ (Bučar, 1969: 45–46).

Šmidovnik naloge sodobne javne uprave razdeli na pet kategorij (1985a: 135 – 140):

1. Policijske naloge⁶² so kot najbolj tipične oblastne naloge državne uprave. Na ta način družba po svoji javni upravi zagotavlja dobrine kot so red in mir, varnost premoženja, osebna varnost, pravna varnost itd.

⁵⁶ Npr. zdravstvo, kjer gre za neposredno opravljanje zdravstvenih storitev.

⁵⁷ Bučarjevo kategorizacijo dobrin bolj podrobno navajam v poglavju javnih služb.

⁵⁸ Osnovna izobrazba, zdravstvo, splošna varnost.

⁵⁹ Komunala, obvezno zdravljenje.

⁶⁰ Kolektivne komunalne storitve, dobrine v splošni rabi.

⁶¹ Različne komunalne storitve - energetika.

2. Javne službe⁶³ so dejavnosti storitvene oziroma proizvodne narave iz okvira javne uprave.
3. Pospeševalne, intervencijske in razvojne naloge država izvaja tako v gospodarstvu kot tudi v negospodarstvu. Tako s svojimi ukrepi pospešuje različne panoge gospodarstva. Te naloge so sicer manj vidne, so pa nujni in neločljivi del delovanja sodobne javne uprave.
4. Skrb za obstoj sistema – za državo kot socialni sistem v skladu s sistemsko teorijo kot za vsak drug sistem velja zakon entropije,⁶⁴ zato mora oblikovati posebne dejavnosti in mehanizme za svoj obstoj. K tej nalogi prištevamo delovanje policije, vojske, pravosodja, tudi delovanje političnih organizacij, sistem vzgoje in izobraževanja, itd.
5. Kreativna vloga javne uprave je bila kot naloga javne uprave v dosednji zgodovini proučevanja verjetno najmanj poudarjena, vendar postaja v sodobni kompleksni družbi vse bolj potrebna in se vse bolj razvija. Izhaja predvsem iz kontinuiranosti in strokovnosti njenega delovanja, pa tudi prednosti, ki jih ima kot relativno stabilen družbeni sistem s svojimi mehanizmi, ki je za delovanje visoko razvitih družb nenadomestljiv (Šmidovnik, 1985a: 135 – 140).

Osrednji pojem vede o javni upravi je *javni interes* (Bučar, 1969: 92), njegovo pojmovanje in nastajanje pa je izhodiščnega pomena za celotno strukturo in pojmovanje javne uprave.⁶⁵ Javni interes lahko postane realnost šele takrat, ko člani družbe sodelujejo pri

⁶² S policijskimi nalogami se zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi na področju upravnih notranjih zadev, urbanizma, gradbeništva itd.

⁶³ O javnih službah sem bolj podrobno pisal v poglavju javnih služb.

⁶⁴ Razpadanje in razkroj.

⁶⁵ Javna uprava lahko dela samo tisto, kar smatrajo člani družbe oziroma večina članov družbe kot svoj lastni interes, ali pa dela javna uprava tisto, kar je v korist neke abstrakcije, ki jo imenujemo družba, ne glede na to, ali je tako delovanje v popolnem nasprotju s tistim, kar smatrajo člani družbe za svojo lastno korist (Bučar, 1969: 92).

njegovem ugotavljanju in zadovoljevanju, to pa mora biti primarna dejavnost države, saj bi bili lahko v nasprotnem primeru ogroženi interesi drugih članov družbe. Ker so javne potrebe tiste potrebe posameznika, ki so skupne vsem posameznikom kot članom določene družbene skupnosti, mora take potrebe ugotoviti večina pripadnikov neke družbe. Če pa hočemo, da neko potrebo dejansko ugotovi večina pripadnikov neke družbe, morajo biti ti organizirani, saj je le organizacija oblika sodelovanja, ki povezuje ljudi pri zasledovanju določenega cilja (Haček, 2001: 33 – 34).

Organizacija je tisto potrebno okolje in sredstvo, da se javni interes sploh lahko oblikuje. Ker gre tudi pri določitvi javnih interesov za dva elementa, ki sta potrebna v vsakem skupnem delovanju, namreč za skupen cilj in sodelovanje, je organizacija nujna osnova, brez katere ni mogoče ugotavljati javnih potreb, še manj pa jih zadovoljevati. Ljudje namreč vseh svojih potreb ne moremo zadovoljiti sami, le del potreb lahko zadovoljimo na osebni ravni, na ravni družine ali neorganiziranih skupin. Zaradi tega v družbi nastajajo organizacije, v katerih ljudje prispevajo vsak svoj vložek v delu, denarju, znanju ali kako drugače, zato, da bi skupaj lažje zadovoljili tiste potrebe, ki so skupne vsem članom organizacije. V organizaciji poteka proces odločanja o tem, kateri so cilji in o tem, kako te cilje doseči. Ta proces imenujemo upravljanje. Upravljanje torej pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev (Virant, 2004: 15 - 16). Pojem uprava je ožji od tega pojma.⁶⁶

Naj še poudarimo, da o pojmu javne uprave lahko govorimo samo v okviru javnopravnih skupnosti. Najširša javnopravna skupnost pa je država. Javna uprava⁶⁷ je strokovno izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Brez države ni javne

⁶⁶ Upravo lahko opredelimo kot proces oziroma dejavnost in kot strukturo oziroma organizacijo (Virant, 2004: 17 - 18).

⁶⁷ Je aparat, s katerim država izvršuje svoje cilje, dosega svoje koristi.

uprave, prav tako pa tudi države brez javne uprave ne more biti. Pojem država lahko razumemo kot organizacijo, ki izvaja politično oblast na določenem teritoriju. Oblast pomeni moč prisiliti druge k določenemu ravnanju, politična oblast pa je izraz, ki se uporablja za označitev oblasti na določenem teritoriju – takšno oblast ima po definiciji država (Virant, 2004: 23).

3.3 Opredelitev pojma lokalna samouprava

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS-MP, št. 15/1996, v nadaljevanju MELLS, v 2. členu določa ustavne in zakonske temelje za lokalno samoupravo. V tem členu se načelo lokalne samouprave priznava v domači zakonodaji in v ustavi, kjer je to mogoče (2. člen MELLS). V skladu s 3. členom pojem lokalne samouprave označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico⁶⁸ uresničujejo sveti ali skupščine, ki jih sestavljajo člani, izvoljeni s svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice, in imajo lahko izvršilne organe, ki so jim odgovorni (3. člen MELLS).

Temelj pojma lokalne samouprave je v samoupravnosti. Osnovni konstitutivni elementi institucije lokalne samouprave so naslednji elementi samoupravnosti:

1. teritorialni: to pomeni, da so lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave, za določeno območje, ožje od države;⁶⁹

⁶⁸ To pravico uresničujejo lokalni organi in prebivalci na zborih državljanov, z referendumom ali drugimi neposrednimi oblikami odločanja.

⁶⁹ Npr. občine, pokrajine.

2. **funkcionalni:** skupnostim se prizna delovno področje nalog, lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev;
3. **organizacijski:** te naloge opravljajo člani lokalne skupnosti samostojno z lastno odgovornostjo,⁷⁰
4. **materialno finančni:** lokalna skupnost ima lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog in
5. **pravni element samoupravnosti:** lokalna skupnost ima status pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovnopravnem prometu (Šmidovnik, 1995: 29).

Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006, v nadaljevanju URS, je zagotovila lokalno samoupravo v Sloveniji, s čimer se je Republika Slovenija pridružila tistim sodobnim državam v Evropi in zunaj nje, ki priznavajo pravico državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih zadev na lokalni ravni, kjer se ta pravica tudi najbolj neposredno uresničuje (Brezovšek in Haček, 2005: 177). URS opredeljuje lokalno samoupravo od 138. do 145. člena, kjer navaja, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen URS).

Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna (Vlaj, 1998: 17). Lokalne skupnosti so eden glavnih stebrov vsake demokratične države, pravica državljanov (občanov), da sodelujejo pri upravljanju javnih lokalnih zadev, pa eno temeljnih demokratičnih načel. To pa zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično konstituiranimi telesi odločanja,

⁷⁰ neposredno ali po izvoljenih organih.

ki imajo široko stopnjo avtonomije in odgovornosti, ter poti in načine, na katere se te odgovornosti uresničujejo, in vire, ki so potrebni za njihovo izpolnitev (Brezovšek in Haček, 2005: 177). Najožje lokalne skupnosti so tiste, v katerih imajo prebivalci skupni interes, da se zagotovijo tiste splošne potrebe,⁷¹ ki omogočajo družbeno življenje na tem območju. Lokalna skupnost⁷² je neposredna in dejanska podlaga lokalne samouprave. V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija. Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo. To odločanje mora biti avtonomno, neodvisno od državnega tutorstva. Ravno tako pa je za lokalno skupnost izredno pomembno, da ima določen organizacijski status, npr. status avtonomije od državne oblasti, ker ji ta status olajšuje izvajanje njenih funkcij in ji omogoča nastop navzven, zlasti tudi nasproti državni oblasti sami (Vlaj, 1998: 14 - 18).

Tako lahko povdarimo, da je lokalna samouprava način upravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države (Virant, 2004: 161).

3.4 Občina kot ožja lokalna samoupravna skupnost – naloge in funkcije

Občina je prva in temeljna oblika lokalne samouprave, ki je nastala iz naravne težnje po večji funkcijski mobilnosti in učinkovitosti. Občina je temeljna lokalna samoupravna

⁷¹ Potrebe po preskrbi z vodo, plinom, električno energijo, ureditev kanalizacije, javne razsvetljave, prostorska ureditev, itd.

⁷² Lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak je družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju (Vlaj, 1998).

skupnost, ki v okviru Ustave in zakonov samostojno opravlja in ureja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. V tej opredelitvi so zajete 3 glavne sestavine, ki so značilne za občino:

1. da je občina najvažnejši tip lokalne samouprave,
2. da ima položaj samoupravnosti,
3. da je oblikovana v okviru zgodovinske, naravno nastale lokalne skupnosti, kakršna so naselja⁷³ (Šmidovnik, 1995: 63).

Do občin v današnjem smislu je prišlo v Evropi v začetku 19.stoletja. Tedaj je lokalna samouprava dopolnila mrežo državne oblasti v najnižjih teritorialnih enotah, ker je bilo očitno, da bo bolj učinkovita kot centralna državna oblast. In kakšna je sodobna občina? Sodobna občina je majhna tako po številu prebivalstva kot tudi po ozemlju. Najbolj klasična država takih občin je Francija, ki ima nekaj več kot 36.000 občin, od tega več kot 28.000 takih z manj kot 500 prebivalci. To je klasičen tip občine po načelu eno naselje ena občina. Ta tip občine na evropski celini še vedno prevladuje. Izjema so VB, države Beneluxa in države v Skandinaviji, kjer so v preteklih letih oblikovali tip velike občine. Občina v VB ima povprečno 123.000 prebivalcev in meri nad 530 km² (Šmidovnik, 1995).

Občina ni proizvod načrtnega človeškega ali državnega ukrepanja, ni iznajdba administracije, pač pa je nastala sama po sebi v dolgem zgodovinskem razvoju. Občina je ljudstvu najbolj približana politična teritorialna enota in se mora zato po naravi stvari ukvarjati s tistimi splošnimi vprašanji in z vsemi tistimi nalogami, ki se tičejo vsakodnevnega sožitja med ljudmi (Vavpetič v Šmidovnik, 1995: 65).

Naloge sodobne občine

⁷³ Posamezna naselja ali več naselij povezanih s skupnimi interesi.

V podobo in predstavitev občine sodijo v prvi vrsti tudi njene današnje funkcije, njene naloge, ki šele pokažejo, kakšno vlogo ima občina v družbenem sistemu.⁷⁴ Današnja občina opravlja dve vrsti nalog: naloge, ki jih država določi občini⁷⁵ kot njene občinske naloge, in naloge, ki jih država prenese na občino iz okvira svojih pristojnosti in jih občina opravlja kot prenesene naloge.

Po kategorizaciji se pokaže, da sodobna občina opravlja tri vrste nalog:

1. Lokalne zadeve oziroma zadeve lokalnega pomena,⁷⁶ so po svojem pomenu izvorno občinske. Določijo si jih občine same v okviru svoje ustavne avtonomije (samouprave).⁷⁷
2. Lokalne zadeve, ki jih občinam določi država s svojimi zakoni praviloma s področnimi zakoni o posameznih dejavnostih. Pri tem gre praviloma za določeno področje nalog. Tudi tako določene naloge urejajo in izvajajo občine v svoji lastni pristojnosti kot svoje naloge.
3. Prenesene naloge državne uprave, ki jih država s svojimi zakoni prenaša v izvajanje občinam; take naloge opravljajo občinski organi po posebnem režimu nadzora, ki ga opravljajo pristojni državni organi; Ker gre za državne naloge, mora država občinam za njihovo izvajanje zagotoviti tudi sredstva (Šmidovnik, 1995: 73 – 74).

Podrobneje pa ZLS v 21. členu⁷⁸ določa, točno za katere naloge gre.

⁷⁴ Zlasti v sistemu sodobne države in njene javne uprave.

⁷⁵ ali širši lokalni skupnosti.

⁷⁶ Gre za zadeve skupnega pomena za življenje in delo prebivalcev v lokalni skupnosti in za razvoj gospodarstva v tej skupnosti: graditev in vzdrževanje lokalne infrastrukture – komunalne, prometne, energetske; oskrbovanje prebivalstva in gospodarstva s komunalnimi storitvami; zagotavljanje javnega reda in miru v naseljih; vsakovrstno pospeševanje gospodarstva, kulture, socialnih dejavnosti, šolstva, zdravstva, rekreacije itd.

⁷⁷ s svojimi akti – statutom in drugimi splošnimi akti.

3.5 Koncesija

V Slovarju slovenskega knjižnega jezika II. (I-Na), je pojem koncesije opredeljen kot:

1. vsakdanji pomen:- kar kdo komu da, odstopi; korist, ugodnost: vlada je dala stranki precej koncesij; dobili, dosegli so delne koncesije; izsiliti, zahtevati koncesijo / v zameno so dobili teritorialne koncesije na otoku pravico do ozemlja // (delno) popuščanje, odstopanje: pripravljen je tudi na koncesije; pristati na koncesije; koncesija nasprotnemu stališču / njegov načrt je koncesija nasprotnikom / pisateljeva koncesija malomeščanskemu okusu, tradiciji.
2. drugi pomen: - dokument, (javna) listina, zlasti za opravljanje kake dejavnosti: - dodeliti, odvzeti gostilniško koncesijo; tiskarska koncesija.
3. tretji pomen: - v kapitalistični ekonomiki: - dovoljenje države tuji trgovski ali industrijski družbi za opravljanje gospodarske dejavnosti na njenem področju: dati, dobiti koncesijo; koncesija za iskanje in črpanje nafte.

Termin koncesija izhaja iz latinske besede *concessio* „concedere“ – dovoliti, kar pomeni uradno dovoljenje, podelitev kake posebne pravice ali sama pravica, zlasti pravica za opravljanje obrti; teritorij kjer kdo uživa tako pravico; naselje državljanov kolonialnih velesil s posebnimi pravicami, npr. Evropska četrt v starem Šanghaju; privolitev, ustopek-, ugodnost (Verbinc, 1982: 364).

⁷⁸ Podrobneje smo ta člen obravnavali v poglavju javnih služb.

3.5.1 Osnovni pojmi povezani s koncesijo

Koncesija je ena od oblik izvajanja javne službe, ki jo izvaja pooblaščen zasebnik ali zasebna organizacija (koncesionar) (Virant, 2004).

Koncesionar je lahko fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane javne službe. Koncesionar je lahko tudi tuja oseba, če zakon ne določa drugače (30. člen ZGJS).

Koncedent je republika ali lokalna skupnost, odvisno od vrste javne službe (31. člen ZGJS).

Koncesijska pogodba je krovni akt, ki naj vsebuje izvedbene akte, kot so tehnični in finančni aneksi, kjer se podrobno določijo vsi tehnični in finančni parametri obratovanja sistema, ter finančnih tokov v zvezi z zaračunavanjem storitev in refinanciranjem investicije. Koncesijsko pogodbo skleneta na eni strani koncedent, to je oseba, ki podeljuje koncesijo, na drugi strani pa koncesionar, to je oseba, ki koncesijo prejme in jo je zavezana izvajati. Kot izhaja že iz besede koncesija, koncesijska pogodba vsebuje ali vsaj implicira neko dovoljenje oziroma dovolitev. To je neka posebna ali izključna pravica, ki jo lahko podeli le subjekt, ki izvršuje oblast (Pirnat, 2003: 1607).

Koncesijski akt: s koncesijskim aktom se določi predmet in pogoje opravljanja javne službe za posamezno koncesijo (32. člen ZGJS).

3.5.2 Nekaj utrinkov iz zgodovine

Razvojno gledano je koncesijsko razmerje sprva vsebovalo močne politične elemente. Srednjeveški vladarji so podeljevali koncesijo osvajalcem novega sveta, ta pa jim je na odkritih ozemljih zagotavljala popolno ekonomsko oblast in celo delno suverenost. Kasneje so si na podlagi koncesijskih pogodb države zagotavljale ozemlje za izgradnjo

trgovskih poti, čezmorskih oporišč in pristanišč. Iz zgodovine so znani primeri izgradnje Sueškega in Panamskega prekopa ter pogodba med Kitajsko in nekaterimi evropskimi državami glede Macaa, Port Arthurja in Kiaochowa (Grilc in Juhart, 1991: 13). Med prvimi primeri uporabe pojma "concessio" najdemo leta 1.170, ko je francoski kralj Ludvik VI. dovolil transport blaga Parižanom. Koncesija je bila uporabljena prav v prvotnem pomenu tako, kot izhaja iz latinske besede "concedere" - dovoliti. V kasnejšem razvoju pa kmalu pojem koncesija ni pomenil le dovoljenja, ampak ponudbo storitev, namenjeno prebivalstvu; cilj je bil torej zadovoljevanje javnih potreb. Od 13. stoletja naprej so koncesije uporabljali tudi za razvoj in gradnjo infrastrukture, najprej za mostove, kjer so nato pobirali denar (mostnino). Koncesijo kot dovoljenje je dajal kralj tudi avtorjem kakšne zamisli, o kateri je menil, da bo splošno koristna za razvoj države, poleg tega je zagotavljal koncesionarjem varstvo pred konkurenco, hkrati pa kralju ni bilo treba prevzeti finančnih in tehničnih rizikov (Viler – Kovačič, 2004: 25). Ekonomske koncesije se nanašajo na izkoriščanje naravnih bogastev, izgradnjo infrastrukture in izvrševanje javnih služb. Prve tovrstne koncesije so se pojavile v Franciji že v 16. stoletju v zvezi z izgradnjo infrastrukturnih objektov. Prva koncesija iz leta 1554 je povezana z imenom Adama de Crapponnea za gradnjo kanala med Durance in Rhone, ki še danes nosi njegovo ime (Grilc in Juhart, 1991: 13). Pred francosko revolucijo so v Franciji po tako imenovani koncesiji za javna dela (concession de travaux public), kar pomeni način izvrševanja nekega projekta tako, da koncedent zadolži koncesionarja za izvedbo projekta, česar v nasprotju z javnimi naročili ne financira koncedent, pač pa se koncesionar poplača zlasti s prihodki od izrabe infrastrukture, ki jo je sam zgradil, uporabili za gradnjo kanalov. Tako je kraljeva oblast pravico graditi kanale, ki jo je drugače imela javna oblast, podelila koncesionarju (Viler – Kovačič, 2004: 25). V začetku 20. stol. se je razvila koncesija javnih storitev, torej pogodba, s katero družba v zameno za plačilo podeli privatnemu podjetniku, na njegov rizik, pravico delovanja kot javne službe (Grilc in Juhart, 1991).

Na slovenskih tleh se med prvimi pridobljenimi koncesijami omenja koncesija podjetniku Georgu Graffu, ko je leta 1869 od tedanjih mestnih oblasti pridobil koncesijo za ureditev in gospodarsko izkoriščanje razsvetljave na plin v Mariboru (Internet 5).

V času socialistične Jugoslavije, razen čisto na koncu, koncesij nismo poznali. Prve koncesije v Sloveniji so se oblikovale v javnih službah in sicer v letu 1991. Pristopilo se je k sistemskemu urejanju javnih služb nasploh z Zakonom o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91, 17/91, 55/92, 66/93, 8/96, 36/2000), kjer so koncesije dobile tudi svoje mesto kot oblika izvajanja javnih služb. Kasneje so se koncesije formalno uvedle tudi na področju zdravstva in lekarništva ter ostalih.⁷⁹

Koncesija je bila uveljavljena z Zakonom o zavodih ZZ, ki je uvedel koncesije na področju javnih služb v Sloveniji. Pojma koncesije in koncesijskega razmerja kot pogodbenega razmerja ni mogoče enotno opredeliti, saj obstajajo različne koncesije, tako po vsebini kakor tudi po obliki, zlasti pa po načinu izvajanja dejavnosti na podlagi koncesije.

Koncesije najdemo v različnih pojavnih oblikah, kot so:

- **trgovinska koncesija**, na podlagi katere proizvajalec odstopi pravico prodaje določenih proizvodov drugemu trgovcu za celotno ozemlje posamezne države ali regije;

⁷⁹ Socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, varstva kulturne dediščine, knjižničarstva, zaposlovanja, varstva potrošnikov, veterinarstva, kmetijstva, gozdarstva, fitofarmaceutvske dejavnosti, zdravstvenega varstva rastlin, varstva naravnih vrednot, izvajanja geodetskih storitev, živinoreje in še kje (Viler – Kovačič, 2004).

- **licenčna koncesija**, s katero imetnik patenta za izum, blagovno znamko ali model odstopi pravico uporabe izuma modela ali blagovne znamke na določenem ozemlju države in za določen čas;
- **koncesija franšizinga** je povezana z upravljanjem javnih storitev;
- **koncesija nepremičnin in premičnin**, s katero lastnik dovoli uporabo nepremičnin oziroma premičnin tretji osebi za določen čas brez komercialnega izkoriščanja;
- **koncesija za izvajanje javne službe**;
- **BOT** (built-operate-transfer) ali **BTO** (built-transfer-operate) in druge različice koncesije za gradnjo infrastrukturnih objektov, ki jih financira zasebni partner, država pa temu partnerju z dolgotrajnostjo razmerja omogoči povrnitev stroškov gradnje in vnaprej določen zaslužek;
- **meddržavna koncesija**⁸⁰, s katero ena država dovoli drugi, da izkorišča naravne ali druge dobrine na njenem ozemlju (Viler – Kovačič, 2004).
- **koncesija na ravni države**: med državo na eni in domačim koncesionarjem na drugi strani;
- **lokalna, regijska, mestna koncesija**: med lokalnimi, regijskimi ali mestnimi oblastmi v okviru njihove pristojnosti oziroma pooblaščenosti na eni strani in domačim oziroma tujim koncesionarjem na drugi strani (Grilc in Juhart, 1991: 15-16).
- **koncesija distribucije**, s katero se dovoli distribucija določenega blaga oziroma opravljanje določenih storitev;
- **davčne**⁸¹ **ter carinske**⁸² **koncesije**, ki imajo največ prostora v sporazumih Svetovne trgovske organizacije in meddržavnih sporazumih (Mužina, 2004: 39-40).

⁸⁰ Mužina jih uvršča med t.i. politične koncesije (Mužina, 2004: 39).

⁸¹ fiskalne

⁸² kvotne

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/2006, v nadaljevanju ZJZP, ravno tako ureja pojem koncesije na svojem področju. Koncesijsko partnerstvo je oblika pogodbenega javno-zasebnega partnerstva, kot je opredeljeno v prvi alineji 26. člena tega zakona;

Pogodbeno partnerstvo ima lahko obliko koncesijskega razmerja; tj. dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu (26. člen ZJZP).

ZJZP ureja tudi pojem »**koncesija storitev**«.

Ko je predmet koncesijskega partnerstva izvajanje gospodarskih 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, ali izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja oziroma, da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradenj in ne gre za koncesijo gradenj, gre za koncesijo storitev (92. člen ZJZP).

ZJZP pa ureja tudi pojem »**koncesija gradenj**«

Kadar je namen koncesije izgradnja objektov in naprav ali njihovih posameznih delov, katerih koncesionar ima v času trajanja razmerja pravico do njihove uporabe,

upravljanja oziroma izkoriščanja ali da se pravica do uporabe, upravljanja oziroma izkoriščanja objektov in naprav kombinira s plačilom za izvedbo gradnje ter znaša vrednost gradenj, ki preide v last javnega partnerja, ocenjena skladno s predpisi o javnih naročilih, najmanj 5.278.000 eurov (79. člen ZJZP).

Predlog novega zakona⁸³ o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni dejavnosti, v nadaljevanju (PredlogK), v 6. členu ravno tako zelo podobno obravnava koncesijo gradnje (Internet 1).

3.5.3 Definicija koncesije

Pri koncesiji gre za mešano razmerje, kjer se prepletata javni in zasebni interes. Koncedent se praviloma odloči za podelitev koncesije, ker oceni, da bo z vzpostavitvijo konkurence v fazi izbire koncesionarja mogoče zagotoviti cenejše in kvalitetnejše izvajanje javne službe, kot v javnem podjetju ali v lastni režiji. Razlog je tudi pomanjkanje proračunskih sredstev za investicije v infrastrukturo⁸⁴, ki so nujno potrebne za začetek izvajanja javne službe. Koncedent v tem primeru želi pridobiti nekoga, ki je pripravljen vložiti lastna sredstva v izgradnjo infrastrukture, pri čemer se vložek z zaračunavanjem storitev v določenem času poplača (Virant, 2004: 140 - 141).

Koncesija je torej oblika upravljanja določene substance oziroma izvrševanja storitev splošnega pomena, s tem, da koncedent, ki je lahko državna, lokalna, regijska, mestna oblast ali fizična ali pravna oseba, drugi stranki – koncesionarju, ki je lahko domača ali

⁸³ Polno ime predloga zakona se glasi : Zakon o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti in o svobodnih zdravnikih specialistih.

⁸⁴ Izgradnja sistema za odvajanje in čiščenje odpadnih voda, izgradnja čistilnih naprav, plinifikacijsko omrežje, ipd.

tuja fizična ali pravna oseba ali celo tuja država, čeprav je to po navadi podjetnik trgovinskega prava, podeli monopol za izkoriščanje ali delovanje industrijskega podjetja, železnice, tunela, elektrarne ali opravljanje druge dejavnosti ali posla, ki ima povezavo primarno z delovanjem javnega sektorja, pri tem pa koncesionar prejeti monopol plača, deluje na svoj riziko, razmerje pa je ob upoštevanju veljavne zakonodaje dogovorjeno z dolgoročno pogodbo, sklenjeno za določen čas, ki je plod avtonomnega dogovora med koncesionarjem in koncedentom (Grilc in Juhart, 1991: 16).

Virant pa navaja tudi dejstvo, da je koncesija oblika privatiziranega izvajanja javne službe. Gre za pooblastilo, ki ga da država ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe. Podelitev koncesije tako pomeni privatizacijo izvajanja javne službe in ne liberalizacijo dejavnosti. Ta dva pojma je potrebno ločevati. Pri privatizaciji se le prenese izvajanje javne službe na osebo zasebnega prava, dejavnost pa ohrani režim javne službe z vsemi omejitvami, ki jih povzročajo.⁸⁵ S privatizacijo torej dejavnost ne preide iz javne v zasebno sfero, ravno tako pa se še vedno izvaja v javnem interesu, zanjo pa je še vedno odgovorna država ali lokalna skupnost. Liberalizacija pa pomeni prenos dejavnosti iz javne v zasebno sfero, se pravi vzpostavitev tržnega režima dejavnosti (Virant, 2004: 140).

Definicija koncesije javne službe

„Koncesija javne službe pomeni pooblastilo in ne samo dovoljenje države (lokalne skupnosti) osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe. Medtem, ko se pri izdaji dovoljenja samo ugotavlja, da z vidika javnega interesa ni ovir za opravljanje določene dejavnosti oziroma so zanjo izpolnjeni pogoji, pa se s koncesijo prenašajo na koncesionarje povsem nova pooblastila,

⁸⁵ Administrativno določanje cen, monopolni položaj izvajalca, država ali lokalna skupnost narekuje način izvajanja.

ki jih sicer v civilnopravni sferi ne bi bilo mogoče opravljati. Koncesija ima pozitivno vsebino, saj koncesionarja zavezuje k izvajanju dejavnosti” (Mužina, 2004: 38).

PredlogK v predhodnih določbah definicijo koncesije opredeljuje nekoliko drugače:

»**Koncesija**« je s koncesijsko pogodbo urejeno pravno razmerje med koncedentom, koncesionarjem in Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: »ZZZS«), v katerem koncedent za določen čas podeli koncesionarju pravico, da v svojem imenu in za svoj račun izvaja javno službo v določenem obsegu in na določenem mestu v mreži javne službe, ZZZS pa koncesionarju zagotovi financiranje izvajanja te javne službe (Internet 1).

4 Ureditev koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva

4.1 Koncesija v negospodarskih dejavnostih

Da bi lahko razumeli ureditev koncesije v negospodarskih dejavnostih, bomo naredili podrobno analizo področne zakonodaje, ki ureja negospodarske dejavnosti.

Kot krovni zakon pri ureditvi koncesij v negospodarskih dejavnostih nastopa Zakon o zavodih ZZ, ki v petem poglavju v 22. členu opredeljuje, da se kot javne službe opravljajo z zakonom oziroma odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti,⁸⁶ katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu Republika Slovenija, občina ali mesto (22. člen ZZ). V skladu s 23. členom negospodarske dejavnosti⁸⁷ opravljajo javni zavodi. Negospodarsko javno službo pa lahko opravlja tudi drug zavod na podlagi koncesije (23. člen ZZ). Koncesija za opravljanje negospodarske javne službe se lahko da zavodu, ki ni ustanovljen kot javni zavod, če izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje (24. člen ZZ). Koncesija za opravljanje negospodarske javne službe se lahko da z zakonom ali odlokom občine ali mesta ali z odločbo pristojnega organa v skladu z zakonom oziroma odlokom (akt o koncesiji)(25. člen ZZ). 26. člen ZZ določa, da organ, ki daje koncesijo (koncedent), in zavod, ki se mu daje koncesija (koncesionar), skleneta pogodbo o koncesiji. S pogodbo o koncesiji se uredijo razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe med koncedentom in koncesionarjem ter določijo pogoji, pod katerimi mora koncesionar opravljati javno službo, v skladu s predpisi, ki urejajo javno službo. V skladu s tem členom, pa da lahko koncedent koncesionarju v uporabo za opravljanje

⁸⁶ Negospodarske dejavnosti srečamo na področjih dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja.

⁸⁷ Negospodarske javne službe.

javne službe tudi potrebne prostore in opremo (26. člen ZZ). Koncesija⁸⁸ za opravljanje negospodarske javne službe, pa se lahko da tudi podjetju, društvu, drugi organizaciji ali posamezniku, ki izpolnjuje za opravljanje javne službe predpisane pogoje (28. člen ZZ).

Kot je razvidno iz analize krovnega zakona ZZ, le-ta ne ureja postopka podelitve koncesije, temveč ga ureja področna zakonodaja. Zato bomo v nadaljevanju opredelili pomembnejšo področno zakonodajo, ki ureja področje koncesije v negospodarskih dejavnostih, kot zanimivost pa navajamo dejstvo, da je v naštetih zakonih predvideno dodeljevanje koncesij, javni razpis⁸⁹ pa v postopku podeljevanja koncesij večinoma ni izrecno predpisan. Izjeme so Zakon o visokem šolstvu, Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ter Zakon o socialnem varstvu.

Torej krovni zakon, ki ureja koncesijo v negospodarskih dejavnostih⁹⁰ je ZZ. Ker je zakon v tem delu dokaj skop, najdemo podrobnejšo ureditev v področni zakonodaji.

Zakon o visokem šolstvu (ZVis), Uradni list RS, št. 67/1993, 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, 63/2004, 94/2006, 59/2007-ZŠtip (63/2007 - popr.), v nadaljevanju ZVis, v 47. členu ureja podelitev koncesije.

„Koncesija za opravljanje javne službe v visokem šolstvu se dodeli z odločbo Vlade Republike Slovenije na podlagi javnega razpisa.

Koncesija za opravljanje javne službe dejavnosti študentskih domov se dodeli z odločbo ministrstva, pristojnega za visoko šolstvo, na podlagi javnega razpisa.

V javnem razpisu se navedejo zlasti: predmet koncesije, pogoji za opravljanje javne službe, čas,

⁸⁸ Koncesija se lahko da za določen ali nedoločen čas (27. člen ZZ).

⁸⁹ Zakon o zdravstveni dejavnosti ZZDej ne določa javnega razpisa v postopku podeljevanja koncesije.

⁹⁰ Za izvajanje javnih služb na področju t.i. družbenih negospodarskih dejavnosti se ustanovijo javni zavodi.

za katerega se dodeljuje koncesija, rok, do katerega se sprejemajo prijave, ter rok, v katerem bodo prijavljeni obveščeni o izbiri.

Razmerja med koncedentom in koncesionarjem se uredijo s pogodbo o koncesiji, ki se sklene v pisni obliki. S pogodbo se uredijo zlasti:

- obseg izvajanja javne službe,
- začetek izvajanja javne službe,
- rok za odpoved koncesije, ki ne sme biti krajši od roka, potrebnega za dokončanje študija, podaljšanega za dve leti,
- sredstva, ki jih za opravljanje javne službe zagotavlja koncedent,
- upravljanje in razpolaganje s premoženjem, pridobljenim iz javnih sredstev" (47. člen ZVis).

73.a člen pa ureja financiranje dejavnosti zasebnih visokošolskih zavodov kjer določa, da Republika Slovenija koncesioniranim samostojnim visokošolskim zavodom dodeljuje sredstva za študijsko in obštudijsko dejavnost (73.a člen ZVis). Republika Slovenija pa jim lahko preko javnega razpisa dodeli tudi sredstva za razvojne naloge.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), Uradni list RS, št. 12/1996 (23/1996 - popr.), 101/1999 Odl.US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl.US: U-I-68/98-42, 108/2002, 34/2003, 79/2003, 65/2005, 117/2005 Odl.US: U-I-240/04-11, 129/2006, 101/2007 Odl.US, v nadaljevanju ZOFVI, v 12. poglavju govori o opravljanju javne službe na podlagi koncesije. 73. člen določa, kdo so lahko koncesionarji. Za opravljanje javne službe v vzgoji in izobraževanju, se lahko dodeli koncesija zasebnemu vrtcu oziroma šoli, če to omogoča program pa tudi zasebniku, ki izpolnjuje pogoje, določene za izvajanje javno veljavnih programov (73. člen ZOFVI).

74. člen določa dodelitev koncesije

“Koncesija se dodeli z odločbo na podlagi javnega razpisa. Koncesijo dodeli minister, razen za predšolsko vzgojo, ki jo dodeli lokalna skupnost. Minister je dolžan razpisati koncesijo, če ni mogoče zagotoviti osnovnošolskega izobraževanja v javnih osnovnih šolah v skladu z normativi in standardi. Javni razpis se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. V javnem razpisu se navedejo: dejavnost, ki bo predmet koncesije, pogoji za opravljanje dejavnosti, šolski okoliš, čas, za katerega se dodeljuje koncesija, rok, do katerega se sprejemajo prijave, kriteriji za izbiro, rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izbiri, in drugi potrebni podatki” (74. člen ZOFVI).

75. člen določa vsebino pogodbe o koncesiji

“S pogodbo o koncesiji⁹¹ koncedent in koncesionar uredita medsebojne pravice in obveznosti in pogoje, pod katerimi mora koncesionar opravljati dejavnost. Pogodba o koncesiji se sklene v pisni obliki. Rok za odpoved koncesije za izvajanje programov za predšolske otroke ne sme biti krajši od šestih mesecev, za izvajanje izobraževalnega programa pa ne sme biti krajši od časa, potrebnega za dokončanje izobraževanja zadnje vpisane generacije oziroma za dokončanje dejavnosti ali naloge, potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja” (75. člen ZOFVI).

76. člen pa določa primere za odvzem koncesije

Če se ugotovi, da koncesionar ne opravlja dejavnosti v skladu s predpisi, odločbo o koncesiji ter pogodbo o koncesiji, mu koncedent določi rok za odpravo pomanjkljivosti, v kolikor koncesionar ugotovljenih pomanjkljivosti ne odpravi v določenem roku, se koncesija odvzame z odločbo (76. člen ZOFVI).

⁹¹ S pogodbo o koncesiji se podrobneje določijo predvsem: predmet koncesije, obseg izvajanja dejavnosti, začetek izvajanja koncesije, rok za odpoved koncesije, sredstva, ki jih za opravljanje dejavnosti zagotavlja koncedent (75. člen ZOFVI).

Zakon o socialnem varstvu (ZSV), (Uradni list RS, št. 54/1992 (56/1992 - popr.), 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.), 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG), v nadaljevanju ZSV, zelo podrobno ureja koncesijo v negospodarskih dejavnostih, zato bomo za natančno ponazoritev področja uporabili dobesedni prepis določenih členov. V 44. členu je določeno, da je koncedent lahko država ali občina. Koncesija se podeli za določen čas, lahko pa se podaljša največ še za čas, za katerega je bila sklenjena koncesijska pogodba, določeno pa je tudi, da se koncesija podeli na **javnem razpisu** (44. člen ZSV).

45. člen določa kaj mora vsebovati javni razpis

“Ministrstvo, pristojno za socialno varstvo, oziroma občinski svet v skladu z nacionalnim programom socialnega varstva s koncesijskim aktom določita vrsto in obseg storitev, za katere se objavi javni razpis za podelitev koncesije. V koncesijskem aktu mora biti določeno za posamezno vrsto storitev, ki so predmet koncesije:

- *krajevno območje izvajanja storitev;*
- *število ali obseg koncesij, ki se bo na posameznem javnem razpisu podelil za določeno krajevno območje izvajanja posamezne vrste storitev”* (45. člen ZSV).

46. člen določa, kaj mora vsebovati besedilo objave javnega razpisa

“Besedilo objave javnega razpisa mora vsebovati:

- *navedbo, da se koncesija podeljuje v skladu s tem zakonom in predpisom iz 48. člena tega zakona;*
- *storitve, ki so predmet koncesije;*
- *obseg posamezne storitve;*
- *predvideni začetek izvajanja storitve in čas trajanja koncesije;*

- *krajevno območje, za katerega se razpisuje koncesija za izvajanje določene storitve;*
 - *navedbo obsega ali števila koncesij, ki se podelijo na javnem razpisu za posamezno krajevno območje;*
 - *uporabnike storitve, za katere se razpisuje koncesija;*
 - *navedbo, da se delovna razmerja zaposlenih ureja v skladu s kolektivnimi pogodbami, zakoni in drugimi akti, ki veljajo za zaposlene v javnih zavodih s področja socialnega varstva;*
 - *vrste dokazil o izpolnjevanju predpisanih pogojev in o sposobnosti za izvajanje storitev, ki so predmet koncesije;*
 - *rok za prijavo na javni razpis;*
 - *kriterije in merila za izbiro med ponudbami;*
 - *organ, ki bo odločil o podelitvi koncesije in organ, ki je pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe;*
 - *odgovorno osebo za dajanje informacij v času objave javnega razpisa;*
 - *druge podatke, pomembne za določitev in izvajanje storitve.*
- Koncedent mora v času objave javnega razpisa omogočiti ponudnikom vpogled v razpisno dokumentacijo in na zahtevo predati razpisno dokumentacijo. V razpisni dokumentaciji morajo biti navedeni vsi podatki, ki bodo omogočili ponudniku izdelati popolno vlogo" (46. člen ZSV).*

47. člen določa, da se za pregled in presojo prispelih ponudb imenuje organ, pristojen za podelitev koncesije, najmanj tričlansko strokovno komisijo (47. člen ZSV). 47.a člen določa, da lahko ponudnik vlogo dopolnjuje oziroma spreminja do preteka razpisnega roka (47.a člen ZSV).

V 47.b členu je določeno, da komisija za koncesije odpre prispеле ponudbe v roku 30 dni po preteku roka za prijavo na javni razpis, kjer ugotovi, če so v skladu z javnim

razpisom, če niso jih s sklepom zavrže organ, pristojen za podelitev koncesije. Odpiranju ponudb sme prisostvovati vsak ponudnik na javnem razpisu.

“O vsaki ponudbi, ki je pravočasna, jo je podal ponudnik, ki izpolnjuje predpisane pogoje in je podana za v razpisu določeno krajevno območje izvajanja določene vrste storitve ter je popolna, pridobi komisija za koncesije mnenje socialne zbornice. Zbornica mora mnenje dati v 20 dneh od prejema pisne zahteve komisije, sicer komisija za koncesije pripravi predlog podelitve koncesij brez tega mnenja. Komisija za koncesije najkasneje v roku 60 dni po pridobitvi mnenja socialne zbornice oziroma po izteku roka iz prejšnjega odstavka opravi pregled in presojo popolnih ponudb po kriterijih in merilih, objavljenih v javnem razpisu, ter na tej podlagi in ob upoštevanju mnenja socialne zbornice, če je bilo dano, pripravi predlog podelitve koncesij” (47.b člen ZSV).

47.c člen določa, da organ, pristojen za podelitev koncesije, o vseh ponudbah za določeno krajevno območje izvajanja posamezne vrste storitev izda eno odločbo, s katero podeli koncesijo najugodnejšemu ponudniku ali ponudnikom in določi čas trajanja koncesije v skladu z razpisom in zavrne neuspešne ponudbe. V odločbi se določi rok po vročitvi dokončne odločbe, v katerem mora izbrani ponudnik skleniti koncesijsko pogodbo (47.c člen ZSV). Zoper odločbo o podelitvi koncesije ni pritožbe, možen pa je upravni spor (47.č člen).

47.e člen določa vsebino koncesijske pogodbe oziroma ureja razmerja med koncedentom in koncesionarjem:

“S pogodbo o koncesiji koncedent in koncesionar uredita medsebojno koncesijsko razmerje in razmerje do uporabnikov, zlasti pa:

- *vrsto in obseg storitve, ki je predmet koncesije,*
- *začetek izvajanja koncesije,*
- *čas, za katerega se sklene koncesijska pogodba,*
- *ceno oziroma način vrednotenja storitev,*

- *sredstva, ki jih koncesionarju za opravljanje storitev, ki so predmet koncesije, zagotavlja koncedent, in način financiranja,*
- *dolžnost in način poročanja koncesionarja koncedentu,*
- *obveznosti koncesionarja do uporabnikov,*
- *pogodbene sankcije zaradi neizvajanja ali nepravilnega izvajanja koncesije,*
- *način finančnega, strokovnega in upravnega nadzora s strani koncedenta,*
- *način spreminjanja koncesijske pogodbe oziroma koncesijskega razmerja,*
- *prenehanje koncesijske pogodbe in njeno morebitno podaljšanje,*
- *obveznosti koncesionarja ob predčasnem prenehanju pogodbe,*
- *druge določbe, ki so pomembne za določitev in izvajanje storitve, ki je predmet koncesije”*
(47.e člen ZSV).

47.f člen določa, da koncedent vodi register o podeljenih koncesijah (47.f člen ZSV). Strokovni in upravni nadzor ter inšpekcijski nadzor nad izvajanjem javne službe na podlagi koncesije se izvaja v skladu s 47.g členom ZSV. 47.i člen govori o prenosu koncesije.

“Koncedent lahko na koncesionarjev predlog ali v sporazumu z njim prenese koncesijo na drugo osebo, ki ima koncesijo za izvajanje javne službe, ki je predmet koncesije, in če je iz okoliščin mogoče sklepati, da bo prevzemnik koncesije izvajal javno službo skladno s predpisi in koncesijsko pogodbo, učinkovito in v skladu z interesi uporabnikov. Koncedent prenese koncesijo s tem, da novemu koncesionarju izda odločbo o podelitvi koncesije in razveljavi prejšnjo odločbo. Zoper odločbo ni pritožbe, možen pa je upravni spor”(47.i člen ZSV).

47.j člen določa prenehanje koncesijske pogodbe. Koncesionar ne sme odpovedati koncesijske pogodbe zaradi kršitev koncedenta, razen v primeru, ko koncedent ne izpolnjuje svojih obveznosti iz koncesijske pogodbe tako, da to koncesionarju onemogoča izvajanje koncesijske pogodbe. Lahko pa koncesijsko razmerje preneha tudi

z prenehanjem koncesionarja (47.j člen ZSV). V primeru prenehanja koncesijske pogodbe mora koncedent nemudoma začeti z zagotavljanjem možnosti, da dejavnost, ki je predmet koncesije, prevzame javni zavod ali da v skladu s tem zakonom prenese koncesijo na novega koncesionarja, ali nemudoma začeti s postopkom nove podelitve koncesije (47.k člen ZSV).

47.1 člen določa razloge za odvzem koncesije

“Organ, pristojen za podelitev koncesije, z odločbo odvzame koncesijo:

- *če koncesionar v roku, določenem v odločbi o podelitvi koncesije ne podpiše koncesijske pogodbe, pa koncedent tega roka ne podaljša v skladu z zakonom;*
- *če koncesionar v roku, določenem v odločbi o podelitvi koncesije ne izpolni določenih pogojev za začetek opravlja storitev, za katere je v odločbi o podelitvi koncesije določeno, da jih koncesionar izpolni po podelitvi koncesije in sklenitvi pogodbe, pa koncedent tega roka ne podaljša v skladu z zakonom;*
- *če koncesionar ne opravlja javne službe v skladu s predpisi ter odločbo o koncesiji;*
- *če koncesionar ne ravna v skladu z odločbami, izdanimi v okviru nadzora nad izvajanjem koncesije;*
- *če zaradi slabega finančnega stanja koncesionarja, visoke stopnje njegove zadolženosti, poslovanja z izgubo v daljšem obdobju, precejšnjega odstopanja finančnega stanja koncesionarja od projekcije finančnega poslovanja, ki jo je predložil v svoji ponudbi, ali iz drugih finančnih razlogov mogoče utemeljeno sklepati, da ne bo mogel ustrezno izvrševati dejavnosti, ki je predmet koncesije;*
- *če je zaradi zmanjšanja potreb po opravljanju storitev, ki so predmet koncesije, potrebno na določenem krajevnem območju zmanjšati obseg izvajanja javne službe, ki je predmet koncesije, pa se koncesionar in koncedent ne sporazumeta o ustrezni spremembi koncesijske pogodbe ali njeni sporazumni razvezi. Pristojni organ koncedenta pisno opozori koncesionarja na razlog za odvzem koncesije, mu določi primeren rok za odpravo kršitev, slabega finančnega stanja ali za sporazumno spremembo oziroma razvezo pogodbe, in ga opozori, da bo v nasprotnem primeru uvedel postopek odvzema koncesije. Če v določenem roku koncesionar ne odpravi kršitev,*

slabega finančnega stanja ali v njem ne pride do sporazumne spremembe oziroma razveze pogodbe, pristojni organ koncedenta po uradni dolžnosti izda odločbo, s katero odvzame koncesijo.

Zoper odločbo o odvzemu koncesije ni pritožbe, možen pa je upravni spor”(47.1 člen ZSV).

Z dnem, ko po zakonu nastanejo pravne posledice začetka stečajnega postopka, uvedenega zoper koncesionarja, preneha koncesijsko razmerje po zakonu (47.n člen ZSV).

48. člen ZSV pa določa, da Minister, pristojen za socialno varstvo, podrobneje predpiše način podelitve koncesije in druga vprašanja koncesijskega razmerja, zlasti pa:

- *“trajanje koncesije za različne vrste storitev;*
- *pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar;*
- *možnost poznejšega izpolnjevanja določenih pogojev in način njihove izpolnitve;*
- *način plačevanja koncesionarja za storitve, ki jih opravlja na podlagi koncesije;*
- *način dela komisije za koncesije;*
- *način sklenitve koncesijske pogodbe in njeno podrobnejšo vsebino;*
- *način finančnega in drugega poročanja koncesionarja koncedentu “(48. člen ZSV).*

Kot je razvidno iz področne zakonodaje vsaka po svoje in v različnem obsegu obravnava področje koncesije. Najbolj podrobno področje koncesije obravnava Zakon o socialnem varstvu. Do sedaj smo obravnavali pomembnejšo zakonodajo s področja negospodarskih dejavnosti, področje zdravstva pa bomo obravnavali v naslednjem poglavju.

4.2 Ureditev koncesije na področju zdravstva

Po Zakonu o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Uradni list RS, št. 9/92, 26/92, 37/95, 8/96, 90/99, 31/00, 45/01, 2/04 in 36/2004, v nadaljevanju ZZDej, se zdravstvena dejavnost opravlja na primarni,⁹² sekundarni⁹³ in terciarni ravni.⁹⁴ Kot posebna specialistična dejavnost se na sekundarni in terciarni ravni opravlja socialnomedicinska, higienska, epidemiološka in zdravstveno-ekološka dejavnost (2. člen ZZDej). V skladu s 3. členom ZZDej zdravstveno dejavnost⁹⁵ kot javno službo pod enakimi pogoji opravljajo javni zdravstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe na podlagi koncesije (3. člen ZZDej).

Dejavnost klinik, kliničnih inštitutov ali kliničnih oddelkov, socialnomedicinska, higienska, epidemiološka in zdravstveno-ekološka dejavnost, lekarniška dejavnost, preskrba s krvjo, krvnimi pripravki in z organi za presajanje ter mrliško pregledna služba se opravljajo samo kot javna služba (3. člen ZZDej).

5. člen ZZDej določa, da mrežo javne zdravstvene službe na primarni ravni določa in zagotavlja občina oziroma mesto. Mrežo javne zdravstvene službe na sekundarni in terciarni ravni pa zagotavlja Republika Slovenija (5. člen ZZDej).

Pri zagotavljanju ustreznih prostorov lahko zasebni zdravstveni delavec kandidira za prostore javne zdravstvene službe. Če za iste prostore kandidirata javni zdravstveni

⁹² Zdravstvena dejavnost na primarni ravni obsega osnovno zdravstveno dejavnost in lekarniško dejavnost.

⁹³ Zdravstvena dejavnost na sekundarni ravni obsega specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost.

⁹⁴ Zdravstvena dejavnost na terciarni ravni obsega opravljanje dejavnosti klinik, kliničnih inštitutov ali kliničnih oddelkov ter drugih pooblaščenih zdravstvenih zavodov.

⁹⁵ Zdravstveno dejavnost lahko opravljajo na podlagi dovoljenja ministrstva, pristojnega za zdravje, domače in tuje pravne in fizične osebe, če izpolnjujejo z zakonom ZZDej določene pogoje.

zavod in zasebni zdravstveni delavec, jih ustanovitelj dodeli tistemu, ki ponudi boljše pogoje.

Potrebno pa je razlikovati med zasebno zdravstveno dejavnostjo (35. člen ZZDej) in med opravljanjem javne službe v zdravstveni dejavnosti na podlagi koncesije (41. člen ZZDej).

Zasebni zdravstveni delavec oziroma zdravstveni sodelavec lahko opravlja zasebno zdravstveno dejavnost pod naslednjimi pogoji:

- *da ima zahtevano izobrazbo za opravljanje predvidene dejavnosti in je usposobljen za samostojno delo.*
- *da ni v delovnem razmerju,*
- *da mu ni s pravnomočno sodbo sodišča prepovedano opravljanje zdravstvene službe oziroma poklica,*
- *da ima zagotovljene ustrezne prostore, opremo in, če zahteva narava dela, tudi ustrezne kadre,*
- *da pridobi mnenje pristojne zbornice ali strokovnega združenja (35. člen ZZDej).*

Šteje se, da ima zasebni zdravstveni delavec zagotovljene ustrezne prostore in opremo tudi, če sklene pogodbo o najemu oziroma uporabi z ustreznim zdravstvenim zavodom oziroma drugo pravno ali fizično osebo.

Zdravstveni delavec, ki izpolnjuje navedene pogoje, lahko prične opravljati zasebno zdravstveno dejavnost z dnem izdaje odločbe o vpisu v register zasebnih zdravstvenih delavcev.

S tem pa zasebni zdravstveni delavec še ne opravlja javne službe v zdravstveni dejavnosti na podlagi koncesije. Javno službo v zdravstveni dejavnosti lahko opravljajo

na podlagi koncesije domače in tuje pravne in fizične osebe, če izpolnjujejo z zakonom ZZDej določene pogoje (41. člen ZZDej).

Zasebni zdravstveni delavec ob začetku izvajanja koncesije ne sme biti v delovnem razmerju v kaki drugi instituciji oziroma javnem zavodu. Problem nastane takrat, ko se do konca postopka pridobitve koncesije ne ve, ali bo "bodoči koncesionar" koncesijo res dobil, postopek pa se lahko vleče do zadnjega možnega dne, ko je že potrebno podpisati pogodbo z ZZZS.⁹⁶ Tu nastane problem, ker ima "bodoči koncesionar" s pogodbo določen odpovedni rok in če se ne da doseči sporazumne odpovedi delovnega razmerja med koncesionarjem na eni strani in javnim zavodom na drugi, je dilema še toliko večja. Je pa res, da s podelitvijo koncesije, javni zavod izgubi določen program, dobi pa ga zasebik oziroma koncesionar, tako, da ga javni zavod praktično ne more imeti zaposlenega na podlagi tega programa in če se ne bi doseglo sporazuma, bi glede na to, da javni zavod nima več programa, deloval kot slab gospodar z javnimi sredstvi.

Koncesijo za opravljanje javne službe v osnovni zdravstveni dejavnosti podeli z odločbo občinski oziroma mestni upravni organ, pristojen za zdravstvo, s soglasjem ministrstva, pristojnega za zdravje. Koncesijo za opravljanje javne službe v drugih zdravstvenih dejavnostih pa podeli z odločbo ministrstvo, pristojno za zdravje (42. člen ZZDej). V postopku odločanja morajo organi pridobiti mnenje Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in pristojne zbornice⁹⁷ ali strokovnega združenja. Glede na to, da se bomo v prihodnje ukvarjali z ureditvijo koncesije na lokalni ravni naj še enkrat navedemo, da se bomo ukvarjali s primarnim zdravstvom oziroma z osnovno zdravstveno dejavnostjo.

⁹⁶ Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

⁹⁷ Zdravniške zbornice Slovenije.

S pogodbo o koncesiji⁹⁸ koncedent in koncesionar uredita razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe in pogoje, pod katerimi mora koncesionar opravljati javno službo (43. člen ZZDej).

Pogodbo o koncesiji oziroma koncesijsko pogodbo bomo obravnavali kasneje v posebnem poglavju.

44. člen ZZDej določa ukrepe v primeru kršitev s strani koncesionarja. Kadar se ugotovi, da koncesionar ne opravlja javne službe v skladu s predpisi, odločbo o koncesiji ter pogodbo o koncesiji, mu koncedent določi rok za odpravo pomanjkljivosti. Če koncesionar ugotovljenih pomanjkljivosti ne odpravi v določenem roku, se koncesija odvzame z odločbo (44. člen ZZDej).

V primeru odvzema koncesije je koncedent dolžan poskrbeti, da bolnike pod enakimi pogoji sprejme v zdravljenje drug zdravstveni zavod ali zasebni zdravstveni delavec, ki opravlja javno službo na podlagi koncesije.

Na podlagi analize trenutno veljavne zakonodaje na področju zdravstvene dejavnosti lahko ugotovimo, da ZZDej ne ureja ne javnega razpisa ne koncesijskega akta, pač pa se koncesija podeli na podlagi vloge stranke. To pa ZZDej postavlja v nasprotni položaj z vso ostalo zakonodajo, ki smo jo našli v prejšnjem poglavju na področju negospodarskih dejavnosti.

Vse pomanjkljivosti sedanje zakonodaje pa naj bi odpravil PredlogK.⁹⁹

⁹⁸ S pogodbo o koncesiji se podrobneje določijo predvsem: vrsta zdravstvene dejavnosti, obseg izvajanja javne službe, začetek izvajanja koncesije, rok za odpoved koncesije, sredstva, ki jih za opravljanje javne službe zagotavlja koncedent oziroma ZZZS (43. člen ZZDej).

4.3 Zdravstvo: primarna, sekundarna, terciarna raven

Drugo poglavje ZZDej ureja organizacijske oblike zdravstvene dejavnosti.

4.3.1 Primarna raven

Zdravstvena dejavnost na primarni ravni¹⁰⁰ oziroma osnovna zdravstvena dejavnost, katero zagotavlja občina oziroma mesto obsega:

“Spremljanje zdravstvenega stanja prebivalcev in predlaganje ukrepov za varovanje, krepitev in izboljšanje zdravja ter preprečevanje, odkrivanje, zdravljenje in rehabilitacijo bolnikov in poškodovancev, preventivno zdravstveno varstvo rizičnih skupin in drugih prebivalcev v skladu s programom preventivnega zdravstvenega varstva in z mednarodnimi konvencijami, zdravstveno vzgojo ter svetovanje za ohranitev in krepitev zdravja, preprečevanje, odkrivanje in zdravljenje ustnih in zobnih bolezni ter rehabilitacijo, zdravstveno rehabilitacijo otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem razvoju, patronažne obiske, zdravstveno nego, zdravljenje in rehabilitacijo bolnikov na domu ter oskrbovancev v socialnovarstvenih in drugih zavodih, nujno medicinsko pomoč in reševalno službo, če ta ni organizirana pri bolnišnici, zdravstvene preglede športnikov, nabornikov, študentov, ugotavljanje začasnih nezmožnosti za delo, diagnostične in terapevtske storitve” (7. člen ZZDej).

V skladu z 8. členom ZZDej osnovno zdravstveno dejavnost opravljajo zdravstveni domovi, zdravstvene postaje in zasebni zdravstveni delavci. Če v občini ni

⁹⁹ Predlog Zakona o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti in o svobodnih zdravnikih specialistih (Internet 1).

¹⁰⁰ V naslednjem poglavju bomo obravnavali postopek pridobitve koncesije na lokalni ravni, torej bomo obravnavali pridobitev koncesije na primarni ravni zdravstvene dejavnosti.

zdravstvenega doma, mora občina v sodelovanju z ZZZS¹⁰¹ zagotoviti izvajanje preventivnih in drugih programov v osnovnem zdravstvenem varstvu s pogodbo z drugim zdravstvenim domom, zdravstveno postajo ali z zasebnimi zdravstvenimi delavci, ki opravljajo javno zdravstveno službo na podlagi koncesije (12. člen ZZDej).

4.3.2 Sekundarna raven

Zdravstvena dejavnost na sekundarni ravni oziroma specialistična ambulantna dejavnost obsega poglobljeno diagnostiko, zdravljenje bolezni ali bolezenskih stanj ter izvajanje ambulantne rehabilitacije (13. člen ZZDej).

Specialistično ambulantno dejavnost opravljajo bolnišnice, zdravilišča ali zasebni zdravniki specialisti posameznih strok. PredlogK¹⁰² v 55. členu v naš prostor uvaja celo svobodnega zdravnika specialista, ki bo lahko samostojno opravljal poklicno dejavnost na področju zdravniške službe kot samozaposlena oseba (Internet 1).

Specialistična bolnišnična dejavnost obsega poglobljeno diagnostiko, zdravljenje in medicinsko rehabilitacijo, zdravstveno nego, nastanitev in prehrano v splošnih in specialnih bolnišnicah.

¹⁰¹ Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

¹⁰² Predlog Zakona o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti in o svobodnih zdravnikih specialistih (Internet 1).

Bolnišnica¹⁰³ mora imeti v svoji sestavi poleg posteljnih zmogljivosti enote za: specialistično ambulantno zdravljenje, nujno medicinsko pomoč, anesteziološka dejavnost z reanimacijo, laboratorijsko, rentgensko in drugo diagnostiko v skladu s svojo strokovno usmeritvijo ter preskrbo z zdravili (15. člen ZZDej).

4.3.3 Terciarna raven

Zdravstvena dejavnost na terciarni ravni obsega dejavnost klinik, kliničnih inštitutov ali kliničnih oddelkov, obsega znanstvenoraziskovalno in vzgojnoizobraževalno delo za medicinsko fakulteto in druge visoke in višje šole ter opravljanje najzahtevnejših zdravstvenih storitev na ambulantni ali bolnišnični način, ki jih zaradi strokovne, kadrovske, tehnološke in organizacijske zahtevnosti ni možno niti ni smotrno opravljati na nižjih ravneh (17. člen ZZDej).

4.3.4 Druga zdravstvena dejavnost

Med drugo zdravstveno dejavnost uvršča ZZDej zdraviliško zdravstveno dejavnost, ki obsega preventivno varstvo ter specialistično ambulantno in bolnišnično rehabilitacijo s souporabo naravnih zdravilnih sredstev (19. člen ZZDej); lekarniško dejavnost ter preskrbo z ortopedskimi in drugimi pripomočki (20. člen ZZDej), ki se izvaja s posebnim zakonom; preskrbo s krvjo in krvnimi pripravki ter z organi za presajanje (21. člen ZZDej), kar se zagotavlja v sodelovanju s humanitarnimi organizacijami ter socialnomedicinsko, higiensko, epidemiološko in zdravstveno-ekološko dejavnost (22.

¹⁰³ Bolnišnica mora imeti zagotovljeno tudi reševalno službo, ambulantno medicinsko rehabilitacijo, preskrbo s krvjo in krvnimi pripravki, če to zahteva narava njenega dela (15. člen ZZDej).

člen ZZDej); Za izvajanje teh nalog se za območje Republike Slovenije ustanovi Inštitut za varovanje zdravja¹⁰⁴, za območje več občin pa območni zavodi za zdravstveno varstvo (23. člen ZZDej).

IVZ opravlja znanstvenoraziskovalno in vzgojnoizobraževalno delo na svojem področju, pripravlja strokovne podlage za načrtovanje zdravstvenega varstva, za sprejemanje odločitev s tega področja in za strokovne naloge iz pristojnosti zdravniške zbornice; opravlja strokovne naloge za Svet za zdravje in za Republiški sanitarni inšpektorat (24. člen ZZDej).

4.4 Postopek za pridobitev koncesije

Vso relevantno dokumentacijo, ki je potrebna za pridobitev koncesije smo dobili na podlagi študije primera.¹⁰⁵ Na podlagi dokumentacije, pridobljene iz vseh faz postopka, bomo poskušali kar se da najbolje opisati vse korake postopka pridobitve koncesije s povzetki vsebine dokumentov, ki se nanašajo tako na koncedenta kot na koncesionarja, ter ostale vpletene institucije in s tem prikazati kompleksnost ter dolgotrajnost postopka. Vso dokumentacijo smo prejeli v vpogled od zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov, ki pa jih zaradi njihove želje v samem magistrskem delu imensko ne bomo izpostavljali. Za nas je na tem področju pomembna le vsebina dokumentov, ki se nanaša na sam postopek pridobitve koncesije, ki bi morala biti uniformirana, ter bi v grobem morala veljati za vse subjekte v fazi postopka pridobitve koncesije na lokalni ravni na področju primarnega zdravstva. Naj navedemo še dejstvo, da je postopek pridobitve koncesije splošni upravni postopek.

¹⁰⁴ IVZ

¹⁰⁵ Na podlagi sodelovanja v postopkih pridobitve koncesije.

1.Korak

Bodoči koncesionar na začetku samega postopka na Zdravniško zbornico Slovenije v nadaljevanju Zbornica, poda vlogo za registracijo zasebnega zdravnika (zobozdravnika) in za mnenje zbornice k podelitvi koncesije. Vlogi je potrebno priložiti naslednja dokazila:

- potrdilo o državljanstvu,
- v primeru pridobljenega državljanstva pa še potrdilo o znanju slovenskega jezika, ki ga izda ustrezní učni zavod,
- potrdilo o eventuelni zaposlitvi v mreži javne zdravstvene službe z navedbo strokovnega področja in kraja opravljanja zdravniške dejavnosti ter trajanja zaposlitve,

Potrdilo izda Zdravstveni dom na zahtevo bodočega koncesionarja.

- dokazilo o zagotavljanju nujne medicinske pomoči in nadomeščanju v času odsotnosti,

Na tem mestu je potrebno pridobiti podpisano izjavo zdravnika (zobozdravnika), ki bo v času daljše odsotnosti bodočega koncesionarja nadomeščal in zagotavljal nujno zdravstveno (zobozdravstveno) pomoč njegovim pacientom.

- dokazilo o posedovanju ordinacije.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Za dokazilo o posedovanju ordinacije velja izpis iz zemljiške knjige o lastništvu prostorov, kupoprodajna pogodba (original ali overjena fotokopija), predkupna pogodba (original ali overjena fotokopija), najemna pogodba (original ali overjena fotokopija) ali pismo o nameri za sklenitev najemne pogodbe (original). V kolikor boste predložili pismo o nameri za sklenitev najemne pogodbe, morate najkasneje na dan, ko boste začeli opravljati zasebno dejavnost, predložiti najemno pogodbo (original ali overjeno fotokopijo) (Internet 4).

- dovoljenje Zbornice za samostojno opravljanje zdravniškega poklica (licenco) ima zbornica v svojih evidencah in je ni potrebno prilagati,
- potrdilo, da ste opravili seminar za zasebno dejavnost.

Vlogo rešujeta Regijski odbor zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov in ustrezni geografski regijski odbor. Zbornica praviloma izda začasno odločbo o registraciji zasebnega zdravnika za dobo enega leta, ker bodoči koncesionarji praviloma predložijo vso zahtevano dokumentacijo, razen potrdila o prenehanju delovnega razmerja, in najemne pogodbe. Bodoči koncesionar ne more vedeti, če mu bo koncesija podeljena, zato lahko v vseh fazah postopka pridobitve koncesije uporablja to začasno odločbo o registraciji zasebnega zdravnika za urejanje pripravljalnih poslov za zasebno dejavnost, ob predložitvi manjkajočih potrdil, pa mu Zbornica brez posebne vloge izda odločbo o registraciji zasebnega zdravnika, v kateri bo naveden začetek opravljanja zdravniške službe kot zasebne dejavnosti.

2.Korak

Bodoči koncesionar mora podati vlogo koncedentu¹⁰⁷, praviloma na Oddelek za družbene dejavnosti, v kateri navede na katerem področju bi želel izvajati koncesijsko dejavnost, njen obseg izvajanja ter način izvajanja. K vlogi mora bodoči koncesionar priložiti pozitivno mnenje Zbornice za opravljanje zasebne dejavnosti, ki je opredeljena v začasni registraciji zasebnega zdravnika.

3.Korak

¹⁰⁷ Občini.

Koncedent odgovori, in seznanjeni bodočega koncesionarja s postopkom podelitve koncesije za opravljanje javne službe v osnovni¹⁰⁸ zdravstveni dejavnosti, ter ga seznanjeni s tem, kdo vodi postopek.

Koncedent bodočega koncesionarja obvesti, da bo za mnenje o podelitvi koncesije zaprosil pristojne organe:

- Zdravniško zbornico Slovenije,
- Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ter
- Zdravstveni dom¹⁰⁹

Istočasno koncedent seznanjeni bodočega koncesionarja, da se bo po pridobitvi zgoraj navedenih mnenj v nadaljnjem postopku potrebno natančneje dogovoriti z Zdravstvenim domom o prenosu kadra in ostala razmerja ter najemno razmerje, v kolikor se bo dejavnost opravljalna v prostorih, ki so v lasti koncedenta.

Ko koncedent razpolaga z vso ustrezno dokumentacijo, zaprosi Ministrstvo za zdravje za izdajo soglasja k podelitvi koncesije. Po pridobitvi soglasja pa o podelitvi koncesije odloča Občinski svet občine.

4.Korak

Koncedent seznanjeni bodočega koncesionarja s pridobitvijo pozitivnih mnenj Zdravniške zbornice Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter s soglasjem Ministrstva za zdravje. Istočasno pa poziva bodočega koncesionarja k ureditvi določenih razmerij z Zdravstvenim domom, ki jih je ta posređoval v svojem mnenju. Praviloma

¹⁰⁸ Primarna raven..

¹⁰⁹ Zdravstveni dom ni partner v postopku in na postopek ter na vsebino koncesijske pogodbe ne more vplivati. O podelitvi koncesije ga občina obvesti z dopisom (Internet 4).

gre za prenos kadra¹¹⁰ in izpolnitev planiranega programa za obdobje pred prehodom v zasebnost. Potrebno je tudi urediti medsebojna razmerja v zvezi z nadomeščanjem v času odsotnosti in zagotavljanjem dežurstev ter uskladitev ordinacijskega časa z ostalimi izvajalci v občini. Glede na navedeno, koncedent pozove bodočega koncesionarja, da mu predloži ustrezno dokumentacijo, iz katere bo razvidno, da so urejena vsa razmerja z Zdravstvenim domom in morebitnimi drugimi partnerji. Šele po prejetju navedene dokumentacije, koncedent odloča o podelitvi koncesije.

5.Korak

Ko bodoči koncesionar predloži vso zahtevano dokumentacijo je potrebno počakati, da pride zadeva na dnevni red seje občinskega sveta, na kateri svetniki glasujejo za ali proti podelitvi koncesije. V primeru da izglasujejo podelitev koncesije, občinski svet sprejme sklep, da se bodočemu koncesionarju podeli koncesija za opravljanje zdravstvene dejavnosti, njen obseg in kraj izvajanja. Na podlagi sklepa se izda odločba o podelitvi koncesije, v kateri je navedeno ime koncesionarja, kateremu je bila podeljena koncesija, zdravstvena dejavnost, ki jo bo opravljal in njen obseg ter kraj izvajanja dejavnosti, navedeno pa je tudi, da se razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe uredijo med koncesionarjem in koncedentom s pogodbo o koncesiji. Stroškov s postopkom ni.

6.Korak

Koncesionar in koncedent skleneta pogodbo o koncesiji.

Koncesijska pogodba¹¹¹ vsebuje podatke o:

- koncedentu,

¹¹⁰ Bodoči koncesionar mora najprej ponuditi zaposlitev obstoječemu kadru Zdravstvenega doma.

¹¹¹ Koncesijsko pogodbo obravnavamo v posebnem poglavju.

- koncesionarju,
- strokovnem področju izvajanja dejavnosti,
- območju delovanja,
- obseg programa,
- lokacija izvajanja,
- obveznost sodelovanja v neprekinjenem zdravstvenem varstvu za izbrane zdravnike,
- morebitne posebne zahteve koncedenta,¹¹²
- trajanje: običajno za nedoločen čas,
- odpovedni rok: običajno 6 mesecev,
- razlogi za prekinitev pogodbe (Internet 4).

V koncesijski pogodbi je praviloma tudi določeno, da koncedent ni dolžan koncesionarju zagotavljati nobenih sredstev za opravljanje javne službe. Sredstva za opravljanje javne službe si koncesionar pridobiva na podlagi pogodbe z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije oziroma s prodajo svojih storitev.

Spore v zvezi s pogodbo o koncesiji se rešuje sporazumno oziroma jih rešuje pristojno sodišče.

Pogodba o koncesiji začne veljati z dnem podpisa pogodbe.

7.Korak

¹¹² Koncedent zahteva, da mora nosilec koncesije sam opravljati dejavnost, razen v primeru odsotnosti zaradi letnega dopusta, izobraževanja, bolezni in druge opravičene odsotnosti.

Bodoči koncesionar oziroma nosilec koncesije se mora prijaviti na razpis Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, ki je objavljen v dnevnem časopisu in na Zavodovi spletni strani.¹¹³

Razpis se nanaša na nove izvajalce zdravstvenih storitev, ki imajo dovoljenje in koncesijo za opravljanje javne zdravstvene službe in še nimajo sklenjene pogodbe z Zavodom oziroma se prijavljajo za opravljanje dejavnosti, ki je doslej niso izvajali. V razpisu so navedeni pogoji za prijavo. Pomembno je, da se na razpis prijavi v roku tudi, če do takrat bodoči koncesionar še nima odločbe in pogodbe o koncesiji.

Pogoji za prijavo:

- opis programa,
- čakalne dobe in ordinacijski čas,
- odločba o podelitvi koncesije, ki jo je potrebno predložiti točno do določenega roka,
- pogodba o koncesiji,
- prekinitev delovnega razmerja.

Z opravljanjem javne službe na podlagi koncesije je potrebno pričeti z dnem, ki ga določi Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

8.Korak

Koncesionar mora v Zdravstvenem domu oziroma drugemu izvajalcu odpovedati delovno razmerje. Listino o odpovedi delovnega razmerja mora posredovati tudi

¹¹³ <http://www.zzzs.si>

Zdravniški zbornici Slovenije, prav tako pa jim mora posredovati pogodbo o najemu poslovnih prostorov.

9.Korak

Na podlagi zgoraj navedenih dokumentov Zdravniška zbornica Slovenije izda odločbo o registraciji zasebnega zdravnika, v kateri je naveden naziv ordinacije in datum pričetka izvajanja zasebne zdravstvene dejavnosti. Tudi tu stroškov postopka ni.

10.Korak

Na podlagi odločbe o registraciji zasebnega zdravnika in prijavi za v vpis v Poslovni register Slovenije AJPES se dodeli zasebniku matično številko. Na podlagi podatkov iz odločbe o registraciji zasebnega zdravnika, AJPES zasebiku uredi uradni naziv, ravno tako pa je priporočljiv kratek naziv zasebnika.

11.Korak

Na območnem Zavodu za zdravstveno varstvo zasebnika vpišejo v bazo izvajalcev in dobi številko izvajalca.

12.Korak

Na območno izpostavo DURS-a¹¹⁴ zasebnik prijavi dejavnost in se mu dodeli davčno številko.

13.Korak

Zasebnik mora za prejetje sredstev za izvajanje javne zdravstvene službe in za svoje poslovanje odpreti transakcijski račun. Pridobiti mora tudi ustrezen ŽIG izvajalca s

¹¹⁴ Davčna uprava RS.

točnim nazivom izvajalca, tako kot je prijavljen na DURS, AJPES in pri drugih institucijah.

14.Korak

Zasebnik mora urediti pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje.

15.Korak

Zasebnik lahko sedaj sklene pogodbo o izvajanju programa zdravstvenih storitev z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Pogodba vsebuje določila glede:

- obsega programa po dejavnostih,
- vrednost programa in izhodiščne cene storitev,
- medsebojne obveznosti pogodbenih strank,
- posebna določila pogodbe,
- ordinacijski čas izvajanja programa in čakalne dobe za zavarovane osebe Zavoda.

16.Korak

Koncesionar mora čimprej vzpostaviti sistem za računalniško izmenjavo podatkov¹¹⁵ z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

17.Korak

Zasebnik mora podati vlogo za izdajo profesionalne kartice ter vlogo za reverz za čitalnik kartic ZZZS.

18.Korak

Koncesionar podpiše pogodbe o poslovnem sodelovanju z ostalimi zavarovalnicami¹¹⁶ dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja.

¹¹⁵ RIP

19.Korak

Na območni Zavod za zaposlovanje mora zasebnik prijaviti potrebo po delavcu, kjer navede pogoje za izbiro kandidatov in rok za prijavo.

20.Korak

Z izbranim kandidatom zasebnik sklene pogodbo o zaposlitvi in ga prijavi na Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Prav tako je potrebno zaprositi za profesionalno kartico za zaposlenega.¹¹⁷

21.Korak

Zasebnik mora zagotoviti programsko računalniško opremo za svoje področje dela in s pristojno programsko hišo skleniti pogodbo o vzdrževanju, nadgrajevanju in usposabljanju za uporabo.

22.Korak

Koncesionar mora skleniti pogodbo o izvajanju zdravstvenega varstva z zdravstvenim zavodom, ki je pooblaščen za opravljanje zdravstvenih pregledov in drugih storitev v skladu s potrebami naročnika – koncesionarja.

V tem sklopu mora koncesionar izdelati izjavo o varstvu pri delu z oceno tveganja.

23.Korak

V skladu z 61. členom Zakona o zdravniški službi (ZZdrS), Uradni list RS, št. 98/1999, 67/2002, 15/2003, 63/2003 Odl.US: U-I-291-00-15, 2/2004, 62/2004 Odl.US: U-I-321/02-12,

¹¹⁶ AdriaticSlovenica, d.d., Triglav, d.d., Vzajemna d.v.z.

¹¹⁷ Za zdravstvenega tehnika.

47/2006, v nadaljevanju ZZdrS, se mora zasebni zdravnik zavarovati za odgovornost za škodo, ki bi lahko nastala pri njegovem delu (61.člen ZZdrS).

24.Korak

Zdravnik, ki namerava zasebno zdravniško službo opravljati preko pravne osebe (d.o.o., zasebni zavod, itd.), zaprosi Ministrstvo za zdravje za izdajo dovoljenja pravni osebi za opravljanje zdravstvene dejavnosti. Pravno osebo ustanovi na sodišču. Zgoraj navedeni postopki, ki sledijo po registraciji fizične osebe, veljajo tudi za pravno osebo po registraciji na sodišču.

25.Korak

Zasebnik mora imeti izdelan načrt gospodarjenja z odpadki, ki nastajajo v njegovih prostorih in imeti podpisano pogodbo s pooblaščenim podjetjem za odvoz nevarnih odpadkov. Izvajati mora tudi program preprečevanja okužb v njegovih prostorih s pisnimi pravili in navodili.¹¹⁸

26.Korak

Na podlagi Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), Uradni list RS, št. 67/2007, v nadaljevanju ZVOP-1, morajo imeti zasebniki pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov, urejene pa morajo imeti tudi kataloge zbirk osebnih podatkov (26.člen ZVOP-1).

Šele, ko zasebnik, koncesionar, zagotovi oziroma opravi vse navedene korake, lahko prične nemoteno izvajati javno zdravstveno službo na podlagi koncesije in tako se postopek pridobitve koncesije zaključi.

¹¹⁸ Epidemiološko spremljenje okužb, navodilo o higieni rok, o sterilizaciji instrumentov in materiala, o razkuževanju, čiščenju opreme in prostorov, zbiranju in pranju perila itd.

4.5 Koncesijska pogodba¹¹⁹

PredlogK¹²⁰ v uvodnih določbah v 3. členu določa, da je »koncesija« s koncesijsko pogodbo urejeno pravno razmerje med koncedentom, koncesionarjem in Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije¹²¹, v katerem koncedent za določen čas¹²² podeli koncesionarju pravico, da v svojem imenu in za svoj račun izvaja javno službo v določenem obsegu in na določenem mestu v mreži javne službe, ZZZS pa koncesionarju zagotovi financiranje izvajanja te javne službe (Internet 1). Koncesijsko pogodbo skleneta na eni strani koncedent, to je oseba, ki podeljuje koncesijo, na drugi strani pa koncesionar, to je oseba, ki koncesijo prejme.

Koncesijska pogodba vsebuje neko dovolitev. To je posebna ali izključna pravica,¹²³ ki jo lahko podeli le subjekt, ki izvršuje oblast. Glede na to je lahko koncedent le država ali lokalna skupnost.

Koncesijska pogodba ni zgolj pogodba obligacijskega prava. V koncesijskem razmerju koncedent ne nastopa le kot pogodbeni stranka, pač pa tudi kot oblast (Pirnat, 2003: 1607). Zato za koncesijsko pogodbo ne velja enakost strank, pač pa nasprotno – stranki sta izrazito neenaki.

¹¹⁹ V prilogi bomo pokazali predlog pogodbe o koncesiji oziroma predlog koncesijske pogodbe, ki je objavljena na spletni strani Zdravniške zbornice Slovenije (Internet 4).

¹²⁰ Predlog Zakona o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti in o svobodnih zdravnikih specialistih (Internet 1).

¹²¹ ZZZS

¹²² Po trenutno veljavni zakonodaji se lahko koncesija da za določen ali nedoločen čas (27. člen ZZ).

¹²³ S tako pravico mislimo pravico izvajati neko dejavnost, ki ni pod splošnimi in enakimi pogoji dosegljiva vsem (Pirnat, 2003).

Koncesijsko razmerje praviloma nastane s sklenitvijo koncesijske pogodbe. ZZDej v 42. členu izrecno določa, da se koncesija podeli z odločbo (42. člen ZZDej). V tem primeru seveda koncesijsko razmerje ne nastane s sklenitvijo pogodbe, pač pa z dokončnostjo odločbe in je sklenitev koncesijske pogodbe nekakšna izvršitev tega akta.

V skladu z 32. členom PredlogaK, koncedent pozove osebo, k sklenitvi koncesijske pogodbe po dokončnosti odločbe o podelitvi koncesije. S sklenitvijo koncesijske pogodbe koncesionar pridobi pravico in prevzame obveznost trajno in nepretrgano izvajati javno službo v okviru podeljene koncesije (Internet 1).

Stranka koncesijske pogodbe je tudi ZZZS, ki s to pogodbo prevzame obveznosti v zvezi s financiranjem javne službe.

V 33. členu PredlogK določa vsebino koncesijske pogodbe. S koncesijsko pogodbo uredita koncedent in koncesionar medsebojna razmerja v zvezi z izvajanjem koncesije, zlasti pa:

- vrsto in obseg storitev javne službe, ki jih mora nuditi koncesionar v okviru koncesije,
- način financiranja teh storitev,
- mesto v mreži javne službe, kjer se koncesija izvaja,
- rok koncesije,
- pogoje, ki jih mora koncesionar izpolnjevati v skladu s koncesijskim aktom,
- pravice in obveznosti koncesionarja glede trajnega in nepretrganega izvajanja javne službe, glede dežurstva in nujenja nujnih storitev,
- terminski plan in način izvajanja morebitnih investicij ter izpolnjevanja drugih obveznosti,

- pogoje najema ali druge pravice morebitne uporabe prostorov in opreme v lasti koncedenta ali pravne osebe, nad katero ima koncedent prevladujoč vpliv,
- nadzor koncedenta nad koncesionarjem,
- načine poročanja o poslovanju koncesionarja, in zagotavljanja javno zdravstvenih podatkov v skladu z zakoni s področja zdravstvenega varstva,
- medsebojna razmerja v zvezi z morebitno škodo, povzročeno z izvajanjem ali opustitvijo izvajanja javne zdravstvene službe,
- pogodbene sankcije zaradi neizvajanja ali nepravilnega izvajanja koncesije in kršitve zaradi katerih imata koncedent in koncesionar v skladu z zakonom pravico odstopiti od pogodbe,
- pravice in obveznosti koncedenta in koncesionarja ob in po poteku roka koncesijske pogodbe (Internet 1).

Naj navedemo dejstvo, da so v Sloveniji koncesijske pogodbe zelo neenotno urejene, zato to področje terja premislek o podrobnejši pravni ureditvi tega področja.

Na spletnih straneh Zdravniške zbornice Slovenije najdemo tudi priporočilo vsem sedanjim in bodočim koncesionarjem:

da naj poskušajo doseči ustrezno ureditev svojega koncesijskega razmerja in naj se ne prepuščajo samovolji lokalnih formalnih ali neformalnih oblasti samo zaradi tega, da bodo (ali pa so že) zasebni zdravniki, pa naj stane kar hoče. V kolikor bi bodoči koncesionarji naleteli na težave ali nerazumevanje podelitelja koncesije ali zdravstvenega zavoda, o tem obvestite Zdravniško zbornico Slovenije. Lahko pa tudi poudarimo, da imamo v Sloveniji tudi veliko vzgledov korektnega in dobrega sodelovanja med zasebnim zdravnikom, občino ter zdravstvenim domom pri urejanju skupnih zadev. Zato Zdravniška zbornica Slovenije priporoča vsem bodočim koncesionarjem, da pred podpisom, vsako pogodbo pogleda pravnik na zbornici ali

kolega, ki je že zasebnik, da bodočega koncesionarja opozori na morebitna neugodna določila (Internet 4).

Koncesijska pogodba, njene dopolnitve in spremembe, morajo biti sklenjene v pisni obliki, sicer nimajo pravnega učinka.

PredlogK v 34. členu določa, da je koncesionar kljub spremenjenim okoliščinam dolžan izvajati javno zdravstveno službo, ki je predmet koncesije in izpolnjevati obveznosti iz koncesijske pogodbe. V primeru spremenjenih okoliščin, ki bistveno otežujejo izpolnjevanje obveznosti koncesionarja in to v takšni meri, da bi bilo kljub posebni naravi koncesijske pogodbe nepravilno pogodbeno tveganja prevaliti le na koncesionarja, ima koncesionar pravico zahtevati od koncedenta spremembo pogodbe (Internet 1).

V 31. členu pa PredlogK ureja ničnost koncesijske pogodbe.

Koncesijska pogodba je nična, če je sklenjena z drugo osebo od tiste, ki je določena v odločbi o podelitvi koncesije. Enako velja tudi v primeru, da je koncesijska pogodba sklenjena brez izvedbe postopka izbire koncesionarja oziroma izdaje odločbe o podelitvi koncesije (Internet 1).

Koncesijska pogodba je seveda zlasti pogodba in zanjo načeloma velja pogodbeno pravo. Vendar je tudi upravnopravna pogodba, zato zanjo morajo veljati nekatere javnopravne posebnosti, ki naj zagotovijo, da lahko koncedent skrbi za javni interes ne le kot pogodbeno stranko, pač pa kot javna oblast (Pirnat, 2003).

Tako lahko povzamemo, da koncesijska pogodba vsebuje podatke o:

- koncedentu,

- koncesionarju,
- strokovnem področju izvajanja dejavnosti,
- območju delovanja (občina),
- obseg programa (neobvezno),
- lokacija izvajanja,
- obveznost sodelovanja v neprekinjenem zdravstvenem varstvu za izbrane zdravnike,
- morebitne posebne zahteve koncedenta,
- trajanje: običajno za nedoločen čas,
- odpovedni rok: običajno 6 mesecev,
- razlogi za prekinitev pogodbe (Internet 4).

Koncesija preneha tudi, če je koncesionarju odvzeta licenca za opravljanje dejavnosti, če mu je s pravnomočno kazensko sodbo izrečen ukrep prenehanja opravljanja zdravstvene službe oziroma poklica ter s smrtjo.

Koncedent ne more odpovedati pogodbe o koncesiji, lahko pa od nje odstopi v primerih, ko koncesionar dejavnosti ne izvaja v skladu s pogodbo, Zakonom o zdravstveni dejavnosti ZZDej in drugimi predpisi, vezanimi na opravljanje njegove dejavnosti (Internet 4).

4.6 Problematika, ki spremlja podeljevanje koncesij v Sloveniji

Uvodno se problematika prične pri nepravilnem razumevanju pojma opravljanje javne zdravstvene službe kot zasebne dejavnosti.

Virant navaja dejstvo, da je koncesija oblika privatiziranega izvajanja javne službe. Gre za pooblastilo, ki ga da država ali lokalna skupnost osebi zasebnega prava za izvajanje javne službe. Podelitev koncesije tako pomeni privatizacijo izvajanja javne službe in ne liberalizacijo dejavnosti. Ta dva pojma je potrebno ločevati. Pri privatizaciji se le prenese izvajanje javne službe na osebo zasebnega prava, dejavnost pa ohrani režim javne službe z vsemi omejitvami, ki jih povzročajo.¹²⁴ S privatizacijo torej dejavnost ne preide iz javne v zasebno sfero, ravno tako pa se še vedno izvaja v javnem interesu, zanjo pa je še vedno odgovorna država ali lokalna skupnost. Liberalizacija pa pomeni prenos dejavnosti iz javne v zasebno sfero, se pravi vzpostavitev tržnega režima dejavnosti (Virant, 2004: 140).

Nerazumevanje izhaja iz dejstva, da se poleg izvajanja javne službe lahko opravlja tudi tržna dejavnost.

Prehod v zasebno dejavnost ni privatizacija zdravstva. Privatizacija pomeni nakup javnih zavodov, programov in zdravniških delovnih mest. Občina s privatizacijo prepusti privatiziran del zdravstva privatnim lastnikom in njihovim interesom. Tako ji preostane samo zasebni del zdravstva kot dosedanji javni zdravstveni sistem. Zato se pričakuje, da bodo občine pospešile podeljevanje koncesij in ohranile čim večji del zdravstva v javnem sektorju (Internet 4).

Postavlja se vprašanje, kdaj bo ministrstvo pripravilo mrežo izvajalcev zdravstvenih storitev, s pomočjo katere se bo lahko ugotovilo, kje v državi obstaja potreba po koncesionarjih?

¹²⁴ Administrativno določanje cen, monopolni položaj izvajalca, država ali lokalna skupnost narekujeta način izvajanja.

Mreža javne zdravstvene službe je pogoj za učinkovito izvajanje zakona (PredlogK) in bo zato do začetka njegove uporabe pripravljena. PredlogK naj bi ministrstvu omogočil, da razpisuje koncesije tam, kjer bo to potrebno (Internet 3).

Nastajajo tudi očitki, da se s podelitvijo koncesije ruši javna zdravstvena mreža.

Javna zdravstvena mreža vključuje javne zavode (zdravstvene domove) in zasebne izvajalce. Oboji so del mreže in s preходом zdravnika med zasebnike ostane v mreži, spremeni samo svoj delovnopравни status. Mreža se lahko poruši, če se zdravnik zaradi nepodelitve koncesije odloči, da bo odšel v drugo občino, kjer bo dobil koncesijo (Internet 4).

Ali lahko pride do razgradnje zdravstvenega sistema oz. kolapsa zdravstvenih domov?

Trditve, da na ministrstvu za zdravje razgrajujejo zdravstvene domove na škodo zdravja ljudi, so povsem zgrešene. Javno zdravstvo ni ogroženo zaradi podeljevanja koncesij. Podeljevanje koncesij v zdravstvu ni privatizacija zdravstva temveč le državno dovoljenje za delo zasebnih zdravnikov in drugih zdravstvenih delavcev v javni zdravstveni mreži pod pogoji varovanja javnega interesa določenega v koncesijski pogodbi (Internet 3).

V javno zdravstvo je vključeno javno državno zdravstvo (bolnišnice in Zdravstveni domovi) in javno zasebno zdravstvo (zasebni izvajalci). Oboji so del javne zdravstvene službe. Obstoje javnega zdravstva zaradi podeljevanja koncesij ne more biti ogrožen, ker gre za prehode med dvema deloma istega sistema (Internet 4).

Sporno je tudi vprašanje, če se bodo koncesije lahko dedovale? Nobena evropska direktiva dedovanja izrecno ne prepoveduje. Poudariti je treba tudi, da nobena direktiva za podelitev koncesije, katere predmet so zdravstvene storitve, ne zahteva javnega

razpisa, vendar ga predlagani zakon PredlogK že predvideva. Zakon mora biti življenjski. Če se je na primer oče zadolžil zato, da je zgradil in opremil ambulanto, sin seveda podeduje ta dolg. Povsem nerazumno bi bilo zahtevati, da vrne dolg in ne omogočiti, da podeduje koncesijo, če seveda izpolnjuje pogoje za njeno izvajanje. Treba je tudi poudariti, da trenutno veljavni zakon ZZDej dedovanja koncesij, ki so po trajanju povsem neomejene, ne prepoveduje, medtem ko Zakon o lekarniški dejavnosti (ZLD), Uradni list RS, št. 36/2004, dedovanje celo izrecno omogoča. Koncesije so dedne torej že sedaj (Internet 3).

Javni zavodi so bistven in pomemben izvajalec javne zdravstvene službe, zlasti na sekundarni in terciarni ravni tudi prevladujoč. Nekatere dejavnosti, kot so dejavnost preskrbe s krvjo in organi, anatomske in patofiziološke dejavnosti, socialnomedicinska, higienske, epidemiološke, zdravstveno – ekološke dejavnosti, dejavnosti javnega zdravja in mrliškopregledne službe, pa tudi dejavnost centrov nujne medicinske pomoči, se bodo tudi v bodoče lahko opravljale le v javnem zdravstvenem zavodu, tako da ni bojazni, da bi lahko prišlo do razgradnje javnih zavodov (Internet 3).

Zasebni zdravniki vlagajo lastna sredstva, ko si sami opremljajo ambulante in ko so prisiljeni v koncesijskih pogodbah podpisati, da ne bodo zahtevali od občin in države sredstev za svoje delovanje. Zato so zasebniki v neenakem položaju z javnimi zavodi, ki jim občine zagotavljajo dodatna sredstva. Tak odnos je presenetljiv, ker oboji zagotavljajo javno zdravstveno službo občanom istih občin in imajo enak način financiranja preko ZZS (Internet 4).

Presenetljivo je tudi, da občine sprejemajo obveznost zagotavljanja dodatnih finančnih pogojev za delovanje javnih zavodov (Zdravstvenih domov) in da zaradi ohranjanja te

obveznosti nekatere med njimi celo nasprotujejo podeljevanju koncesij (Internet 4), koncesionar pa mora v koncesijski pogodbi podpisati, da od občine ne bo prejemal nobenih sredstev. Koncesionar ima za financiranje javne zdravstvene službe podpisano pogodbo z ZZZS. Občina pa bi vseeno lahko koncesionarjem ponudila dodatna sredstva za dodatne dejavnosti.¹²⁵

Koncesije včasih ni mogoče podeliti, ker se s tem ne strinja vodstvo Zdravstvenega doma. Koncesija je razmerje med koncedentom in zasebnim zdravnikom. Javni zavod in njegov direktor nista stranki v razmerju in nanj zaradi pristranosti in konflikta interesov na moreta vplivati (Internet 4). To da direktorji javnih zavodov dajejo mnenja občinam k podelitvam koncesij, ni predvideno v zakonodaji, zato ga občinam ni potrebno upoštevati. Občina pa zahteva mnenje vseeno iz razloga, ker je ustanovila javni zavod, iz katerega bo bodoči koncesionar odnesel koncesijo oziroma program.

Postavlja se vprašanje, če lahko podeljevanje koncesij zmanjša pravice zavarovancev?

Javni izvajalci, javni zavodi in zasebni izvajalci, imajo sklenjene pogodbe z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in zagotovljena sredstva iz javne zdravstvene blagajne. Zato bolnikom pri zasebnih izvajalcih in v javnih zavodih ni potrebno doplačevati. Bolniki so plačniki storitev pri privatnih zdravnikih. Privatni zdravniki niso v javnem zdravstvu, nimajo pogodb z ZZZS in zato ne morejo prejemati javnih sredstev (Internet 4).

Pacient lahko uveljavlja pravico iz zdravstvenega zavarovanja pri koncesionarju na enak

¹²⁵ Kot je dejavnost preventivnega kabineta, za katerega javni zavod dobi dodatna sredstva, zasebni izvajalci pa ne.

način in pod istimi finančnimi pogoji kot v javnem zavodu. Za enake zdravstvene storitve mu ni potrebno doplačevati ali celo plačevati. Te storitve krije zdravstvena zavarovalnica in dopolnilno zdravstveno zavarovanje (Internet 3).

V javnosti se občasno pojavljajo očitki zasebnim zdravnikom, ki imajo verjetno namen izničiti prednosti zasebne dejavnosti in ustvariti vzdušje proti podeljevanju koncesij:

- **zasebni zdravniki varčujejo na laboratoriju**

očitek, ki se ga najpogosteje uporablja je neupravičen, ker zaradi naročanja preiskav v več laboratorijih ni vpogleda v celoten obseg laboratorijskih preiskav pri zasebnih zdravnikih. Varčevanje pri omejenih sredstvih za laboratorij ni možno in se morajo oboji obnašati racionalno,

- **zasebni zdravniki ne skrbijo za svoje bolnike**

za bolnike skrbi izbrani zdravnik, zaposleni ali zasebni. Bolnik ima možnost izbire in tudi zamenjave izbranega zdravnika (Internet 4).

Dosedanja praksa je pokazala, da je kakovost storitev koncesionarjev v marsikaterem pogledu boljša (Internet 3).

- **zasebni zdravniki po 14. uri puščajo bolnike javnim zavodom**

stalna skrb za bolnike je organizirana v Zdravstvenih domovih, ki od ZZS prejema posebna sredstva za dežurstvo in urgenco, kjer sodelujejo oboji zdravniki po načelu enakomerne obremenjenosti. Po 14. uri lahko gresta domov oba zdravnik, zasebni in zaposleni. Njuni bolniki gredo v javni zavod, tam pa jih lahko pričaka zasebni ali zaposleni zdravnik, ki je ta dan na razporedu,

- **zasebni zdravniki ne sodelujejo v dežurni službi**

v njej obvezno sodelujejo oboji zdravniki. Tako se ne more interpretirati teze, da zagotavljanje dežurne službe bremeni samo javne zavode, saj ZZS financira dežurno službo preko Zdravstvenih domov, v katero se morajo vključevati vsi zdravniki.

Sredstva za dežurstvo prejemajo ločeno od ostalih sredstev, tudi na osnovi števila bolnikov zasebnih zdravnikov (Internet 4),

- **zasebni zdravniki ne izvajajo preventive**

preventiva je pomemben del dela zdravnikov. Izvaja se ves čas, tudi pred njeno organizirano uvedbo. Izvaja se najmanj v obsegu kot je financirana. Tudi pri splošnih zdravnikih in zobozdravnikih, kjer sploh ni plačana,

- **zasebni zdravniki so profitno naravnani**

oboji zdravniki prejemajo sredstva od ZZZS, ki so skrbno določena in profitnost na »proračunskih« sredstvih v zdravstvu ni možna,

- **zasebni zdravniki povzročajo viške kadra**

zdravniki pri prehodu v zasebništvo zaposlijo kader javnega zavoda v obsegu kot ga določa ZZZS. Če v Zdravstvenem domu ostaja višek kadra, je to posledica neustrezne kadrovske politike javnih zavodov (Internet 4).

Pogosto morajo koncesionarji javnemu zavodu za dobo enega leta plačevati administrativno tehnični višek – kadra, kot da so zaradi prehoda v koncesijo sankcionirani, zaradi njihovega prehoda v izvajanje javne službe na podlagi koncesije, pa praktično zaradi tega ker koncesionar zaposli kader javnega zavoda, administrativno tehnični višek sploh ne nastane. Administrativno tehnični višek kadra se lahko kaže edino v delu skupnega računovodstva v javnem zavodu, da pa bi imeli zasebniki z javnim zavodom skupno računovodstvo je praktično nemogoče.

- **zasebni zdravniki ogrožajo obstoj javnih zavodov**

obstoj javnega zavoda ne more biti ogrožen, ker zasebni zdravniki zaposlijo ustrezne kadre in prejemajo sredstva samo za svoje programe. Ne odvezemajo sredstev, ki so namenjena programom, ki jih izvajajo javni zavodi, ne kandidirajo za sredstva pri občinah, javnim zavodom redno plačujejo najemnine (Internet 4).

Koncedent lahko da koncesionarju v uporabo za opravljanje javne službe potrebne prostore in opremo. (tretji odstavek 26.člena ZZ). Občina (koncedent) kot ustanovitelj zdravstvenih domov lahko izda odločbo, na podlagi katere je zdravstveni dom kot pooblaščen upravljalec prostorov dolžan koncesionarju izročiti v uporabo ustrezne ordinacijske prostore in opremo. Višina najemnine se ne določi tržno, temveč koncesionar enakomerno participira pri stroških vzdrževanja in obratovanja celotne stavbe (Internet 4).

Podeljevanje koncesij je neenotno. Nekateri, predvsem zunanji opazovalci in koncesionarji trdijo, da je postopek dolgotrajen, ter zapleten. V prihodnje bi bilo treba poenostaviti zdaj zapleteni način podeljevanja koncesij, ki je v tujini enostavnejši (Smrdel, 2005: 20).

Postopek lahko traja do zadnjega možnega trenutka, ker se občinski svetniki v manjših občinah ne sestajajo vsak mesec. Postopek traja tudi eno leto, nekje pa je postopek izredno hiter in brez kakšnih hudih zapletov. Torej samo trajanje postopkov podeljevanja koncesije je od občine do občine različno. To pa povzroči težave v nadaljni fazi postopka, ko je potrebno podpisati pogodbo z ZZZS. Če koncesionar zaradi nepravočasne podelitve koncesije zamudi rok podpisa pogodbe, mora počakati na naslednje leto, ko se bo ponovno podpisovalo pogodbe med ZZZS in novimi koncesionarji.

Kako urediti vprašanje podeljevanja koncesij na ravni občine v prihodnje? Manjše občine težko urejajo zdravstveno politiko na primarni ravni, zaradi česar bi bilo smiselno, da bi se v prihodnje koncesije na področju zdravstva podeljevale na ravni regij. To bi bistveno olajšalo načrtovanje zdravstvene politike in omogočilo vzpostavitev jasnih strategij (Smrdel, 2005: 20).

Podeljevanje koncesij je namreč zdaj v realnosti največkrat dirigirano z vnaprejšnjimi interesi, katerim se šele nato prikroji pravni temelj. Temeljno pri zakonski rešitvi je, da bo morala nevtralizirati takšne očitne in prevladujoče pojave z definiranjem jasnih pravil. V zvezi z javno zasebnim partnerstvom je najprej treba definirati, kaj vse je javni interes (Smrdel, 2005: 20).

Postopki za pridobitev koncesije so nehomogeni: klasični pristop¹²⁶ podeljevanja koncesij je vpeljan le na področju gospodarskih javnih služb in naravnih dobrin, pa še tu se lahko v določenih primerih javni razpis izključi. Na področju zdravstva ni ne koncesijskega akta in ne javnega razpisa, pač pa se koncesije podeljujejo na vlogo stranke (Viler – Kovačič, 2004).

¹²⁶ Koncesijski akt, javni razpis, odločba o izbiri koncesionarja, koncesijska pogodba.

Dvojno pogodbeno urejanje¹²⁷ je nesmotrno, saj gre v svojem bistvu za eno pravno razmerje. Ti dve pogodbi nista nomotehnično nikakor povezani¹²⁸, saj se ena na drugo ne sklicujeta, še več, pogodba med koncesionarjem in ZZZS govori le o izvajalcu in ne o koncesionarju. Glede obstoja pravno tehnično nista povezani, še večji problem pa je v tem, da je ena sklenjena za nedoločen čas, druga pa za eno leto¹²⁹. Pogodbo, sklenjeno za nedoločen čas, je vedno mogoče odpovedati brez krivde druge stranke z določenim odpovednim rokom¹³⁰, medtem ko je pogodbo, sklenjeno za določen čas, mogoče predčasno odpovedati le iz razlogov, določenih v pogodbi (Internet 2).

Velik problem se kaže tudi v različnem podeljevanju koncesij za določen oziroma nedoločen čas, kar je od občine do občine različno. Podeljevanje koncesij za določen čas naj ne bi bila ustaljena praksa, pa se v slovenskem prostoru vseeno dogaja. Tako dobi koncesionar na začetku koncesijo le za določen čas enega leta, kot neke vrste poskusno dobo, v tem letu pa mora opremiti prostore oziroma ambulanto, vložek pa gre izključno iz njegovega žepa. Finančna sredstva, ki jih mora koncesionar vložiti v ambulanto so izredno visoka in s tem, ko se na začetku podeljuje koncesijo le za določen čas enega leta, ni omogočena stabilnost in varnost naložbe ter možnost učinkovitega in varnega financiranja naložbe ter povračila vložkov, kar dobro ureja Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/2006 v nadaljevanju ZJZP, v drugem odstavku 71. člena: trajanje razmerja javno-zasebnega partnerstva se določi tako, da se izvajalcu javno-zasebnega partnerstva omogočijo stabilnost in varnost naložbe, možnost

¹²⁷ Gre za dvojno pogodbeno ureditev med koncedentom in koncesionarjem na eni strani in med koncesionarjem in ZZZS na drugi.

¹²⁸ Nepovezanost obeh pogodb je eden od temeljnih problemov celotne sedanje ureditve koncesij na področju zdravstvene dejavnosti (Internet 2).

¹²⁹ Za eno leto je sklenjena pogodba med koncesionarjem in ZZZS.

¹³⁰ V primeru koncesijskih pogodb, ki so nam bile dosegljive, je ta rok 6 mesecev.

učinkovitega in varnega financiranja naložbe in povrnitev vložkov ter da glede na naravo predmeta partnerstva v času razmerja povrne v partnersko razmerje vložena sredstva (drugi odstavek 71. člena ZJZP).

Potrebno je še omeniti, da je po poteku koncesije, ki je bila podeljena za določen čas enega leta, kot neke vrste poskusna doba, potrebno zopet skozi isto proceduro pridobitve koncesije, potrebno je ponovno podati vlogo za pridobitev koncesije, pridobiti vsa soglasja, vso dokumentacijo, koncesijo mora ponovno izglasovati občinski svet, tako da lahko v tem primeru postopek pridobitve koncesije traja celo dve leti in je skrajno izčrpajoč, koncesionar pa dve leti ne ve, ali mu bo koncesija za nedoločen čas podeljena ali ne. Taki primeri sicer niso tako pogosti, vendar smo jih v praksi deležni.

V skladu z ZZDej je koncesija podeljena pravni ali fizični osebi (prvi odstavek 41. člena ZZDej) z odločbo (prvi odstavek 42. člena ZZDej). Ta oseba tudi v vseh primerih sklene koncesijsko pogodbo. To pomeni, da pravico opravljati javno zdravstveno službo pridobi oseba, na katero se glasi ta odločba. Drugačna razlaga ni mogoča po nikakršni pravni logiki. V primeru, da je koncesionar fizična oseba – zdravnik, je to seveda ta fizična oseba, v primeru, da je koncesionar pravna oseba,¹³¹ pa je imetnik pravice opravljati javno zdravstveno službo po koncesijski pogodbi ta pravna oseba (Internet 2).

V praksi nemalokrat zasledimo naslednje definicije: »1. Družbi Zdravko d.o.o. se podeljuje koncesija za opravljanje javne službe na področju splošne medicine. 2. Dejavnost iz 1. točke te odločbe opravlja v okviru koncesije Magda Aspirinček, dr. med., spec. spl. med.« ali »Družbi Zdravko d.o.o. se podeljuje koncesija za opravljanje javne službe na področju splošne medicine, ki jo bo opravljala Magda Aspirinček, dr. med.,

¹³¹ Npr. družba z omejeno odgovornostjo (d.o.o.).

spec. spl. med.«. Take in podobne odločbe o podeljevanju koncesij različnim pravnim osebam v praksi prevladujejo in so očitno posledica neenotnih navodil in usmeritev iz preteklosti ter nekritičnega povzemanja vzorcev že obstoječih odločb (Starc, 2005). Po ZZDej je lahko koncesija podeljena le pravni ali fizični osebi ne pa neke vrste hibridni družbi.

Naj še navedemo dejstvo zakaj prihaja do takšnih odstopanj. Na samem začetku postopka pridobitve koncesije, bodoči koncesionarji ne vedo, ali bodo koncesijo sploh dobili, ker to ni odvisno od njih samih, temveč od volje občinskega sveta, ki izglasuje koncesijo. Za koncesionarja pomeni manjši vložek, če na začetku v postopku nastopi kot fizična oseba, ter poda vlogo za koncesijo kot fizična oseba, po pravilih pa bi mu na koncu morala biti podeljena koncesija kot fizični osebi, ki jo lahko izvaja kot zasebnik, kar je zelo podobno s.p.¹³²-ju. V primeru, da koncesije ne dobi, praktično z zaprtjem zasebne ambulante nima nekih velikih stroškov in tveganj, opremo pa v praksi kupujejo vsi šele po podelitvi koncesije. Če bi bodoči koncesionar odprl gospodarsko družbo oziroma d.o.o., ter nato podal vlogo za podelitev koncesije, in mu ta ne bi bila podeljena, ima veliko več težav s tem, kako podjetje v primeru nepodelitve koncesije zapreti, kajti v primeru d.o.o.¹³³ je potrebno v podjetje vložiti nek kapitalski vložek, ki ni ravno majhen, v primeru zaprtja pa ga ni tako enostavno dobiti nazaj, je pa res da gre lahko podjetje v mirovanje. Druga stvar pa je v tem, kaj bo zdravniku, ki mu ni bila podeljena koncesija mirujoče podjetje? Ravno zato se dogajajo ta »hibridna« podeljevanja koncesij, ki so v nasprotju z veljavno zakonodajo, ker bodoči koncesionarji najprej zaprosijo za koncesijo kot fizične osebe, in šele nato ko zvejo, da jim bo koncesija podeljena, odprejo d.o.o.

¹³² Samostojni podjetnik.

¹³³ D.o.o. je za poslovanje bolj prijazno okolje, v primeru stečaja podjetnik ne odgovarja z lastnim premoženjem itd.

Problematika se kaže tudi na področju oddajanja prostorov (vključno z opremo), v katerih se je do podelitve koncesije opravljala zdravstvena dejavnost, to pa so v večini primerov prostori in oprema v lasti ustanovitelja javnega zavoda, ki je tudi koncedent. Zakon sicer omogoča enak dostop tako javnega zavoda kot tudi zasebnega zdravstvenega delavca za te prostore (šesti odstavek 5. člena ZZDej), v praksi pa je dostop koncesionarjem do teh prostorov otežen, zlasti pa jih lahko najamejo le pod manj ugodnimi pogoji, kot jih ustanovitelj zagotavlja javnemu zavodu (Internet 2).

Nova zakonska ureditev bi torej morala predvideti posebno ureditev oddajanja teh prostorov v najem, ki bi upoštevala naslednja izhodišča:

- koncesionar ima pravico do najema prostorov, če je program storitev pred podelitvijo koncesije bil izvajan v javnem zavodu;
- možnost najema in njegovi pogoji mora biti sestavni del razpisnih pogojev;
- najem se sklene za čas trajanja koncesije z neposredno sklenitvijo pogodbe;
- najemodajalec je lastnik prostorov, torej država ali občina, ne javni zavod;
- pogoji najema morajo biti neprofitni (Internet 2).

Potrebna je tudi razmejitev med pojmom koncesija in javno naročilo.

Če zasebna pogodbenca stranka (koncesionar) nosi vsa ali večino ekonomskih tveganj posla, gre za koncesijo, sicer pa gre za javno naročilo (Mužina, 2004: 412-413).

Če povzamemo se problematika nanaša zlasti na vlogo javnega zavoda, katerega del programa prehaja v koncesijo, v postopku podelitve koncesije, ureditev razmerja med

tem zavodom in koncesionarjem,¹³⁴ nejasna in nepopolna določitev mreže javne zdravstvene službe, dvojnost urejanja razmerij,¹³⁵ pa tudi številne druge.

Problematika pa je nastopila tudi z vstopom Republike Slovenije v EU. Gre za vprašanje konkurenčnosti in enakopravnosti pri dostopu do javnih sredstev ter preglednosti urejanja razmerij v zvezi s tem. Neposredna uporaba prava EU terja uporabo prava EU o javnih naročilih tako, da bo zaradi tega v Sloveniji potrebno uvesti postopek javnega razpisa na področju podeljevanja koncesij tudi v zdravstvu (Internet 2).

V tem trenutku je najpomembneje skrajšati postopke, povezane s podeljevanjem koncesij, in uvesti mehanizme, ki bodo razbremenili uradnike. V primeru, če bi bili predpisi dovolj določeni, problemov na tem področju ne bi imeli. Javno zasebno partnerstvo s seboj prinaša koristi za uporabnike, ne obremenjuje javnih sredstev in spodbuja konkurenco (Smrdel, 2005: 20).

4.7 Priporočila zakonodajalcu

Ministrstvo za zdravje naj čimprej pripravi mrežo izvajalcev zdravstvenih storitev oziroma mrežo javne zdravstvene službe s pomočjo katere se bo lahko ugotovilo, kje v državi obstaja potreba po koncesionarjih.

Zasebniki¹³⁶ so v neenakem položaju z javnimi zavodi, ki jim občine zagotavljajo dodatna sredstva. Tak odnos je presenetljiv, ker oboji zagotavljajo javno zdravstveno

¹³⁴ Najem prostorov, ureditev prehoda, usklajevanja izvajanja javne zdravstvene službe,...

¹³⁵ Med koncesionarjem in koncedentom glede same koncesije ter med koncesionarjem in Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije glede financiranja.

službo občanom istih občin in imajo enak način financiranja preko ZZZS (Internet 4). Občina bi lahko koncesionarjem ponudila dodatna sredstva za dodatne dejavnosti.¹³⁷ To področje bi bilo potrebno zakonsko urediti, kajti zasebniki bi lahko izredno učinkovito izvajali preventivne storitve, zaradi tega pa bi lahko zaposlovali tudi dodaten kader.

To, da dajejo direktorji javnih zavodov mnenja občinam k podelitvi koncesij je nesmotrno in nima nikakršne zakonske podlage, tako da bi moral zakonodajalec točno opredeliti kdo so stranke v postopku pridobitve koncesije. Občinam pa že tako ali tako ni potrebno upoštevati tega mnenja. Gre za konflikt interesov, nenazadnje pa direktorja imenuje ustanovitelj¹³⁸ javnega zavoda (32. člen ZZ), kar povzroča pomisleke zakaj se občina obrača za mnenje na direktorje javnih zavodov, saj gre za javni interes, ki je prej v pristojnosti občine, kot pa v pristojnosti direktorja javnega zavoda.

Zakonsko bi bilo potrebno določiti, kdo prevzame odgovornost za hipotetičen administrativno tehnični višek kadra javnih zavodov v primeru podeljevanja koncesij. Tega bremena koncesionarji ne smejo nositi, ker dobivajo namenska proračunska sredstva za izvajanje javne zdravstvene službe na svojem področju, ne pa za odplačevanje administrativno tehničnega viška kadra javnih zavodov. To področje bi bilo potrebno še posebej urediti.

Ureditev koncesij na lokalni ravni je v Sloveniji na področju zdravstva neenotna. Neenotni so postopki¹³⁹ pridobitve koncesije, ki so od občine do občine drugačni. Ravno tako občine podeljujejo koncesije za določen in nedoločen čas, kar varira od občine do občine. Predvsem zunanji opazovalci in koncesionarji trdijo, da je postopek dolgotrajen,

¹³⁶ Zasebniki so prisiljeni v koncesijskih pogodbah podpisati, da ne bodo zahtevali od občin in države sredstev za svoje delovanje.

¹³⁷ Kot je dejavnost preventivnega kabineta, za katerega javni zavod dobi dodatna sredstva, zasebni izvajalci pa ne.

¹³⁸ Ustanovitelj je lahko republika, občina, mesto (tretji odstavek 3. člena ZZ).

¹³⁹ Postopki trajajo od občine do občine različno dolgo.

ter zapleten. V prihodnje bi bilo treba poenostaviti zdaj zapleteni način podeljevanja koncesij, ki je v tujini enostavnejši (Smrdel, 2005: 20). Postopke bi bilo potrebno pospešiti, nujno pa bi bilo potrebno zagotoviti sistemski zakon, ki bi urejal postopek podelitve koncesije na področju zdravstva.

Mnenja smo, da je primarno zdravstvo zelo specifično področje, zato naj zanj ne bi veljal javni razpis, če pa že, bi ga bilo zelo težko izvesti.

Podeljevanje koncesij je namreč zdaj v realnosti največkrat dirigirano z vnaprejšnjimi interesi, katerim se šele nato prikroji pravni temelj. Temeljno pri zakonski rešitvi je, da bo morala nevtralizirati takšne očitne in prevladujoče pojave z definiranjem jasnih pravil (Smrdel, 2005: 20).

Kako urediti vprašanje podeljevanja koncesij na lokalni ravni v prihodnje?

Občine imajo preveč avtonomije pri podeljevanju koncesij na področju zdravstva, zato Slovenija težko sledi EU trende. Smiselna rešitev bi bila, da bi se v prihodnje koncesije na področju zdravstva podeljevale na ravni regij ali celo pokrajin. To bi olajšalo načrtovanje zdravstvene politike, podeljevanje koncesij pa ne bi bilo podvrženo lokalnim interesom, temveč slovenski nacionalni zdravstveni politiki.

Smiselno bi bilo ukiniti dvojno pogodbeno urejanje med koncedentom in koncesionarjem na eni strani, ter med koncesionarjem in ZZZS na drugi strani, saj gre v bistvu za eno pravno razmerje.

V sistemski zakonodaji bi bilo smiselno urediti, da se koncesija podeli izključno za nedoločen čas. To bi omogočalo varnost naložb in povračila vložkov v izvajanje javne zdravstvene službe.

Nova zakonska ureditev bi morala predvideti posebno ureditev oddajanja prostorov v najem, ki bi upoštevala, da morajo biti pogoji najema neprofitni.

Potrebno bi bilo oblikovati sistemski zakon, ki bi vzpostavil jasna pravila igre, ki bi oblikovala enoten postopek pridobitve oziroma podeljevanja koncesij na področju zdravstva. Le tako bi bili lahko postopki pridobitve in podeljevanja koncesij v vseh občinah enotni.

5 Ureditev koncesije v tujih državah

5.1 Francoska ureditev

Razvojno se je pojem »koncesija« med prvimi pojavil v Franciji.¹⁴⁰ Po najbolj enostavni delitvi se koncesijske pogodbe delijo na pogodbe o koncesiji javnih služb, s čimer javna oblast prenese pravico izvajanja določene javne službe na zasebnike in na pogodbe o koncesiji javnih del, s katero se koncesionar zaveže opraviti neko javno delo,¹⁴¹ pridobi pa pravico pobirati najemnino osebam, ki tak objekt uporabljajo (Mužina, 2004: 264 – 265).

V francoskem pravu se kot najširši pojem oziroma kot razlikovalni znak v razmerju do t.i. zasebnih koncesij uporablja pojem upravna koncesija, znotraj tega pojma pa se pojavljajo praviloma naslednji tipi koncesij:

- koncesija za izvajanje javne službe,
- koncesija za javna dela,
- koncesija za ceste ter rudnike.

¹⁴⁰ Več glej poglavje koncesija v teoretičnem delu magistrskega dela.

¹⁴¹ Zgraditi most, pristanišče...

Pojem javne službe ima v francoskem pravu mnogo širši spekter dejavnosti kot drugje. Francija je dežela javnih služb. Francoska ureditev javnih služb predstavlja celotno delovanje države. Francoski pravni prostor pozna le razlikovanje med administrativnimi, socialnimi in industrijskimi javnimi službami. Ravno tako pa se javna služba opravlja v javnem interesu, z značilnostjo trajnega oziroma nepretrganega delovanja. Javne službe so enako dostopne vsem državljanom, ter imajo značilnost, da praviloma poslujejo z izgubo (Čebulj v Mužina, 2004: 266).

»Koncesija javne službe je v francoski teoriji definirana kot pogodba, po kateri oseba javnega prava podeli drugi osebi javnega ali zasebnega prava odgovornost za javno službo, pri kateri slednja financira vsaj del infrastrukture, ki jo upravlja na svoj račun, za obdobje, ki naj ne bi bilo prekratko in jo v zameno vsaj delno poplačajo uporabniki njenih storitev« (Richier v Mužina, 2004: 268).

Koncesionirana javna služba je poseben pravni institut, katerega osnovna značilnost je v tem, da gre za javno službo v materialnem pomenu, katero po posebnem pooblastilu upravne oblasti izvaja zasebna pravna ali fizična oseba na svoj strošek in tveganje (Borković v Mužina, 2004: 269). Osnovno načelo koncesij je namreč, da njene storitve plačajo uporabniki preko cene, ne pa vsi davkoplačevalci (Šimac v Mužina, 2004: 269), pojem koncesije pa je v francoskem pravu imanentno povezan s pojmom monopola.

Subjekta koncesijskega razmerja sta javna oblast in koncesionar. V Francoski ureditvi lahko kot koncedent praviloma nastopa država, pokrajina, departma, oziroma skupnost občin. Koncesionar je vedno oseba zasebnega prava. Novejša francoska teorija pa pojmuje koncesionarja kot osebo zasebnega ali javnega prava (Richier in Chapus v Mužina, 2004: 270). Koncesija se praviloma podeli z upravnim aktom, redkeje pa s pravno normo oziroma s predpisom. Z namenom ureditve medsebojnih pravic in

obveznosti pa se pogosto sklene koncesijska pogodba. Tako velja za postopek podelitve koncesije načelna svoboda, med drugim tudi ni obveznosti izvedbe javnega razpisa. Koncesija se podeli tistemu prijavitelju, ki je ponudil naugodnejše pogoje. Francosko pravo pa omogoča tudi arbitrarno izbiro koncesionarja javne službe. V navedeno svobodo pa so temeljito posegla pravila, ki jih je Francija v nacionalno zakonodajo vključila iz evropskega prava, katerih namen je zagotoviti transparenten postopek izbora koncesionarja, na podlagi izvedenega javnega razpisa¹⁴² (Mužina, 2004: 271). Moderna francoska teorija k razčiščevanju pravne narave koncesije prispeva stališče, da morata imeti stranki priložnost izraziti prosto pogodbeno voljo. Opiranje na ta element omogoči sklep, da gre vendarle za sinalagmatsko pogodbo, saj teorija zahteva popolno pogodbeno svobodo. Vendar ostaja odprto vprašanje kaj ta svoboda pomeni: ali gre za svobodno izbiro koncesionarja s strani koncedenta ali za dejansko in efektivno možnost izražanja pogodbene volje vseh sodelujočih ne le koncedenta. Torej lahko razpravljamo o obstoju proste pogodbene volje obeh strank, vendar nikakor ne brez omejitev: okviri za koncesionarja so vedno postavljeni v naprej in koncesionar je z obligacijskega vidika v izrazito depriviligiranem položaju. Pogodba je torej precej podobna adhezijskim pogodbam civilnopravnega učenja: vloge strank so omejene na pristanek bodočega koncesionarja na pogodbeno določila, ki jih je v celoti pripravil koncedent, o določilih v sklenitveni fazi ni razprave. Predvsem v Franciji je razvoj adhezijskih pogodb močan. Država je široko uveljavila uniformirane koncesijske pogodbe znotraj posamezne dejavnosti (Grilc in Juhart, 1991: 21 – 22).

V primeru hujšega kršenja koncesijske pogodbe pozna francosko pravo enostransko prekinitev koncesijskega razmerja, kar pomeni odvzem pravice do izvajanja javne

¹⁴² Nova francoska zakonodaja uvaja obveznost oddaje koncesije na podlagi javnega razpisa (Mužina, 2004: 296).

službe, zaradi lažjih kršitev, pa lahko uporabijo začasno prepoved izvajanja javne službe (Mužina, 2004: 280).

Koncesija se vedno podeli za določen čas, praviloma za 99 let, da se s tem koncesionarju omogoči povračilo vloženih sredstev. Podaljšanje je dopustno le v primeru javnega interesa. Trajanje koncesijskega razmerja mora zagotoviti možnost povračila investiranga kapitala, hkrati pa ohraniti poslovno tveganje izkoriščanja objekta na koncesionarju. Koncesija lahko preneha tudi s koncedentovim odvzemom¹⁴³ ali odkupom,¹⁴⁴ kar je posebnost francoske ureditve (Mužina, 2004: 291 - 292).

Francoska ureditev pozna tudi koncesijo storitev, kjer pogodbo sklene pravna oseba javnega prava z namenom izvajanja javne službe, plačilo koncesionarja pa je odvisno od finančnih rezultatov izvajanja storitev¹⁴⁵ (Mužina, 2004: 295). Koncesija javnih storitev se je razvila v začetku 20. stol. in je torej pogodba s katero družba v zameno za plačilo podeli privatnemu podjetniku, na njegov rizik, pravico delovanja kot javne službe (Grilc in Juhart, 1991: 13).

Če na kratko sklenemo dejstva je v francoskem pravu podlaga za nastanek koncesijskega razmerja koncesijski akt, ki je mešane narave.¹⁴⁶ Pogodbeni del opredeljuje poslovna razmerja – v tem delu se koncesijski akt lahko spreminja samo sporazumno. Koncedent ne more enostransko spreminjati poslovnega položaja koncesionarja. Javno pravni del pa koncedent lahko enostransko spreminja, vendar mora v primeru

¹⁴³ Odvzem se uporablja v primeru hujših kršitev koncesijske pogodbe.

¹⁴⁴ Pri odkupu gre za splošni interes zaradi ukinitve ali reorganizacije javne službe, s tem pa koncesionarju pripada tudi odškodnina (Mužina, 2004: 293).

¹⁴⁵ Npr. cestnine.

¹⁴⁶ Deloma je javnopravni akt, deloma pa pogodba (Virant, 2004: 145 – 146).

poslabšanja koncesionarjevega poslovnega položaja poskrbeti za vzpostavitev finančnega ravnotežja – če je npr. v pogodbi določeno, da ima koncesionar zagotovljen določen dobiček, mora ob spremenjenih pogojih izvajanja ta dobiček ostati nedotaknjen (Virant, 2004: 145 – 146).

Če francosko ureditev primerjamo s slovensko ugotovimo, da ji je slovenska ureditev v določenih pogledih izredno podobna. Slovenska ureditev pozna skoraj vse elemente ureditve koncesije kot francoska ureditev, ravno tako pa bo Slovenija morala zaradi približevanja slovenskega prava evropskemu pravu oziroma zaradi teženj po transparentnem postopku izbire koncesionarja uvesti javni razpis na tem področju. Javni razpis bo na podlagi sedaj veljavne zakonodaje na primarni ravni zdravstva izredno težko urediti in izredno zanimivo bo spremljati zakonodajalca, kako bo vpeljal javni razpis na tem področju.

5.2 Britanska ureditev

Za razliko od francoskega, ni britansko upravno pravo razvilo nobenega pravnega instituta, ki bi bil podoben upravni pogodbi, tako lahko sklepamo, da pojma “koncesija” kot ga pozna naš pravni prostor, britanska ureditev ne pozna. Vendar pa britansko pravo pozna določene posebnosti pogodb, ki jih sklepa država (The Crown),¹⁴⁷ kot je postopek oddaje javnih naročil in podobno. Kljub nesimetričnosti obravnave pa je v britanskem pravu mogoče zaslediti, da v pogodbah javnih oblasti prevladuje javni interes (Pirnat v Mužina, 2004: 301). Kot eno bistvenih značilnosti britanske ureditve velja omeniti pojem “*public private partnership*”¹⁴⁸ v nadaljevanju PPP. V našem pravnem

¹⁴⁷ Gre za pogodbe sklenjene s krono, kjer prevladuje javni interes.

¹⁴⁸ To je ena izmed oblik javno zasebnega partnerstva.

prostoru je ta pojem podoben pojmu "javno zasebno partnerstvo", ki ga ureja poseben zakon.¹⁴⁹

Pod pojmom PPP britanska ureditev pozna več pojmov:

- **Private-Finance-Initiative (PFI)**

PFI je majhen a pomemben del vladne strategije zagotavljanja javnih služb. Model je izredno učinkovit, pravičen in zanesljiv. Uporablja se ga samo tam, kjer je mogoče srečati ta načela. PFI zagotavlja številne ugodnosti. Z vzpodbujanjem zasebnega sektorja, da na svoj rizik investira v javne servisne storitve, PFI na dolgi rok pomaga k zagotavljanju kvalitetnih javnih služb, ki so v javni koristi, istočasno pa ne obremenjuje proračuna (Internet 15). PFI tako nadomešča izraz "concession ali franchises",¹⁵⁰ kjer zasebni partner prevzame odgovornost za zagotavljanje javne službe vključno z vzdrževanjem, razvojem ali izgradnjo potrebne infrastrukture (Internet 16).

- **Build-Operate-Transfer (BOT)**

Je oblika projektnega financiranja, kjer oseba zasebnega prava prejme franšizo od javnega sektorja za financiranje, oblikovanje, gradnjo ter izvedbo nekega objekta za določeno obdobje, po katerem bo lastništvo prešlo nazaj v last javnega investitorja. Država z dolgotrajnostjo razmerja omogoča zasebnemu partnerju povrnitev stroškov gradnje ter v naprej določen zaslužek (Internet 17).

- **Build – Own – Operate - Transfer (BOOT)**

BOOT model financiranja vključuje eno organizacijo ali konzorcij za oblikovanje, izgradnjo, financiranje, lastništvo ter upravljanje nekega objekta za določeno časovno obdobje, nato pa se lastništvo prenese na tretjo osebo. Povračilo stroškov ter profit je zagotovljen skozi dolgotrajno razmerje¹⁵¹. BOOT modeli postajajo vedno bolj popularni

¹⁴⁹ Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/2006.

¹⁵⁰ Koncesijo pogosto nadomešča izraz Franšiza.

¹⁵¹ Pričakovano razmerje je lahko dolgo približno 25 let.

za financiranje velikih infrastrukturnih projektov kot so ceste, mostovi itd (Internet 18). Dobavitelji v BOOT modelu zaračunavajo¹⁵² ceno uporabnikom storitev.

- **Design – Build - Finance & Operate (DBFO)**

V lastninskem modelu DBFO je odgovornost za oblikovanje, izgradnjo, financiranje ter upravljanje različnih vrst objektov združeno skupaj in preneseno na partnerje v zasebnem sektorju. Najbolj pogost dohodek, s katerim projekt povrne investiran kapital zasebnemu izvajalcu je pristojbina¹⁵³(Internet 20).

Na področju zdravstva britanska ureditev pozna “alternative provider medical Services” (APMS)

Eno od možnosti na področju zdravstva predstavlja tudi sklenitev pogodbe s tako imenovanim alternativnim izvajalcem zdravstvenih storitev. Gre za sklenitev APMS¹⁵⁴ pogodbe med PCT¹⁵⁵ in gospodarsko družbo ali neprofitno organizacijo, ki opravlja zdravstveno dejavnost. Takšna oblika organizacije javnega zdravstva je predvidena v Zakonu o nacionalni zdravstveni službi iz leta 1997 in določa, da lahko PCT sprejmejo takšne ukrepe za zagotavljanje javnih zdravstvenih storitev, ko se jim to zdi primerno in lahko v takšnem primeru sklenejo pogodbo s katerokoli osebo (Internet 11 in 14). Na podlagi javnega razpisa se glede na postavljena merila izbere najugodnejšega ponudnika.

¹⁵² npr. cestnine, mostnine.

¹⁵³ Npr. taksa.

¹⁵⁴ Alternative Provider Medical Services.

¹⁵⁵ Zdravstveno dejavnost se v Veliki Britaniji regulira preko organizacij primarne zdravstvene dejavnosti (Primary Care Trusts - PCT (Internet 13).

Ugotovimo lahko, da ima Velika Britanija javno zasebno partnerstvo urejeno na svojstven način, če pa njihovo ureditev primerjamo s slovensko ugotovimo, da pri nas podoben način ureditve javnozasebnega partnerstva ureja Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/2006.

6 Bodoča (predlagana) zakonska ureditev

Predlog Zakona o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti in o svobodnih zdravnikih specialistih v nadaljevanju PredlogK, naj bi v slovenski pravni prostor, ki ureja področje koncesij v zdravstveni dejavnosti vnesel nekaj bistvenih sprememb.

Cilj in poglobitve rešitve predloga zakona

Cilj¹⁵⁶ PredlogaK je zagotoviti bolj učinkovito izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti s spodbujanjem koncesij in drugih oblik javno-zasebnega partnerstva v tej javni službi. Hkrati je cilj tudi zagotoviti pregledno in konkurenčno podeljevanje koncesij za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti ter svobodno in samostojno delo zdravnikov specialistov v okviru javne službe v zdravstveni dejavnosti (Internet 1). Kot vidimo PredlogK ureja tri¹⁵⁷ področja, mi pa se bomo omejili le na področje zdravstva.

¹⁵⁶ Poseben cilj zakona je tudi vzpostavljanje večjega obsega zasebnih vlaganj v izvajanje zdravstvene dejavnosti.

¹⁵⁷ Področje zdravstva, področje lekarništva in področje svobodnih zdravnikov specialistov.

PredlogK ne ureja prodaje nepremičnin, namenjenih zdravstveni dejavnosti ali privatizacije javnih zavodov na področju zdravstva, tako da na podlagi tega PredlogaK, tudi ni mogoče govoriti o privatizaciji zdravstva.

Temeljne rešitve PredlogaK so naslednje:

1. Koncesija za izvajanje javne službe v zdravstveni dejavnosti se podeljuje bodisi pravni bodisi fizični osebi, ali skupaj več takim osebam, za določen zdravstveni program za določeno obdobje na določenem mestu v mreži javne zdravstvene službe.
2. Koncesija se podeli z eno koncesijsko pogodbo za določen čas, ki jo skleneta koncedent in ZZZS na eni strani in koncesionar na drugi strani. Predmet koncesijske pogodbe mora biti tako vrsta in obseg zdravstvenih storitev kot tudi plačilo zanj. S pogodbo koncesionar pridobi ne le pravico, pač pa prevzame tudi dolžnost izvajati javno službo na področju zdravstvene dejavnosti v obsegu koncesije, za čas trajanja koncesije, razen v primeru višje sile¹⁵⁸ (Internet 2).
3. V 5. členu PredlogK določa, da se koncesije podeljujejo za obdobje 7 do 25 let. Trajanje koncesije mora biti določeno v koncesijskem aktu tako, da zagotavlja koncesionarju povrnitev vlaganj v izvajanje koncesije in zagotavlja potrebno trajnost izvajanja javne službe, hkrati pa omogoča konkurenčnost pri dostopu do izvajanja javne službe (Internet 1).
4. 4. člen PredlogaK ureja pristojnosti za podeljevanje koncesij. Ohranjena je sedanja ureditev, po kateri koncesije za javno službo v zdravstveni dejavnosti na primarni ravni podeljuje občina kot koncedent, vse ostale pa država (Internet 1). Težava te ureditve je različna politika podeljevanja koncesij v občinah, še posebej

¹⁵⁸ Za višjo silo ne šteje dalj časa trajajoča bolezen koncesionarja, ki je fizična oseba, pač pa mora v takem primeru koncesionar prenesti koncesijo ali določiti začasnega prevzemnika koncesije (Internet 1).

pa velika razdrobljenost večine slovenskih občin, ki so premajhne za večino koncesijskih območij (Internet 2). Zato predlagani zakon uvaja nekaj instrumentov, s katerimi lahko ministrstvo doseže enotno politiko podeljevanja koncesije:

- 7. člen PredlogaK določa, da je koncesijski akt predpis ministra za zdravje, tudi če gre za lokalne koncesije (Internet 1);
 - program podeljevanja vseh koncesij, tudi lokalnih, sprejme minister;
 - drugi odstavek 11. člena PredlogaK določa, da sklep o objavi javnega razpisa, ki se nanaša na eno ali več koncesij sprejme minister;
 - če po sprejemu sklepa občina ne objavi v določenih rokih javnega razpisa oziroma ne izvede postopka v določenem roku, prevzame pristojnost za podelitev take lokalne koncesije ministrstvo (Internet 1).
5. V postopku podelitve koncesije sodelujeta tudi ZZZS in pristojna zbornica. ZZZS daje predhodno mnenje oziroma soglasje h ključnim odločitvam v postopku podelitve koncesije, zlasti h koncesijskemu aktu, razpisni dokumentaciji in odločbi o podelitvi koncesije. PredlogK v šestem odstavku 4.člena določa, da je pristojna zbornica Zdravniška zbornica Slovenije, če koncesija vključuje zdravniško službo (Internet 1).
6. PredlogK uvaja novo ureditev, po kateri se za koncesijo sprejme koncesijski akt kot predpis ministra, s katerim se uredi bistvena vprašanja koncesijskega razmerja. Tak predpis je za koncesijsko razmerje bistven, saj se z njim določi tiste elemente koncesijskega razmerja, ki so v javnem interesu in s katerimi se zagotavlja, da se koncesija izvršuje v javnem interesu (Internet 2).
8. člen PredlogaK določa, da s koncesijskim aktom minister določi zlasti:
- *mesto v javni zdravstveni službi, ki je predmet koncesije in njegova lokacija;*
 - *najmanjši ter največji obseg in program storitev, ki so predmet koncesije;*

- rok koncesije in njegovo morebitno podaljšanje;
- rok, v katerem mora koncesionar začeti izvajati koncesijo;
- kriterije in merila za oblikovanje cen zdravstvenih ali drugih storitev, ki so predmet koncesije, način in pogoje njihovega spreminjanja v teku koncesijskega razmerja;
- morebitne prostore in opremo v lasti koncedenta ali pravne osebe, nad katero ima koncedent prevladujoč vpliv zaradi lastništva, glasovalnih pravic v njenih organih oziroma določb prisilnih predpisov, ki jo bo koncesionar lahko pridobil v najem ali drugo pogodbeno razmerje, na podlagi katerega bo lahko te prostore oziroma opremo uporabljal za izvajanje koncesije, z navedbo pogojev, pod katerimi bo te prostore oziroma opremo lahko pridobil;
- merila za izbor koncesionarja;
- rok za vložitev vloge za koncesijo (Internet 1).

7. V 11. členu PredlogaK je določeno, da se koncesija podeli na podlagi javnega razpisa, kar je vsaj glede zdravstvene dejavnosti pomembna novost (Internet 1). To je za zagotovitev konkurenčnosti in preglednosti v postopku podelitve koncesije nujno. Odločitev o objavi javnega razpisa sprejme minister s sklepom tudi v primeru, da gre za koncesije, ki jih sicer podeljuje občina. Taka rešitev je nujna za to, da bo prihajalo do koordiniranega podeljevanja koncesij. Razpisna dokumentacija mora biti pripravljena ob objavi javnega razpisa, in mora obsegati zlasti podatke o javnem razpisu, navodila za pripravo in predložitev vloge, opredelitev predmeta koncesije, pogoje, katere mora izpolnjevati koncesionar, merila za izbiro koncesionarja, dokazila za izpolnjevanje pogojev, meril in ostalih okoliščin, itd (Internet 2).

V tretjem odstavku 12. člena PredlogK določa, da mora objava javnega razpisa v skladu s koncesijskim aktom vsebovati zlasti:

- *navedbo in sedež koncedenta,*
- *podatke o objavi koncesijskega akta,*
- *predmet koncesije in število koncesij, ki se podelijo na javnem razpisu,*
- *začetek in čas trajanja koncesije,*
- *postopek izbire koncesionarja,*
- *pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar za pridobitev koncesije,*
- *merila za izbiro koncesionarja, določena s koncesijskim aktom,*
- *kraj, čas in plačilne pogoje za dvig razpisne dokumentacije,*
- *kraj in rok za predložitev vlog,*
- *naslov, prostor, datum in uro javnega odpiranja vlog,*
- *rok, v katerem bodo kandidati obveščeni o izidu javnega razpisa (Interenet 1).*

8. PredlogK podrobno ureja pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar. Najpomembnejši je nedvomno pogoj glede zdravnikov, in drugih strokovnih zdravstvenih delavcev, ki so nujno potrebni za izvajanje koncesije in ki morajo bodisi pri koncesionarju že biti zaposlene, bodisi dati pisno izjavo, da se bodo pri koncesionarju zaposlile oziroma sklenile pogodbo o opravljanju zdravniške službe. Namen teh določb je preprečiti, da bi se vlagale vloge za pridobitev koncesije brez sodelovanja zdravnikov oziroma drugih ključnih oseb, torej da bi za koncesije tekmovalе zgolj pravne osebe s svojo kapitalsko sposobnostjo (Internet 2).

9. PredlogK določa bistvena merila, ki se podrobneje določijo v koncesijskem aktu, način njihove uporabe (točkovanje) pa v razpisni dokumentaciji. Med merili nikakor ni edino cena oziroma drugi finančni pogoji, pač pa so pomembna tudi merila, ki temeljijo na opredeljenih bolnikih, strokovni usposobljenosti zdravnikov in referencah (Internet 2).

10. PredlogK v 28. členu določa, da se o vseh ustreznih in popolnih vlogah odloči z eno odločbo s katero se najboljša vloga sprejme in temu kandidatu z odločbo podeli koncesija, ostale pa se zavrne (Internet 1). 29. člen PredlogaK pa pred neposredno izdajo odločbe o podelitvi koncesije omogoča 15 dnevni pritožbeni rok. Če pripombe v tem roku niso podane, se smatra da pripomb ni (Internet 1). V primeru, da pripombe so, 30. člen PredlogaK omogoča upravni spor (Internet 1).
11. V 35. členu PredlogK ureja tudi pravico koncesionarja, da pridobi v najem ali drugače v uporabo prostore koncedenta, ki jih je do podelitve koncesije uporabljal javni zdravstveni zavod za izvajanje storitev javne službe, ki je predmet koncesije (Internet 1). Namen te določbe je omogočiti koncesionarjem pod enakimi pogoji še naprej uporabljati prostore, v katerih se je že izvajala javna služba in ki so jih uporabniki vajeni (Internet 2).
12. PredlogK določa, da se koncesija financira iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki jih po koncesijski pogodbi zagotavlja ZZZS, in iz sredstev doplačil, za katera pa imajo lahko zavarovanci sklenjeno dopolnilno zdravstveno zavarovanje. PredlogK ne predvideva več letnih pogodb z ZZZS (Internet 2).
13. PredlogK predvideva poleg pogodbenih oblik prenehanja koncesijskega razmerja¹⁵⁹ tudi javnopravne oblike, med katerimi so take, po katerih koncesijsko razmerje preneha po sili zakona¹⁶⁰ in take, po katerih koncesijsko razmerje preneha z odločbo koncedenta¹⁶¹ (Internet 2).

¹⁵⁹ Prenehanja koncesijske pogodbe.

¹⁶⁰ Prenehanje koncesionarja, stečaj koncesionarja.

¹⁶¹ Odvzem koncesije.

V prehodnih in končnih določbah¹⁶² PredlogK ureja preoblikovanje obstoječih koncesij, kjer mora biti pogodba sklenjena za določen čas in dokončanje že začelih postopkov podelitve koncesije, poleg tega pa predvideva razveljavitev določb zakonov,¹⁶³ ki so prej predvidevali koncesijo (Internet 1).

¹⁶² Od 65. do 70. člena PredlogaK.

¹⁶³ PredlogK bi torej razveljavil od 41. do 44. člena ZZDej.

7 Sklepne ugotovitve in verifikacija hipotez

V prvem začetnem delu magistrskega dela smo se posvetili smiselni umestitvi ureditve koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva v slovensko javno upravo. Da smo to lahko storili, smo morali najprej definirati oziroma opredeliti temeljne pojme. V sklopu opredelitve pojma javne službe, smo na podlagi podrobne analize področne zakonodaje javne službe razdelili na gospodarske in negospodarske javne službe, nato pa smo javno zdravstveno službo umestili med negospodarske dejavnosti. Glede na to, da se naše magistrsko delo ukvarja z ureditvijo koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva, smo morali opredeliti tudi pojem javne uprave in lokalne samouprave, posledično pa smo morali narediti še prehod na opredelitev pojma občine kot ožje lokalne samoupravne skupnosti, ter opredeliti njene naloge in funkcije. Pri opredelitvi pojma koncesija smo se najprej ukvarjali s kratkim zgodovinskim pregledom nastanka koncesije, nato pa smo obravnavali pojem koncesije kot ga pozna sedanja zakonska ureditev, ter tako, kot ga pozna bodoča predlagana zakonska ureditev. V drugem delu magistrskega dela smo se osredotočili na slovensko ureditev koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva. Da smo lahko razumeli ureditev koncesije v negospodarskih dejavnostih, smo morali narediti podrobno analizo področne zakonodaje, ki ureja koncesijo v negospodarskih dejavnostih. Na tem mestu ugotavljamo, da ima Zakon o socialnem varstvu ZSV izredno podrobno razčlenjeno ureditev koncesije in to ocenjujemo kot pozitivno, ugotavljamo pa tudi, da je ZZDej edini zakon, ki nima urejene podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa. Podrobno smo opredelili tudi trenutno veljavno zakonodajo ZZDej, ki ureja koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva. Da smo se lahko omejili le na lokalno raven, smo morali ugotoviti, za katero raven zdravstva je pristojna občina. Zato podrobneje razčlenjujemo primarno, sekundarno in terciarno raven zdravstva, kjer se omejujemo le na primarno raven, ki je v pristojnosti

občine. V samem postopku pridobitve koncesije, ki je narejen na podlagi študije primera ugotavljamo, da je postopek izredno dolg, za vpletene pa tudi izredno izčrpajoč. Na podlagi dokumentov, ki smo jih dobili v vpogled, lahko sklepamo, da je politika podeljevanja koncesij od občine do občine različna in neenotna, zato naj bi PredlogK uvedel nekaj instrumentov za enotno podeljevanje koncesij na lokalni ravni na področju zdravstva, kar je razvidno iz poglavja bodoče predlagane zakonske ureditve. Na podlagi analize dostopne literature, virov in dokumentov lahko hipotezo, da je slovenski sistem ureditve koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva neenoten potrdimo. Iz poglavja problematike, ki spremlja podeljevanje koncesij v Sloveniji je razvidno, da se pogosto postavlja vprašanje, če ima občina pri podeljevanju koncesije na področju zdravstva preveč avtonomije. Tako ugotavljamo, da občine težko urejajo zdravstveno politiko na primarni ravni, zaradi česar bi bilo smiselno, da bi se v prihodnje koncesije na področju zdravstva podeljevale na ravni regij ali pa celo na ravni pokrajin, s čimer bi se lahko preprečilo podeljevanje koncesij, ki je dirigirano z vnaprejšnjimi interesi in jim je šele nato prikrojen pravni temelj (Smrdel, 2005: 20). Na ta način bi se lahko doseglo preglednejše in smotrnejše podeljevanje koncesij na lokalni ravni na področju zdravstva, koncesije pa bi se podeljevale res tam kjer so potrebne. Ravno tako je zaznati, da PredlogK poskuša uvesti nekatere instrumente, ki bi občinam hipotetično lahko zmanjšali pristojnosti na področju podeljevanja koncesij. Gre za koncesijski akt, ki je na podlagi PredlogaK predpis ministra za zdravje, tudi če gre za lokalne koncesije. Program podeljevanja koncesij, tudi lokalnih naj bi sprejel minister za zdravje, kar se zdi najbolj primerna ureditev, ravno tako pa sklep o objavi javnega razpisa za eno ali več koncesij sprejme minister. V primeru, da občina v določenem roku po sprejemu sklepa ministra za zdravje ne bo objavila javnega razpisa, bo prevzelo pristojnost za takšno lokalno koncesijo ministrstvo za zdravje (Internet 1). Na podlagi dosegljivih virov lahko hipotezo, da imajo občine preveč avtonomije pri podeljevanju koncesij na področju zdravstva potrdimo. Naj še navedemo, da je intervju z zasebnimi zdravniki potekal le v

smislu pridobitve dokumentacije za postopek za pridobitev koncesije, tako, da ne gre za klasičen intervju z vprašalnikom, ravno tako pa jih na njihovo željo ne bomo imensko navajali, dokumentacije pa zaradi tega ne bomo dajali v prilogo. Opravili pa smo kratek intervju z gospo Jano Volčič, univ.dipl.prav., ki je podsekretarka na ministrstvu za zdravje, ki nam je po spletu posredovala dokumentacijo oziroma internetne vire, ki smo jih za svojo analizo za bodočo predlagano zakonsko ureditev potrebovali, tako, da tudi tu ni šlo za klasičen intervju z vprašalnikom. Predstavili smo tudi dva tuja sistema ureditve koncesije, v prvi vrsti francoski sistem ureditve koncesije, ki je v marsičem podoben naši ureditvi, za protitež pa še britanski sistem ureditve koncesije, katerega lahko ravno tako zaznamo v našem Zakonu o javno zasebnem partnerstvu ZJZP, je pa britanska ureditev izredno specifična in unikatna.

Za zaključek naj še navedemo dejstvo, da je področje zdravstva vedno bila in vedno bo pereča problematika, ki je ne bo lahko urediti. Denarja za zdravstvo je vedno manj in ravno zato se razvijajo različne oblike javno zasebnega partnerstva, ki naj bi na področju zdravstva doprinesle k večji blaginji prebivalstva, zasebniki pa na podlagi tega partnerstva še vedno izvajajo javno službo v zdravstveni dejavnosti, le, da ne več v javnem zavodu, temveč na podlagi koncesije. Kakorkoli že, urejanje zdravstvene zakonodaje je zelo nevhvaležno. PredlogK naj bi v slovenski prostor, ki ureja koncesije na lokalni ravni na področju zdravstva vnesel nekaj bistvenih sprememb, ki so zelo radikalne, tako, da bo izredno zanimivo spremljati, kaj se bo v prihodnosti dogajalo na tem področju.

8 Literatura

Monografije, znanstveni in strokovni članki

1. Belopavlovič, Nataša (2007): Odpoved s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi v primeru koncesije. *Pravna praksa*, št. 33, stran 22. Ljubljana: GV Založba.
2. Bonwitt, Bob (1996): Reforma državne uprave. *Javna uprava*, let. 32, št. 3, stran 399–405.
3. Brejc, Miha (1996): Politika in javna uprava. V: Zbornik referatov. Portorož. Ljubljana: VUŠ. Stran 1–16.
4. Brejc, Miha (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. V: Zbornik referatov. IV. Dnevi slovenske javne uprave. Portorož: Visoka upravna šola. Stran 37-50.
5. Brezovšek, Marjan (1996): Teoretični pojem uprave. *Teorija in praksa*, let. 33, št. 6, stran 997–1008.
6. Brezovšek, Marjan (1997): Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, Marjan (ur.). *Politološki dnevi – zbornik referatov*. Portorož. Ljubljana: Slovensko politološko društvo. Stran 175–186.
7. Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa*, let. 37, št. 2, stran 264–279.
8. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko Unijo. *Teorija in praksa*, let. 39, št. 4.
9. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2004): Upravna kultura. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2005): Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

11. Bučar, France (1969): Uvod v javno upravo. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
12. Bučar, France (1981): Upravljanje. Ljubljana: Cankarjeva založba.
13. Debelak, Slavko (1996): Preoblikovanje državne uprave. Javna uprava, let. 32, št. 3, stran 373–374.
14. Dujić, Slobodan. (1997): Preobrazba sistema javne uprave v Sloveniji – izhodišča, cilji in nekateri pričakovani problemi. Javna uprava, let. 34, št. 2, stran 211–230.
15. Eror, Andrej in Novak, Romana (2006): Javno – zasebno partnerstvo. Raziskovalni oddelek. Državni zbor RS.
16. Grilc, Peter in Juhart, Miha (1991): Koncesijsko razmerje in koncesijska pogodba. Pravniki, let. 46, št. 1-2, Ljubljana.
17. Gruden, Nina (2004): Koncesije – pravna ureditev koncesijskih razmerij v RS in EU. Pravna praksa, št.12, stran 38. Ljubljana: GV Revije.
18. Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Ljubljana: FDV.
19. Haček, Miro (2006): The relationship between civil servants and politicians in a post-communist country: a case of Slovenia. Public administration, Blackwell, let. 84, št. 1, str. 165–184.
20. Haček, Miro in Bačlija, Irena (2007): Sodobni uslužbenski sistemi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Kerševan, Erik (1998): Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, stran 655–676.
22. Kickert, Walter (ur.). (1997): Public Management and Administrative Reform in Western Europe. London: Cheltenham, Edward Elgar Limited.
23. Knapp, Blaise (1993): State Administration. Javna uprava, let. 29, št. 1/2, stran 55–59.
24. Kos, Borivoj (1998): Etika in reforma javne uprave v državah OECD. Javna uprava, let. 34, št. 2, stran 263–278.

25. Kranjc, Vesna (2001): Postopki oddajanja koncesij po uveljavitvi ZJN-1. Podjetje in delo, št. 3, stran 480. Ljubljana: GV.
26. Long, E. Norton (1992): Power and Administration. V: Stilmann, Richard J. (ur.). Public Administration – Concepts and Cases. Fifth Edition. Boston: Houghton Mifflin Company.
27. Mally, Miran (1993): Organizacija zdravstvenega varstva – priročnik za strokovne izpite zdravstvenih delavcev. Ljubljana: Cene Štupar.
28. Mužina, Aleksij (1998): Podelitev koncesije javnemu podjetju. Pravna praksa, št. 392, stran 9. Ljubljana: GV.
29. Mužina, Aleksij (2001): Nepristojnost za odločanje o zahtevku za revizijo zoper odločitev o podelitvi koncesije. Pravna praksa, št. 36, stran 11. Ljubljana: GV.
30. Mužina, Aleksij (2002): Javne službe: Pravni vidiki koncesij negospodarskih javnih služb. Pravna praksa, št.18, stran 6. Ljubljana: GV.
31. Mužina, Aleksij (2002a): (Ne)uporabna ZJN-1 v postopkih podeljevanja koncesij za opravljanje gospodarskih javnih služb. Pravna praksa, št. 5, stran 34. Ljubljana: GV.
32. Mužina, Aleksij (2003): Postopek podelitve koncesije. Podjetje in delo, št. 6, stran 1630. Ljubljana: GV Revije.
33. Mužina, Aleksij (2003a): Uvrstitev koncesij storitev med javna naročila? Evro pravna praksa, št. 2, stran 57. Ljubljana: GV Revije.
34. Mužina, Aleksij (2004): Koncesije, Pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji in EU. Ljubljana: Založniška hiša Primath.
35. Oražem, Matej (2006): Sistemi kakovosti v upravnih enotah. Statistični pregled. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
36. Ostrom, Elinor in Ostrom, Vincent (1994): Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. V: Rosenbloom, David H. et al (ur.), Contemporary Public Administration. New York: McGraw-Hill Inc.

37. Oven, Melita (2005): Upravni sistemi v Evropski uniji z vidika konvergence (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
38. Perry, L. James (1989): Handbook of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
39. Peters, B. Guy in Pierre, Jon (2005): Handbook of public administration (reprinted). New Delhi in London: Thousand Oaks in Sage Publications.
40. Pirnat, Rajko (1996): Reforma javne uprave in postopek priprave za polnopravno članstvo v EU. Javna uprava, let. 32, št. 3, stran 393–395.
41. Pirnat, Rajko (1999): Problematika pravne ureditve koncesij. Javna uprava, let.35, št.1, stran 7-26. Ljubljana.
42. Pirnat, Rajko (2003): Koncesijska pogodba. Podjetje in delo, št.6, stran 1607. Ljubljana: GV Revije.
43. Pirnat, Rajko (2005): Nekaj pravnih vprašanj javno-zasebnega partnerstva. Javna uprava. Letnik 41, številka 2-3. Ljubljana.
44. Pirnat, Rajko (2006): Podelitev koncesije v negospodarskih javnih službah. Portorož: XIII. Dnevi slovenske uprave.
45. Planinšec, Viktor (2007): Medicina in pravo v Mariboru. Pravna praksa, št. 9, stran 24. Ljubljana: GV Založba.
46. Purg, Adam (1996): Upravna akademija – potreba in izziv. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, stran 1009–1020.
47. Pusić, Eugen (1985): Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske. Zagreb: Pravni fakultet.
48. Pusić, Eugen (1985a): Upravni sistemi II. Grafički zavod Republike Hrvatske. Zagreb: Pravni fakultet.
49. Pusić, Eugen (1986): Nauka o upravi. Zagreb: Pravni fakultet.
50. Pusić, Eugen (1989): Društvena regulacija. Zagreb: Globus.
51. Pusić, Eugen (1996): Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga.

52. Ridley, F. F. (1996): Politična nevtralnost in javne službe. *Javna uprava*, let. 32, št. 1, stran 24–32.
53. Rus, Veljko (1996): Privatizacija šolstva, zdravstva in kulture. Ljubljana: FDV.
54. Sladič, Jorg in Sladič - Zemljak, Pavla (2005): Podaljšanje koncesijskih pogodb. *Pravna praksa*, št. 33, stran 13. Ljubljana: GV Založba.
55. Razni avtorji (1975): Slovar slovenskega knjižnega jezika II, (I - Na). Državna založba Slovenije.
56. Smrdel, Borut (2005): Okrogla miza: Koncesijska razmerja (ne)gospodarskih javnih služb. *Pravna praksa*, št. 24, stran 20. Ljubljana: GV Založba.
57. Starc, Iztok (2005): Nepravilno podeljevanje koncesij pravnim osebam za opravljanje javne zdravstvene službe. *Pravna praksa*, št. 40, stran 18. Ljubljana: GV Založba.
58. Šmidovnik, Janez (1985): Dejavnosti posebnega družbenega pomena. V: Zbornik razprav. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
59. Šmidovnik, Janez (1985a): Teoretične osnove upravljanja. Ljubljana: Univerzum.
60. Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
61. Šmidovnik, Janez (1998): Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Gospodarski vestnik. Podjetje in delo*, št. 6/7, stran 1070–1081.
62. Thompson, J. Frank (ur.). (1989): *Handbook of Public Administration*. San Francisco-London: Jossey-Bass Publishers.
63. Trpin, Gorazd (1995): Zakon o upravi. *Javna uprava*, let. 31, št. 1, stran 65–99.
64. Trpin, Gorazd (1996): Nekateri poskusi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. *Javna uprava*, let. 32, št. 1/2, stran 15–40.
65. Trpin, Gorazd (1996a): Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava*, let. 32, št. 3, stran 397–398.
66. Trpin, Gorazd (1997): Strateški vidik reforme slovenske javne uprave. V: Zbornik referatov, Portorož. Ljubljana: VUŠ. Stran 2–18.

67. Trpin, Gorazd (1998): Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. V: Zbornik referatov, Portorož. Ljubljana: VUŠ.
68. Vavpetič, Lado (1961): Temeljni pojmi naše javne uprave I. Ljubljana.
69. Vavpetič, Lado (1963): Temeljni pojmi naše javne uprave II. Ljubljana.
70. Verbinc, France (1982): Slovar tujk. Ljubljana: Cankarjeva založba.
71. Vesel, Tomaž (2004): Pravna narava koncesijskih razmerij. Pravna praksa, št. 7, stran 40. Ljubljana: GV Revije.
72. Viler-Kovačič, Adrijana (2004): Koncesije, koncesije...Pravna praksa, št.7, stran 25. Ljubljana: GV Revije.
73. Virant, Grega (1994): Narava pravnih razmerij pri koncesionirani javni službi. Pravniki, št.7-9, stran 267-279. Ljubljana.
74. Virant, Grega (1996): Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo. Ljubljana: VUŠ. stran 1–17.
75. Virant, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola.
76. Virant, Grega (2004): Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Drugi ponatis.
77. Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava – Občine in pokrajine. Ljubljana: FDV.
78. Vlaj, Stane (ur.) (2006): Teorija javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Pravni viri:

1. Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
2. Energetski zakon (EZ), Uradni list RS, št. 79/1999.
3. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Uradni list RS, št. 24/2003, 61/2005, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-ZInfP, 28/2006, 117/2006-ZDavP-2.

4. Zakon o državni upravi (ZDU-1), Uradni list RS, št. 52/2002, 56/2003, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 123/2004, 93/2005.
5. Zakon o energetskem gospodarstvu (ZEG), Ur.l. SRS, št. 33/1981, 29/1986, 32/1989, 42/1989, RS, št. 8/1991, 32/1993-ZGJS, 29/1995-ZPDF, 79/1999-EZ 8/2000 - popr. (Ne velja od: 15.10.1999).
6. Zakon o fitofarmaceutskih sredstvih (ZFfS), Uradni list RS, št. 11/2001, 2/2004, 37/2004, 14/2007).
7. Zakon o geodetski dejavnosti (ZgeoD), Uradni list RS, št. 8/2000, 110/2002 – ZGO-1 in 47/2006 – ZEN.
8. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), Uradni list RS, št. 42/2006 (60/2006 - popr.), 26/2007-ZSDU-B, 33/2007-ZSReg-B, 67/2007-ZTFI.
9. Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS), Uradni list RS, št. 32/1993, 30/1998-ZZLPPO, 127/2006-ZJZP.
10. Zakon o igrah na srečo (ZIS), Uradni list RS, št. 27/1995, 35/1997 Skl.US: U-I-140/97, 22/2000, 22/2000, 22/2000, 85/2001, 54/2002 Odl.US: U-I-50/00-18, 101/2003, 19/2004 Odl.US: U-I-245/01-6, 132/2004 Odl.US: U-I-3/02-25.
11. Zakon o javnih cestah (ZJC), Uradni list RS, št. 29/1997, 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 Odl.US: U-I-325/04-8.
12. Zakon o javnih finančah (ZJF), Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO.
13. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), Uradni list RS, št. 39/00, 102/00 in 2/04.
14. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 - popr.), 23/2005, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/2007).
15. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/2006.

16. Zakon o komunalnih dejavnostih (ZKD), Ur.l. SRS, št. 8/1982, 32/1989, 42/1989, RS, št. 8/1991, 32/1993-ZGJS, 32/1993-ZVO, 44/1997-ZSZ (Ne velja od: 02.07.1993).
17. Zakon o lekarniški dejavnosti (ZLD), Uradni list RS, št. 36/2004.
18. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99, 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-2/06-22, 14/2007-ZSPDPO, 60/2007.
19. Zakon o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži ter reorganizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja Slovenske Železnice, Uradni list RS, št. 71/93.
20. Zakon o obligacijskih razmerjih (ZOR), Uradni list SFRJ, št. 29-462/1978.
21. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), Uradni list RS, št. 12/1996 (23/1996 - popr.), 101/1999 Odl.US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl.US: U-I-68/98-42, 108/2002, 34/2003, 79/2003, 65/2005, 117/2005 Odl.US: U-I-240/04-11, 129/2006, 101/2007 Odl.US.
22. Zakon o osnovni šoli (ZOsn), Uradni list RS, št. 12/1996, 33/1997, 54/2000 Odl.US: U-I-72/96, 59/2001, 71/2004, 53/2005, 60/2006, 63/2006 – popr.
23. Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti ter o urejanju pokopališč (ZPPDUP), Uradni list SRS, št. 34/1984, SFRJ, št. 83/1989, SRS, št. 5/1990, RS, št. 26/1990, 10/1991, 17/1991-I-ZUDE, 13/1993, 66/1993, 66/2000 Odl.US: U-I-48/97-12, 61/2002 Odl.US: U-I-54/99-14, 110/2002-ZGO-1, 2/2004.

24. Zakon o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-1), Uradni list RS, št. 59/2001, 76/2003, 63/2004, 131/2006-ZPCP-2, 5/2007 - popr. (Ne velja od: 29.12.2006).
25. Zakon o poštnih storitvah (ZPSto), Uradni list RS, št. 35/1997, 64/2001, 42/2002.
26. Zakon o poštnih storitvah (ZPSto-1), Uradni list RS, št. 42/2002, 37/2004.
27. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS-MP, št. 15/1996.
28. Zakon o socialnem varstvu (ZSV), (Uradni list RS, št. 54/1992 (56/1992 - popr.), 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.), 21/2006 Odl.US: U-I-116/03-22, 105/2006, 114/2006-ZUTPG).
29. Zakon o stavbnih zemljiščih (ZSZ), Uradni list RS, št. 44/1997, 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 (Ne velja od: 01.01.2003).
30. Zakon o telekomunikacijah (ZTel), Uradni list RS, št. 35/1997.
31. Zakon o tujih vlaganjih (ZTV), Uradni list SFRJ, št. 77/1988, RS, št. 20/1995, 23/1999-ZDP-1.
32. Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Uradni list RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006, 39/2006, Skl.US: U-I-51/06-5, 49/2006-ZMetD, 66/2006 Odl.US: U-I-51/06-10, 112/2006 Odl.US: U-I-40/06-10, 33/2007-ZPNačrt.
33. Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), Uradni list RS, št. 67/2007.
34. Zakon o visokem šolstvu (ZVis), Uradni list RS, št. 67/1993, 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, 63/2004, 94/2006, 59/2007-ZŠtip (63/2007 - popr.).
35. Zakon o vodah (ZV-1), Uradni list RS, št. 67/2002, 110/2002-ZGO-1, 2/2004, 41/2004-ZVO-1.
36. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB), Ur.l. RS, št. 5/1991 (17/1991, 2/1994 - popr., 12/1992, 12/1993-ZUPDN93, 71/1993, 38/1994, 80/1997

Odl.US: U-I-343/94, 69/1998, 97/2001-ZSDP, 67/2002, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 - popr.), 63/2004-ZZRZI, 79/2006, 114/2006-ZUTPG, 59/2007-ZŠtip (63/2007 - popr.)

37. Zakonom o zavodih (ZZ), Uradni list RS, št. 12/91, 17/91, 55/92, 66/93, 8/96, 36/2000.

38. Zakon o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Uradni list RS, št. 9/92, 26/92, 37/95, 8/96, 90/99, 31/00, 45/01, 2/04 in 36/2004.

39. Zakon o zdravniški službi (ZZdrS), Uradni list RS, št. 98/1999, 67/2002, 15/2003, 63/2003 Odl.US: U-I-291-00-15, 2/2004, 62/2004 Odl.US: U-I-321/02-12, 47/2006.

Internetni viri:

- **Internet 1:** Spletna stran: Ministrstvo za zdravje – Predlog Zakona o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti in o svobodnih zdravnikih specialistih. Dostopno na: <http://www2.gov.si/mz/mz-splet.nsf> (12.10.2007).
- **Internet 2:** Spletna stran: Ministrstvo za zdravje – ocena stanja in razlogi za sprejem zakona o koncesijah za izvajanje javne službe v zdravstveni in lekarniški dejavnosti in o svobodnih zdravnikih specialistih. Dostopno na: http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/aktualno/javna_razprava/zakon_o_koncesijah/ocena_stanja.doc (12.10.2007).
- **Internet 3:** Spletna stran: Ministrstvo za zdravje – Pogosta vprašanja in odgovori. Dostopno na: <http://www2.gov.si/mz/mz-splet.nsf> (14.10.2007).
- **Internet 4:** Spletna stran: Zdravniška zbornica Slovenije. Dostopno na: <http://www.zdravniskazbornica.si/zdravnikiinzobozdravniki.asp?FolderId=250> (06.07.2007).
- **Internet 5:** Spletna stran: Plinarna Maribor. Dostopno na: <http://www.plinarna-maribor.si/index.php?pg=11> (09.08.2007).

- **Internet 6:** Spletna stran: Ministrstvo za zdravje – Odgovor na Interpelacijo o delu in odgovornosti ministra za zdravje vloženo 11.10.2006. Dostopno na: [http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/interpelacija/Microsoft_Word - Odgovor ministra interpelacija DZ 101106.pdf](http://www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/interpelacija/Microsoft_Word_-_Odgovor_ministra_interpelacija_DZ_101106.pdf) (02.10.2007).
- **Internet 7:** Spletna stran: Slovenska tiskovna agencija. Dostopno na: <http://www.sta.si> (02.10.2007).
- **Internet 8:** Spletna stran: Zelena knjiga o storitvah v javnem interesu, Green paper on services of general interest. Dostopno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0270en01.pdf (06.09.2007).
- **Internet 9:** Spletna stran: Združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije. Dostopno na: <http://www.zdravniki-zobozdravniki.net/default.asp?&Cookies=True> (13.02.2007).
- **Internet 10:** Spletna stran: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Dostopno na: <http://www.zzzs.si/> (02.10.2007).
- **Internet 11:** Spletna stran: Zakon o nacionalni zdravstveni službi iz leta 1997 (Velika Britanija) - *National Health Service (Primary Care) Act 1997*; dostopno na: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1997/1997046.htm> (27. 11. 2007).
- **Internet 12:** Spletna stran: Explanatory memorandum to the NHS - alternative provider medical Services (APMS) – pogodba z alternativnim izvajalcem zdravstvenih storitev; Dostopno na: http://www.opsi.gov.uk/si/em2005/uksiem_20050661_en.pdf (27.11.2007).
- **Internet 13:** Spletna stran: Primary care trusts – Department of health (Velika Britanija) – Primarna raven zdravstva; dostopno na: <http://www.dh.gov.uk/en/Policyandguidance/Organisationpolicy/Primarycare/Primarycaretrusts/index.htm> (27.11.2007).
- **Internet 14:** Spletna stran: Department of health (Velika Britanija) - alternative provider medical Services (APMS) – pogodba z alternativnim izvajalcem

zdravstvenih storitev; Dostopno na:

http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsLegislation/DH_4088615 (27.11.2007).

- **Internet 15:** Spletna stran: HM Treasury (Velika Britanija) – public private partnerships – javno zasebno partnerstvo; Dostopno na: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm (27.11.2007).
- **Internet 16:** Spletna stran: HM Treasury (Velika Britanija), public private partnerships – javno zasebno partnerstvo; Dostopno na: <http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/PPP2000.pdf> (27.11.2007).
- **Internet 17:** Spletna stran: Wikipedia - Build-Operate-Transfer – BOT posli; dostopno na: <http://en.wikipedia.org/wiki/Build-Operate-Transfer> (27.11.2007).
- **Internet 18:** Spletna stran: MAF, Build, Own, Operate, Transfer - BOOT posli; dostopno na: <http://nzfsa.net/mafnet/rural-nz/sustainable-resource-use/irrigation/equity-investment-options/equity11.htm> (27.11.2007).
- **Internet 19:** Spletna stran: Highways agency, Design, Build, Finance & Operate - DBFO – posli; dostopno na: <http://www.highways.gov.uk/roads/2646.aspx> (27.11.2007).
- **Internet 20:** Spletna stran: FHWA, Design-Build-Finance-Operate - DBFO posli; dostopno na: <http://www.fhwa.dot.gov/PPP/dbfo.htm> (27.11.2007).

9 Priloga A

Občina _____, ki jo zastopa župan _____

(v nadaljnjem besedilu: koncedent)

in

(v nadaljnjem besedilu: koncesionar)

skleneta naslednjo

Predlog

P O G O D B O

o koncesiji

1. člen

S to pogodbo se urejajo razmerja v zvezi z opravljanjem javne službe med koncedentom in koncesionarjem v skladu z odločbo o podelitvi koncesije .t. ____ z dne _____ ter se določijo pogoji, pod katerimi koncesionar opravlja javno zdravstveno službo na območju občine _____.

2. člen

Koncesionar opravlja zasebno zdravstveno dejavnost na področju _____ in na območju občine (v kraju) _____ kot javno službo, ki izhaja iz odločbe o podelitvi koncesije.

3. člen

Koncesionar opravlja javno službo v obsegu, na področju in na način, ki so določeni s pogodbo z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS). Koncesionar lahko opravlja javno službo tudi po pogodbi z drugimi plačniki, ki delujejo v javnem interesu in za samoplačnike, v kolikor to ni v nasprotju s pogodbo iz prejšnjega odstavka.

4. člen

Koncesionar zagotovi kontinuiteto svojega dosedanjega dela s tem, da s pričetkom zasebne dejavnosti ne odkloni zavarovanih oseb, ki so bile pred tem opredeljene za njega ali so pri njem že v postopku zdravljenja. Brezpogojno prevzame tudi njihovo originalno zdravstveno dokumentacijo.

5. člen

Če ni nepremostljivih ovir in ne razpolaga z ustrežnejšimi prostori, je koncesionar dolžan svojo dejavnost iz 2. člena te pogodbe opravljati v prostorih _____ in zato sklene z lastnikom najemno pogodbo o uporabi prostorov (in opreme). Najemnina se določa v višini realno izkazanih stroškov vzdrževanja, med katera pa ne sodijo sredstva, ki jih za investicijsko vzdrževanje nameni koncedent (ustanovitelj). V najemni pogodbi se posebej določi tudi delež na osnovi računov realno izkazanih stroškov obratovanja za najete in skupne prostore (elektrika, voda, telefon, ogrevanje, čiščenje ipd). Za način delitve teh stroškov se dogovorijo koncedent (ustanovitelj), koncesionar in lastnik prostorov. Koncedent je dolžan poskrbeti za pripravo, podpis in izvajanje pogodbe iz prejšnjega odstavka.

6. člen

Koncesionar ima pravico in se je dolžan vključiti v dežurno službo in v zagotavljanje nujne medicinske pomoči v skladu z razporedom, za katerega se dogovorijo izvajalci teh dejavnosti, upoštevajoč enako obremenitev vseh zdravnikov, ki opravljajo javno zdravstveno službo na področju _____ in na območju _____.

V primeru spora določi razpored koncedent.

7. člen

Koncesionar mora ponuditi zaposlitev pripadajočemu kadru in sicer v številu, ki ga mu v pogodbi prizna ZZZS.

8. člen

Koncesija se daje na nedoločen čas.

Odpovedni rok koncesijske pogodbe je najmanj šest mesecev pred iztekom pogodbe koncesionarja z ZZZS.

9. člen

Koncesija se odvzame:

- če koncesionar odkloni sklenitev pogodbe z ZZZS, ki bi bila v skladu s koncesijo;
- če ZZZS prekine ali ne sklene pogodbe s koncesionarjem zaradi njegovega kršenja pogodbenih obveznosti;
- če se koncesionarju odvzame licenca;
- na željo koncesionarja;
- če koncesionar ne opravlja javne službe v skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti, z dovoljenjem ministrstva za zdravstvo, s podeljeno mu licenco, s splošnimi akti ZZZS, z odločbo o koncesiji ali s to pogodbo.

Koncedent odvzame koncesijo z odločbo.

Koncesija preneha, če se koncesionar upokoji ali umre (*v primeru podelitve koncesije pravni osebi, to določilo odpade*).

V primeru odvzema koncesije je koncesionar dolžan zagotoviti prenos dejavnosti na drugega ustreznega izvajalca. V primeru prenehanja koncesije lahko zagotovijo prenos dejavnosti na drugega ustreznega izvajalca pravni nasledniki koncesionarja ali Zdravniška zbornica Slovenije.

10. člen

Koncedent ima pravico nadzorovati izvajanje koncesije, pri čemer ga koncesionar ne sme ovirati.

11. člen

Morebitne spore iz te pogodbe rešuje stvarno pristojno sodišče v kraju podelitve koncesije.

12. člen

Ta pogodba je napisana v štirih izvodih, od katerih vsaka pogodbeni stranka dobi po dva izvoda.

13. člen

Pogodba začne veljati z dnem podpisa obeh pogodbenih strank.

V _____(kraj)

številka:

številka:

Datum:

Datum:

Koncedent:

Koncesionar: