



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Javna oblast – omejitve in izjeme po Pogodbi o delovanju EU
Verica Trstenjak

Article information:

To cite this document:

Trstenjak, V. (2018). Javna oblast – omejitve in izjeme po Pogodbi o delovanju EU, Dignitas, št. 45/46, str. 14-32.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/45/46-3>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Javna oblast – omejitve in izjeme po Pogodbi o delovanju EU

prof. dr. Verica Trstenjak

1. Uvod^{1*}

Na področju javnega prava v Sloveniji je malo pravnih strokovnjakov, ki bi s svojim delom tako pomembno vplivali na razvoj, oblikovanje ter vsebino tega področja kot prof. dr. Lovro Šturm. S svojim delom na univerzi in v praksi (od asistenta do profesorja, ministra in ustavnega sodnika in s sodelovanjem pri številnih mednarodnih raziskovalnih projektih) ter s svojimi prispevki o pravni teoriji je ves čas svojega delovanja pomembno sooblikoval nastajanje zakonodaje, njeno izvajanje in njeno potrebno spreminjanje, prav tako pa je tudi pomembno vplival na razvoj in pomen slovenske ustavnosodne in upravnopravne prakse.

Napisati prispevek v zbornik, posvečen njemu, je zato ne le zahtevna naloga, ampak predvsem čast, ki sem jo z veseljem, a hkrati z veliko odgovornostjo sprejela. Glede na mojo sedanjo funkcijo generalne pravobranilke na Sodišču EU bo predstavitev obravnavanih zadev Sodišča EU namenjena njihovi predstavitvi, ne pa kritični analizi.

V članku bom obravnavala evropskopравни domet vpliva na javno upravo v posameznih državah članicah v povezavi z izvajanjem temeljnih svoboščin EU na področju svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter tudi oseb v povezavi z možnimi izjemami glede izvajanja javne oblasti.

^{1*} Članek izraža osebna stališča avtorice in ne institucije, kjer je zaposlena.

Avtorica se za pomoč pri izbiri sodne prakse Sodišča EU zahvaljuje pravni svetovalki v svojem kabinetu, doc. dr. Maji Brkan.

2. Izjeme v Pogodbi o delovanju EU glede javne oblasti

2.1. Splošno

Pogodba o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU) je začela veljati 1. 12. 2009 z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe. Ohranila je štiri temeljne svoboščine, ki so jih uvedle že njene predhodnice oziroma Pogodba o ustanovitvi ES (v nadaljevanju PES).²

V tem članku bodo navajani členi že iz PDEU, pri obravnavi sodb Sodišča EU, izdanih pred uveljavitvijo PDEU oziroma v zadevah, kjer so se postopki začeli pred 1. 12. 2009, pa bodo citirani oboji členi, tako PES kot tudi PDEU. Tako bo bralcu ob morebitnem branju sodb lažje slediti sedaj veljavnim določbam PDEU. Lizbonska pogodba namreč za obravnavano področje ni vnesla nobenih vsebinskih sprememb, zato so besedila členov enaka.

Svoboščine, ki jih določa PDEU, so prosti pretok blaga, prosti pretok oseb, svoboda ustanavljanja in prosti pretok storitev ter prosti pretok kapitala. PDEU glede svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev določa možne izjeme za dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti (51. in 62. čl. PDEU, prej 45. in 55. čl. PES). V zvezi s prostim pretokom oseb pa določa izjeme za zaposlovanje v državni upravi (45. čl. PDEU, prej 39. čl. PES).

Glede prostega pretoka kapitala PDEU ne vsebuje primerljive izjeme, vendar pa v skladu s 1. odst. 65. čl. PDEU (prej 1. odst. 58. čl. PES) določbe o prostem pretoku kapitala ne posegajo v pravice držav članic, da uporabljajo ustrezne predpise svojega davčnega prava, v katerih so različno obravnavani davčni zavezanci. Tudi glede prostega pretoka blaga veljajo določene izjeme, vendar niso povezane z izvajanjem javne oblasti.³ Zato v nadaljevanju te izjeme iz navedenih dveh svoboščin ne bodo obravnavane.

² Pogodba ES je bila od 1952 večkrat spremenjena, in sicer leta 1987 z Enotnim evropskim aktom, leta 1992 z Maastrichtsko in leta 1999 z Amsterdamsko pogodbo ter leta 2003 s Pogodbo iz Nice, ko smo uporabljali kratico PES, po 1. 12. 2009 pa PDEU.

³ Izjeme od prostega pretoka blaga so določene v 36. čl. PDEU (prejšnji 30. čl. PES), ki dopušča prepovedi ali omejitve pri uvozu, izvozu ali blagu v tranzitu, če so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstvom nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo ali z varstvom industrijske in poslovne lastnine. Vendar te prepovedi ali omejitve ne smejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami. Glede dodatnih izjem gl. zadevo 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon), točka 8, kjer je Sodišče EU dopustilo tudi izjeme, ki se zlasti nanašajo na učinkovitost davčnega nadzora, varovanje javnega zdravja, poštenost tržnih transakcij in varstvo potrošnikov.

2.2. Pojem javna oblast

PDEU ne določa definicije, kaj je javna oblast niti kaj je državna (javna) uprava. Tega ne določajo niti drugi akti EU, npr. uredbe, direktive. Slovenski tekst PDEU v 51. čl. (prej 45. čl. PES) govori o **javni oblasti**, nemški o *oeffentliche Gewalt*, angleški o *official authority*, francoski pa o *autorité publique*.⁴

V 4. odst. 45. čl. PDEU (prej 4. odst. 39. čl. PES), ki zajema izjeme glede prostega pretoka oseb oziroma delavcev ter omogoča izjeme glede zaposlovanja, pa slovenski tekst govori o **državni upravi**, nemški o *oeffentliche Verwaltung*, angleški o *public service*, francoski pa o *administration publique*. Za natančno poznavanje vsebine tega pojma so še posebej pomembne sodbe Sodišča EU, ki opredeljujejo, kaj spada pod te izjeme in kako široko jih je treba razlagati.

Sodišče EU je odločalo v številnih zadevah na tem področju in razlagalo navedene pojme. Sodbe Sodišča EU so posebej pomembne zaradi učinka *erga omnes*⁵ in tudi učinka *ex tunc*.⁶

Pojem javna oblast v PDEU je tako podvržen razlagi Sodišča EU. Razlaga, ki jo da sodišče, je avtentična in velja v vseh državah članicah. Države članice namreč ne morejo vsaka samostojno in neodvisno druga od druge razlagati, kaj spada pod javno oblast. Kot bomo videli v nadaljevanju, je za Sodišče EU bistveno, da je izjema glede javne oblasti omejena na dejavnosti, ki same po sebi pomenijo neposredno in posebno povezavo z izvajanjem javne oblasti.⁷

Sodišče EU je tako že v zgodnjih odločbah tudi glede javne oblasti odločilo, da države članice ne morejo same razlagati pojmov iz evropske pogodbe, torej sedaj PDEU oz. prej PES. Tako je

⁴ V teoriji gl. glede te izjeme npr. Henssler, M., Die Ausübung hoheitlicher Gewalt im Sinne des Art. 45 EG, *Europarecht*, št. 2/2005, str. 192; Bröhmer, J., v: Calliess/Ruffert, (ur.), *EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 3. izdaja, Beck, München 2007, komentar k 45. čl. PES, str. 795; Randelzhofer/Forsthoef, v: Grabitz, E., Hilf, M., Das Recht der Europäischen Union, Beck, München 2008, komentar k 45. čl. PES; Müller-Graff, P.C., v: Streinz, R., *EUV/EGV*, Beck, München 2003, komentar k 45. čl. PES, str. 669 Hamoniaux, T., *L'autorité publique nationale: entre souveraineté d'Etat et intégration communautaire*, *Les petites affiches*, št. 42/2002, str. 6.

⁵ Gl. npr. Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., Bray, R.: *Procedural Law of the European Union*, 2. izdaja, London, 2006, str. 195, točka 6-031; Van Raepenbusch, S.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4. izdaja, 2005, Bruselj, str. 578 in 642.

⁶ Učinek *ex nunc* lahko imajo sodbe, izdane v okviru predhodnega odločanja, le izjemoma, če sta izpolnjena dva pogoja: dobra vera zainteresiranih in nevarnost resnih motenj. Gl. npr. sodbo C-402/03, Skov g. točka 51. V teoriji gl. npr. Schwarze, J., *EU-Kommentar*, 2. izd., Nomos, Baden-Baden, 2009, str. 1827-1828.

⁷ Gl. sodbo Sodba C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, točka 46.

Sodišče EU že v **zadevi 152/73, Sotgiu** odločilo, da za uporabo (današnjega)⁸ 4. odst. 45. čl. PDEU (prej 4. odst. 39. čl. PES) ni pomembno, da je delavec zaposlen kot uradnik oziroma da njegovo delovno razmerje ni podvrženo zasebnemu, temveč javnemu pravu. Te opredelitve se lahko razlikujejo v nacionalnih zakonodajah in zato ne morejo biti kriterij za razlago prava Skupnosti.⁹

Postopki, na podlagi katerih odloča Sodišče EU, so lahko sproženi s strani Evropske komisije, ko vloži **tožbo zoper državo članico zaradi neizpolnitve obveznosti po 258. in 260. čl. PDEU** (prej 226. in 228. čl. PES). V takih primerih Sodišče izda ugotovitveno obsodilno sodbo, v morebitnem nadaljevanju postopka po 260. čl. PDEU pa celo visoke finančne sankcije, ki jih v obravnavanih primerih še ni izreklo.

Sodišče EU pa lahko odloča tudi na podlagi **postopka predhodnega odločanja po 267. čl. PDEU** (prej 234. čl. PES), ko nacionalna sodišča postavijo vprašanje Sodišču EU glede razlage evropskega (oziroma boljše unijskega) prava. Poudariti je treba, da mora Sodišče EU v okviru tega postopka nacionalnemu sodišču dati vse elemente razlage, ki so lahko koristni pri sojenju v zadevi, o kateri odloča. Sodišče EU mora iz vseh dejstev in dokazov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zbrati elemente prava Skupnosti, ki jih je treba razložiti.¹⁰

2.3. Svoboda ustanavljanja in izjeme glede javne oblasti po 51. čl. PDEU (prej 45. čl. PES)¹¹

V nadaljevanju bodo najprej obravnavane določbe, ki dopuščajo izjemo državam članicam glede izvajanja svoboščine svobode ustanavljanja, in nato sodbe sodišča EU, ki določajo, kaj vse spada pod javno oblast. Omeniti velja, da se v praksi ta svoboščina pogosto prekriva s svobodo opravljanja storitev, saj gre v praksi pogosto za povezane dejavnosti, kar bo razvidno tudi iz obravnavanih primerov.

Svoboda ustanavljanja, ki jo določa 49. čl. PDEU (prej 43. čl. PES), zajema pravico začeti in opravljati dejavnost kot samozapo-

⁸ V sodbi je citirano še številčenje pred Amsterdamsko pogodbo, torej 4. odst. 48. čl. PES.

⁹ Gl. sodbo 152/73, Sotgiu, točka 5.

¹⁰ Gl. npr. sodbo C-115/08, ČEZ, točka 81.

¹¹ V tem članku navajamo člene po novi t. i. Lizbonski pogodbi, torej po Pogodbi o delovanju EU. Če je nujno, navajamo še člene, ki so veljali do 1. 12. 2009. V starejših sodbah Sodišča EU pa so še določbe pred uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe. Te člene v tem tekstu zamenjamo z danes veljavnimi, bralca le opozarjamo na to, v primeru, da bo analiziral sodbe oziroma bral izvirnik sodbe.

slena oseba ter pravico do ustanovitve in vodenja podjetij v državah članicah.

V 51. čl. PDEU (prej 45. čl. PES) pa so za države članice določene možne izjeme, kdaj se ta pravica lahko omeji. Določbe tega poglavja se v posamezni državi članici ne uporabljajo za tiste dejavnosti, ki so v tej državi povezane, četudi občasno, z izvajanjem javne oblasti. Nadalje je še določba, kdaj se določbe tega poglavja za nekatere dejavnosti ne uporabljajo.¹²

V nadaljevanju bodo obravnavani posamezni primeri, in sicer tako tožbe zoper države članice kot primeri, ko nacionalno sodišče postavi vprašanje v postopku vprašanja predhodnega odločanja.

Zadeva C-160/08, Komisija/Nemčija (45.čl. in 55.čl PES)

V zadevi **C-160/08, Komisija/Nemčija** gre za tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po 226. čl. PES (258. čl. PDEU) zaradi kršitve direktiv s področja javnega naročanja na področju storitev nujnega reševalnega prevoza in kvalificiranega prevoza bolnikov, sodba je bila razglašena v začetku leta 2010.

V zadevi C-160/08, Komisija/Nemčija gre za tožbo Komisije, v kateri Komisija predlaga, naj Sodišče EU ugotovi, da Nemčija s tem, da ni objavila obvestil o oddaji naročil in da naročil storitev na področju storitev nujnega reševalnega prevoza in kvalificiranega prevoza bolnikov ni javno razpisala oziroma jih ni oddala v preglednem postopku, ni izpolnila obveznosti iz Direktive Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (v nadaljevanju: Direktiva 92/50/EGS)¹³ in Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (v nadaljevanju: Direktiva 2004/18/ES)¹⁴ ter je kršila načeli svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, kot sta določeni v 43. in 49. čl. PES (49. in 56. čl. PDEU). Nemčija je trdila, da za javne storitve prevoza bolnikov kot del javne politike preprečevanja tveganj za zdravje in varovanja zdravja velja izjema iz 45. in 55. čl. PES (51. in 62. čl. PDEU), zaradi česar so izvzete s področja uporabe prava Unije v zvezi z javnimi

¹² Drugi odstavek 45. čl. PES se glasi: »Svet lahko na predlog Komisije s kvalificirano večino odloči, da se določbe tega poglavja za nekatere dejavnosti ne uporabljajo.«

¹³ UL L 209, str. 1.

¹⁴ UL L 134, str. 114.

naročili.¹⁵

V tej zadevi sem kot generalna pravobranilka Sodišču EU predlagala, naj ugotovi, da je Nemčija pri oddaji odplačnih naročil za opravljanje storitev reševanja v zveznih deželah Saška-Anhalt, Severno Porenje-Vestfalija, Spodnja Saška in Saška do 31. januarja 2006 kršila Direktivo 92/50/EGS in od 1. februarja 2006 Direktivo 2004/18/ES.¹⁶ Glede uporabe izjeme iz 45. čl. PES (51. čl. PDEU) sem navedla, da je to, da reševalne službe uporabljajo modro luč in sireno, treba obravnavati kot izvajanje posebne pravice, vendar konkretna oblika te posebne pravice ni dovolj intenzivna, da bi se zanjo lahko uporabljal 45. čl. PES (51. čl. PDEU). Te posebne pravice so namreč omejene na to, da se po eni strani vozila reševalne službe lahko posebno opremijo in se jim vgradita modra luč in sirena, po drugi strani pa na to, da se s temi vozili v cestnem prometu pod posebnimi pogoji lahko uveljavlja prednost pred drugimi udeleženci v prometu. Te posebne pravice ne izpolnjujejo visokih kvalitativnih zahtev, ki morajo biti izpolnjene za izvajanje javne oblasti v smislu 45. čl. PES (51. čl. PDEU).¹⁷

Sodišče EU je v sodbi z dne 29. aprila 2010 sledilo predlogu in odločilo, da je Nemčija s tem, da ni objavila obvestila o izidu postopka oddaje naročil, kršila Direktivo 92/50/EGS oziroma (od 1. februarja 2006) Direktivo 2004/18/ES v okviru oddaje naročil javnih storitev nujnega reševalnega prevoza in kvalificiranega prevoza bolnikov v skladu s submisijским modelom v zveznih deželah Saška-Anhalt, Severno Porenje-Vestfalija, Spodnja Saška in Saška. V preostalem je tožbo zavrnilo.

V argumentaciji je Sodišče EU poudarilo, da je treba 45. in 55. čl. PES (51. in 62. čl. PDEU) kot odstopanji od temeljnih pravil svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev razlagati tako, da se njun obseg omeji na to, kar je nujno za ohranitev interesov, ki jih ti določbi državam članicam omogočata varovati.¹⁸ Navedlo je, da prispevanje k varovanju javnega zdravja, h kateremu je lahko pozvan vsak posameznik predvsem tako, da pomaga osebi, ki je v položaju, ki ogroža njeno življenje ali zdravje, ne zadostuje za to, da bi obstajala povezava z izvajanjem javne oblasti.¹⁹ Pravici izvajalcev storitev prevoza bolnikov, da uporabijo modro luč ali sire-

¹⁵ Sodba C-160/08, Komisija/Nemčija, točka 65.

¹⁶ Sklepni predlogi AG Trstenjak v zadevi C-160/08, Komisija/Nemčija, predlog.

¹⁷ Sklepni predlogi AG Trstenjak v zadevi C-160/08, Komisija/Nemčija, točka 67.

¹⁸ Sodba C-160/08, Komisija/Nemčija, točka 76.

¹⁹ Sodba C-160/08, Komisija/Nemčija, točka 80.

no in prednost v prometu, sicer izražata pomembnost teh nalog, vendar takih pravic samih po sebi ni mogoče obravnavati, kot da so neposredno in posebno povezane z izvajanjem javne oblasti, če tem izvajalcem niso bila podeljena uradna pooblastila ali pooblastila za uporabo prisilnih sredstev, da bi se zagotovilo njihovo spoštovanje.²⁰

C-438/08, Komisija/Portugalska

V zadevi **C-438/08, Komisija/Portugalska** gre za tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po 226. čl. PES (258. čl. PDEU) zaradi kršitve 43. čl. PES (49. čl. PDEU) glede dejavnosti pregleda vozil.

Komisija je tožila Portugalsko in trdila, da je Portugalska s tem, da organizacijam drugih držav članic, ki želijo na Portugalskem opravljati dejavnost pregleda vozil, omejuje svobodo ustanavljanja – zlasti tako, da je podelitev pooblastil odvisna od javnega interesa, zahteva minimalni osnovni kapital 100.000 EUR, omejuje poslovne dejavnosti podjetij ter določa pravila o nezdružljivosti, ki veljajo za družbenike, poslovodje in direktorje – ni izpolnila obveznosti iz 43. čl. PES (49. čl. PDEU). Portugalska je navajala, da je dejavnost pregleda vozil dejavnost, ki je »povezana z izvajanjem javne oblasti« v smislu 45. čl. PES (51. čl. PDEU) in je zato zunaj področja uporabe 43. čl. PES (49. čl. PDEU).²¹

Sodišče EU je 22. oktobra 2009 odločilo, da Portugalska s tem, da organizacijam drugih držav članic, ki želijo na Portugalskem opravljati dejavnost pregleda vozil, omejuje svobodo ustanavljanja – tako da je podelitev pooblastil odvisna od javnega interesa, zahteva minimalni osnovni kapital 100.000 EUR, omejuje poslovne dejavnosti podjetij ter določa pravila o nezdružljivosti, ki veljajo za družbenike, poslovodje in direktorje – ni izpolnila obveznosti iz 43. čl. PES (49. čl. PDEU).²²

V argumentaciji je poudarilo, da mora biti izjema, ki jo določa 45. čl. PES (51. čl. PDEU), omejena na dejavnosti, ki same po sebi pomenijo neposredno in posebno povezanost z izvajanjem javne oblasti, kar izključuje, da bi se kot »povezanost z izvajanjem javne oblasti« v smislu teh izjem šteje zgolj pomožne in pripravljalne naloge za organ, ki z izdajo dokončne odločbe dejansko izvaja javno

²⁰ Sodba C-160/08, Komisija/Nemčija, točki 81 in 82.

²¹ Sodba C-438/08, Komisija/Portugalska, točka 32.

²² Sodba C-438/08, Komisija/Portugalska, izrek.

oblast. Zasebnih organov, ki svojo dejavnost izvajajo pod dejavnim nadzorom pristojnega organa oblasti, ki na koncu odgovarja za nadzor in odločitve teh organov, ni mogoče šteti za »neposredno in posebno povezanost z izvajanjem javne oblasti« v smislu 45. čl. PES (51. čl. PDEU).²³

Na Portugalskem spada izvajanje tehničnih pregledov vozil v pristojnost javnega zavoda, ki pa lahko za izvajanje teh pregledov uporabi zasebne organizacije. Pregled vozil poteka na dveh stopnjah. Na prvi stopnji je treba opraviti tehnični preizkus, na drugi stopnji ta dejavnost zajema potrditev opravljenega pregleda. Sodišče EU je navedlo, da so naloge, ki spadajo na prvo stopnjo, zgolj tehnične, torej kot take niso povezane z izvajanjem javne oblasti. Druga stopnja, ki je povezana s potrditvijo tehničnega pregleda, pa se nanaša na izvrševanje pristojnosti javne oblasti, ker gre za nastanek pravnih posledic tehničnega preizkusa. Ker pa odločitev, ali bo tehnični pregled potrjen ali ne, v bistvu vključuje le ugotovitev o rezultatih tehničnega preizkusa, to ni samostojno odločanje, ki je značilno za izvrševanje pristojnosti javne oblasti, zato Sodišče EU ni priznalo izjeme iz 45. čl. PES (51. čl. PDEU).²⁴

C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (45.čl. in 55.čl. PES)

Zadeva **C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti** se nanaša na razlago členov takratne PES v zvezi s konkurenco, v zvezi s svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev ter v zvezi z državnimi pomočmi, vse glede opravljanja davčnega svetovanja. Vprašanje za predhodno odločanje po 234. čl. PES (267. čl. PDEU) je zastavilo Corte d'appello di Milano (Italija).

Dejavnost družbe ADC Servizi je pomoč in svetovanje v računovodskih in upravnih zadevah. Družba je sprejela s spremembo statuta odločitev, da bo opravljala tudi dejavnosti davčne pomoči v korist podjetij, zaposlenih in oseb, ki so z njimi izenačene, ter upokoјencev. Vpis te odločitve v register podjetij je bil s strani notarja zavrjen, ker ta sprememba statuta ni bila v skladu z italijanskim pravom. Družba ADC je vložila tožbo. V tem postopku je nacionalno sodišče Sodišču EU predložilo vprašanje za predho-

²³ Sodba C-438/08, Komisija/Portugalska, točki 36–37.

²⁴ Sodba C-438/08, Komisija/Portugalska, točke 38–45.

dno odločanje.²⁵ Bistvo vprašanj je, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni ureditvi, ki podeljuje izključno pravico opravljanja določenih dejavnosti davčnega svetovanja eni sami kategoriji pravnih subjektov, drugim gospodarskim subjektom tega sektorja pa ne dovoljuje opravljati te dejavnosti, čeprav so usposobljeni za opravljanje dejavnosti davčnega in računovodskega svetovanja (npr. revizorji, odvetniki in drugi svetovalci za delo in zaposlovanje).²⁶

Sodišče EU je s sodbo v letu 2006 odločilo, da 43. in 49. čl. PES (49. in 56. čl. PDEU) nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki je sporna v postopku v glavni stvari, ki centrom za davčno pomoč daje izključne pravice glede opravljanja določenih dejavnosti davčnega svetovanja in pomoči.²⁷ Glede 1. odst. 87. čl. PES (1. odst. 107. čl. PDEU) je odločilo, da ukrep, s katerim država članica določa plačilo nadomestila iz državnih sredstev v korist določenih podjetij, katerih naloga je pomoč davčnim zavezancem pri pripravi in pošiljanju davčnih napovedi davčni upravi, pomeni državno pomoč v smislu 1. odst. 87. čl. PES (1. odst. 107. čl. PDEU), če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- višina nadomestila presega to, kar je potrebno za kritje vseh stroškov ali dela stroškov, povzročenih z izvajanjem obveznosti javnih služb,
- nadomestilo ni določeno na podlagi analize stroškov, ki bi jih povprečno podjetje imelo za izvajanje teh obveznosti.²⁸

²⁵ Sodba C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, točke 10–13 in 19.

²⁶ Vprašanja za predhodno odločanje se glasijo: »1. Ali je treba 4. čl. PES, 10. čl. PES, 82. čl. PES, 86. čl. PES in 98. čl. PES razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta, ki izhaja iz [decreto legislativo št. 241/97], zlasti ob upoštevanju prečiščene zakonodaje o dohodnini (DPR (decreti predsednika republike) št. 917 z dne 22. decembra 1986) in zakona št. 413 z dne 30. decembra 1991, ki podeljuje izključno pravico opravljanja določenih dejavnosti davčnega svetovanja eni sami kategoriji pravnih subjektov, [...] CDP [...], drugim gospodarskim subjektom tega sektorja, čeprav so usposobljeni za opravljanje dejavnosti davčnega in računovodskega svetovanja (revizorji, odvetniki in drugi svetovalci za delo in zaposlovanje), pa odvzema pravico izvajati, pod enakimi pogoji in na enak način, dejavnosti, ki so pridržane CDP?

² Ali je treba 43. čl. PES, 48. čl. PES in 49. čl. PES razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta, ki izhaja iz [decreto legislativo št. 241/97], zlasti ob upoštevanju prečiščene zakonodaje o dohodnini (DPR št. 917 [...]) in zakona št. 413 z dne 30. decembra 1991, ki podeljuje izključno pravico opravljanja določenih dejavnosti davčnega svetovanja eni sami kategoriji pravnih subjektov, [...] CDP [...], drugim gospodarskim subjektom tega sektorja, čeprav so usposobljeni za opravljanje dejavnosti davčnega in računovodskega svetovanja (revizorji, odvetniki in drugi svetovalci za delo in zaposlovanje), pa odvzema pravico izvajati, pod enakimi pogoji in na enak način, dejavnosti, ki so pridržane CDP?

³ Ali je treba 87. čl. PES razlagati tako, da ukrep, kot je ta, ki izhaja iz [decreto legislativo št. 241/97], zlasti njegovega 38. čl., ki določa plačilo nadomestila v korist CDP iz državnih sredstev za opravljanje dejavnosti iz 4. odst. 34. čl. in 2. odst. 37. čl. tega decreto legislativo, pomeni državno pomoč?»

²⁷ Sodba C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, 1. točka izreka.

²⁸ Sodba C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, 2. točka izreka.

Italijanska vlada se je v postopku sklicevala na to, da je zadevna nacionalna zakonodaja upravičena na podlagi 1. odst. 45. čl. in 55. čl. PES (1. odst. 51. čl. in 62. čl. PDEU), po katerih svoboda opravljanja storitev in svoboda ustanavljanja ne veljata za tiste dejavnosti, ki so povezane z izvajanjem javne oblasti. Sodišče EU tega argumenta ni sprejelo in je poudarilo, da je 45. čl. in 55. čl. PES (51. čl. in 62. čl. PDEU) treba razlagati tako, da se njun obseg omeji na to, kar je nujno potrebno za ohranitev interesov, ki jih ta določba državam članicam omogoča varovati; izjema, ki jo določata ta člena, omejena na dejavnosti, ki same po sebi pomenijo neposredno in posebno povezavo z izvajanjem javne oblasti. Nadzor skladnosti podatkov iz davčne napovedi z njenimi prilogami tako ne pomeni neposredne in posebne povezave z izvajanjem javne oblasti, temveč ukrep, ki je namenjen pripravi ali olajševanju opravljanja nalog, za katere je pristojna davčna uprava.²⁹

C-465/05, Komisija/Italija

V zadevi **C-465/05, Komisija/Italija** gre za tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po 226. čl. PES (258. čl. PDEU) zaradi kršitve določb o svobodi opravljanja storitev v zvezi s storitvami zasebnega varovanja.

Komisija s tožbo Sodišču EU predlaga, naj ugotovi, da Italija ni izpolnila obveznosti na podlagi 43. in 49. čl. PES (49. in 56. čl. PDEU), s tem ko je določila, da se dejavnosti zasebnega varovanja lahko opravljajo le pod točno določenimi pogoji, ki bi naj po mnenju Komisije omejevali svobodo opravljanja storitev:

- je mogoče dejavnost zasebnega varovanja opravljati le, če se prej priseže zvestoba Italijanski republiki;
- je mogoče dejavnost zasebnega varovanja opravljati le, če prefekt izda dovoljenje;
- ima navedeno dovoljenje omejeno ozemeljsko veljavnost in se pri njegovi izdaji upoštevata število in velikost podjetij za zasebno varovanje, ki že delujejo na zadevnem ozemlju;
- morajo imeti podjetja za zasebno varovanje poslovno enoto v vseh provincah, v katerih opravljajo svojo dejavnost;
- mora imeti osebe navedenih podjetij osebno dovoljenje za opravljanje dejavnosti varovanja;

²⁹ Sodba C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, točke 44–47.

- morajo imeti podjetja za zasebno varovanje minimalno in/ali maksimalno število zaposlenih, da dobijo dovoljenje;
- morajo podjetja za zasebno varovanje plačati varščino pri krajevni depozitni banki;
- cene storitev zasebnega varovanja odobri prefekt glede na vnaprej določeno stopnjo nihanja.

Italija je trdila, da dejavnosti zasebnega varovanja sodijo na področje izvajanja javne oblasti v smislu 45. in 55. čl. PES (51. in 62. čl. PDEU).³⁰

Sodišče EU je v sodbi z dne 13. decembra 2007 ugodilo tožbi Komisije. V argumentaciji je poudarilo, da se za dejavnosti zasebnega varovanja v obravnavani zadevi izjeme iz 45. in 55. čl. PES (51. in 62. čl. PDEU) ne uporabljajo. Čeprav podjetja za zasebno varovanje lahko v določenih okoliščinah in izjemoma pomagajo javnim uslužbencem, pristojnim za zagotavljanje javne varnosti, na primer na področju prevoza gotovine, ali sodelujejo pri nadzoru določenih javnih mest, pa Italija v obravnavani zadevi ni dokazala, da gre v tem primeru za izvajanje javne oblasti. Zgolj prispevanje k vzdrževanju javne varnosti, h kateremu je mogoče zavezati vsakogar, ne pomeni izvajanja javne oblasti. Zato podjetja za zasebno varovanje v Italiji ne sodelujejo neposredno in posebej pri izvajanju javne oblasti, zato dejavnosti zasebnega varovanja, ki jo opravljajo, ni mogoče enačiti z nalogami, ki sodijo med storitve zagotavljanja javne varnosti.³¹

Notarji: C-47/08, Komisija/Belgija, C-50/08, Komisija/Francija, C-51/08 Komisija/Luksemburg, C-53/08, Komisija/Avstrija, C-54/08, Komisija/Nemčija in C-61/08, Komisija/Grčija, C-52/08 Komisija/Portugalska

Komisija je v letu 2008 proti več državam članicam vložila tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti po 226. čl. PES (258. čl. PDEU) zaradi tega, ker so določile državljanstvo kot pogoj za opravljanje poklica notarja, s čimer niso izpolnile obveznosti iz 43. in 45. čl. PES (49. in 51. čl. PDEU). Gre za zadeve **C-47/08, Komisija/Belgija, C-50/08, Komisija/Francija, C-51/08 Komisija/Luksemburg, C-53/08, Komisija/Avstrija, C-54/08, Komisija/Nemčija in C-61/08, Komisija/Grčija, C-52/08 Komisija/Portugalska**

³⁰ Sodba C-465/05, Komisija/Italija, točka 22.

³¹ Sodba C-465/05, Komisija/Italija, točke 37–44.

tugalska. Naj omenimo, da je bila v t. i. predsodnem postopku pri Evropski komisiji obravnavana tudi Slovenija, vendar tožba zoper njo ni bila vložena.³²

V teh zadevah je pristojen veliki senat, obravnava je bila konec aprila 2010, tako da ne sklepnih predlogov niti sodbe Sodišča EU v času pisanja članka še ni. V zadevi je interveniralo kar dvanajst držav članic, med njimi tudi Slovenija. Posebej je bila opazna tudi razlika med t. i. latinskim modelom notariata in britansko ureditvijo, kjer poznajo t. i. *public notaries* in *scrivener notaries*.³³ Teorija glede problematike teh zadev je obsežna že pred izdajo sodbe.³⁴

Glede nekaterih držav Komisija v tožbi zatrjuje tudi, da v svoj pravni red glede notariata niso prenesle Direktive Sveta 89/48/EGS z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta,³⁵ oziroma Direktive 2005/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij,³⁶ ki je nadomestila prvo direktivo, in sicer glede **Belgije, Luksemburga, Avstrije, Nemčije in Grčije**. V zadevi **C-52/08 Komisija/Portugalska** pa je Komisija vložila tožbo samo zaradi neizpolnitve obveznosti iz te direktive, ker Portugalska notarjem iz drugih držav članic ni dovolila opravljanja notarskega poklica na Portugalskem, čeprav so to pravico imeli v eni izmed držav članic, kjer je to reguliran poklic, ali so ga pod določenimi pogoji lahko opravljali v državi članici, kjer to ni reguliran poklic.³⁷

³² Gl. sporočilo za javnost Evropske komisije z dne 12. oktobra 2006 »Zahteve po državljanstvu za notarje: Komisija ukrepa za zagotovitev pravnega izvajanja prava EU v 16 državah članicah«, dostopno na spletni strani <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1385&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en>.

³³ Več o razlikovanju gl. Claudet, J., National Report England, Notarius International, št. 1-2/2002, str. 39.

³⁴ Gl. Andresen, E., State tasks of the public office of notary: belonging to the domain of national or European Union law?, Juridica international. XVI (2009), str. 157; Karpenstein, U., Das deutsche Notariat vor dem Europäischen Gerichtshof, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, št. 6/2009, str. 161; Bruns, A., Die Zukunft des Notariats in Europa : Dienstleistung oder vorsorgende Rechtspflege?, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, št. 7/2010, str. 247. Splošno glede problematike notarjev v pravu EU prim. tudi Fasquelle, D., Le notaire saisi par le droit communautaire: XVe rencontre notariat-université, Petites affiches, št. 173/2007, str. 30.

³⁵ UL L 19, 24. 1. 1989, str. 16.

³⁶ UL L 255, 30. 9. 2005, str. 22.

³⁷ Za povzetek tožbe gl. UL C 107, 26. 4. 2008, str.15.

2.4. Prosti pretok storitev in izjeme glede javne oblasti po 62. čl. PDEU (prej 55. čl. PES) v povezavi z 51. in 56. čl. PDEU (prej 45. in 49. čl. PES)

Prosti pretok storitev za državljane držav članic določa 56. čl. PDEU. Določba glede izjem, kdaj lahko države to omejijo, pa je v 62. čl. PDEU (prej 55. čl. PES).³⁸ To pomeni, da velja enaka določba kot glede svobode ustanavljanja, torej da države članice lahko določijo izjeme oziroma omejitev prostega pretoka storitev, če gre za izvajanje javne oblasti.

C-393/05, Komisija/Avstrija

V zadevi **C-393/05, Komisija/Avstrija** gre za tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po 226. čl. PES (258. čl. PDEU) zaradi kršitve prostega pretoka storitev po 49. čl. PES (56. čl. PDEU) v zvezi s tem, da morajo imeti organi kontrole proizvodov ekološke pridelave v Avstriji svojo podružnico.

Komisija je vložila tožbo proti Avstriji, saj je menila, da Avstrija, s tem ko zahteva, da morajo zasebni organi kontrole proizvodov ekološke pridelave, ki imajo sedež in so pridobili odobritev v drugi državi članici, imeti v Avstriji podružnico, da bi v njej lahko izvajali svojo dejavnost, ni izpolnila obveznosti iz 49. čl. PES (56. čl. PDEU). Avstrija, ki ni prerekala, da gre v tem primeru za omejevanje svobode opravljanja storitev, je ugovarjala, da dejavnost zasebnih organov spada med izjeme od 49. čl. PES (56. čl. PDEU), predvidene v 55. čl. PES v povezavi s 1. odst. 45. čl. PES (62. čl. v povezavi s 1. odst. 51. čl. PDEU).³⁹

Sodišče EU je v sodbi z dne 29. novembra 2007 odločilo, da Avstrija, s tem ko zahteva, da morajo zasebni organi kontrole proizvodov ekološke pridelave, ki imajo sedež in so pridobili odobritev v drugi državi članici, imeti v Avstriji podružnico, da bi v njej lahko izvajali svojo dejavnost, ni izpolnila obveznosti iz 49. čl. PES (56. čl. PDEU).⁴⁰

V argumentaciji je poudarilo, da je treba kot omejitve svobode opravljanja storitev obravnavati vse ukrepe, ki prepovedujejo, motijo ali zmanjšujejo privlačnost izvrševanja teh pravic, in da je

³⁸ Določba 62. čl. PDEU navaja le, da se določbe od 51. do 54. čl. uporabljajo za zadeve, ki jih obravnava to poglavje.

³⁹ Sodba C-393/05, Komisija/Avstrija, točka 34.

⁴⁰ Sodba C-393/05, Komisija/Avstrija, izrek.

pogoj podružnice, ki ga zahteva sporna upravna praksa, v neposrednem nasprotju s svobodo opravljanja storitev, ker v Avstriji onemogoča opravljanje storitev zasebnim organom, ki imajo sedež v drugih državah članicah.⁴¹

Sodišče EU je nato poudarilo, da te omejitve ni mogoče upravičiti na podlagi 55. čl. PES (62. čl. PDEU); 55. čl. PES v povezavi s 1. odst. 45. čl. PES (62. čl. v povezavi s 1. odst. 51. čl. PDEU) kot izjemo od temeljnega načela svobode opravljanja storitev je treba razlagati tako, da se njegov obseg omeji na to, kar je nujno potrebno za varstvo interesov, katerih varstvo ta določba omogoča. Zato mora biti izjema, ki jo določata ta člena, omejena na dejavnosti, ki same po sebi pomenijo neposredno in posebno sodelovanje pri izvajanju javne oblasti. Kot sodelovanje pri izvajanju javne oblasti se ne morejo šteti zgolj pomožne in pripravljalne naloge za organ, ki z izdajo dokončne odločbe dejansko izvaja javno oblast.⁴²

Nato je ugotovilo, da v obravnavani zadevi zasebni organi svojo dejavnost izvajajo pod dejavnim nadzorom pristojnega organa oblasti, ki v končni fazi odgovarja za nadzor in odločitve teh organov, zato gre le za pomožne in pripravljalne naloge, ki jih ni mogoče šteti kot neposredno in posebno sodelovanje pri izvajanju javne oblasti v smislu 55. čl. PES v povezavi s 1. odst. 45. čl. PES (62. čl. v povezavi s 1. odst. 51. čl. PDEU).⁴³

C-404/05, Komisija/Nemčija

Tožbo glede podobne kršitve je Komisija vložila tudi proti Nemčiji. Tudi v zadevi **C-404/05, Komisija/Nemčija** gre za tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po 226. čl. PES (258. čl. PDEU) zaradi kršitve takratnega 49. čl. PES (56. čl. PDEU) v zvezi s tem, da morajo imeti organi kontrole proizvodov ekološke pridelave v Avstriji svojo podružnico. Odločitev Sodišča EU je bila podobna kot v zadevi proti Avstriji in sodbi sta bili razglašeni na isti dan. Komisija v tožbi zatrjuje, da Nemčija, s tem ko zahteva, da morajo imeti zasebni organi kontrole proizvodov ekološke pridelave, ki imajo sedež in so pridobili odobritev v drugi državi članici, v Nemčiji podružnico, da bi v njej lahko izvajali svojo dejavnost, ni izpolnila obveznosti iz 49. čl. PES (56. čl. PDEU). Nemčija sicer ni prerekala,

⁴¹ Sodba C-393/05, Komisija/Avstrija, točki 31 in 32.

⁴² Sodba C-393/05, Komisija/Avstrija, točki 35 in 36.

⁴³ Sodba C-393/05, Komisija/Avstrija, točka 42.

da gre za omejevanje svobode opravljanja storitev, vendar pa se je sklicevala na izjemo iz 55. čl. PES (62. čl. PDEU).⁴⁴

3. Izjeme v PDEU glede prostega pretoka delavcev in izjeme glede zaposlovanja v državni upravi po 45. čl. PDEU

Prosti pretok delavcev določa 45. čl. PDEU (prej 39. čl. PES), ta pa v 4. odstavku vsebuje tudi izjemo, ki državam članicam omogoča omejitve te svoboščine, ko gre za zaposlovanje v državni upravi.

V 1. odst. 45 čl. PDEU (prej 1. odst. 39. čl. PES) je tako določeno, da se v Uniji zagotovi prosto gibanje delavcev. Nadalje 2. odst. tega čl. določa, da prosto gibanje vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom in drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji. Nato v 3. odst. tega člena določa, kaj vse ta svoboščina zajema: pravico sprejeti zaposlitev, se v ta namen na ozemlju države članice prosto gibati, bivati in ostati na ozemlju države članice.⁴⁵ In 4. odst. tega člena določa izjemo za države članice, saj določa, da se določbe tega člena ne uporabljajo pri zaposlovanju v državni upravi.

V zgornjem delu teksta smo že opozorili na problem slovenskega prevoda »državna uprava«. Vsekakor gre za pojem, ki ga razlaga Sodišče EU, zato je treba upoštevati izjeme, kot jih razlaga Sodišče EU in bodo navedene v nadaljevanju.

Kot je bilo že omenjeno, je Sodišče EU že v zadevi **152/73, Sotgiu** odločilo, da za uporabo (današnjega) 4. odst. 45. čl. PDEU (prej 4. odst. 39. čl. PES) ni pomembno, da je delavec zaposlen kot uradnik oziroma, da njegovo delovno razmerje ni podvrženo zasebnemu, temveč javnemu pravu ter da se te oznake lahko raz-

⁴⁴ Sodba C-404/05, Komisija/Nemčija, točka 36.

⁴⁵ Tretji odst. 45. čl. PDEU se glasi:

»Ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem, zajema pravico:

(a) sprejeti ponujeno delovno mesto;

(b) se v ta namen na območju držav članic prosto gibati;

(c) bivati v državi članici zaradi zaposlitve skladno z določbami zakonov ali drugih predpisov, ki urejajo zaposlovanje državljanov te države;

(d) ostati na ozemlju države članice po prenehanju zaposlitve v tej državi pod pogoji, zajeti v predpisih, ki jih pripravi Komisija.«

likujejo v nacionalnih zakonodajah in zato ne morejo biti kriterij za razlago prava Skupnosti.⁴⁶ Vsebine pojma državna uprava ne določajo države članice, temveč o tem odloča Sodišče EU, kot je to izrecno poudarjeno v zadevi 152/73, Sotgiu.⁴⁷ Dodati še velja, da bo delovno mesto spadalo pod izjemo državne uprave le, če bo vključevalo izvrševanje javnopravnih (oblastnih) nalog, kakor tudi zaščito splošnih interesov države.⁴⁸

Sodišče EU je v zadevah s to pravno problematiko odločalo večkrat in v več zadevah je opredelilo, kaj vse spada oziroma ne spada pod pojem zaposlovanja v državni upravi. Prav tako pojasnjuje, kje so torej omejitve glede državljanstva še mogoče. Iz sodb Sodišča EU izhaja, da gre za državno upravo v smislu današnjega 45. čl. PDEU (prej 39. čl. PES) le, če gre za neposredno ali posredno sodelovanje pri izvajanju javnih pooblastil in nalog varovanja splošnih interesov države ali drugih javnopravnih korporacij.⁴⁹ To bo veljalo le za področja s tipičnimi oblastnimi nalogami: policija, vojska, sodstvo, davčna uprava, diplomacija, lahko pa tudi druge zaposlitve v državni upravi, če so povezane z izvajanjem oblastnih nalog. Nekatere zaposlitve so torej lahko pridržane samo državljanom države članice. Vendar pa to ne velja za vse zaposlitve na navedenih področjih, saj upravna (tista, ki niso oblastna) in administrativna dela ne spadajo v to kategorijo. Tako najdemo številne sodbe, ki določajo, kje omejitve za državljane drugih držav niso dovoljene: npr. zaposlitve pri javnih železnicah,⁵⁰ zaposlitve na področju javnih telekomunikacij,⁵¹ javno šolstvo, vključno z univerzami,⁵² javno zdravstvo⁵³ in druga področja.⁵⁴

⁴⁶ Gl. sodbo 152/73, Sotgiu, točka 5.

⁴⁷ Gl. že citirano sodbo. V teoriji gl. Craig/de Burca, EU Law, Oxford, 2003, str. 722, ki opozarjata na to, da država članica ne more določenega delovnega mesta šteti za »državno upravo« zgolj zato, ker ga sama tako imenuje.

⁴⁸ Gl. sodbo v zadevi 66/85, Lawrie-Blum, kjer Sodišče EU v tč. 27 navaja, da je treba zaposlitev v državni upravi v smislu 4. odst. 39. čl. PES razumeti tako, da predstavlja delovna mesta, ki vključujejo neposredno ali posredno udeležbo pri izvrševanju nalog, katerih namen je zavarovati splošne interese države ali drugih javnih oblasti in ki zato s strani zaposlenih zahtevajo poseben odnos lojalnosti do države in vzajemnost pravic in dolžnosti, kar predstavlja temelj državljanstva. Delovna mesta, ki so izključena, so zaupana tistim, ki so, glede na naloge in odgovornosti, ki jih njihovo delo vključuje, sposobni izražati značilnosti specifičnih dejavnosti javnih služb na zgoraj opisanih področjih.

⁴⁹ Gl. tč. 31 sodbe C-473/93 Komisija/Luksemburg. Gl. tudi sodbo 149/79, Komisija proti Belgiji, točka 10; sodbo C-290/94, Komisija proti Grčiji, točka 2, in sodbo C-47/02, Anker in drugi, točka 58.

⁵⁰ Gl. sodbo v zadevi 149/79, Komisija proti Belgiji.

⁵¹ Gl. sodbo v zadevi C-473/93, Komisija proti Luksemburgu.

⁵² Gl. sodbo v zadevi 33/88, Allue in Coonan ter sodbo v zadevi C-4/91, Bleis.

⁵³ Gl. sodbo v zadevi C-15/96, Schoning-Kougebetopoulou.

⁵⁴ Podrobneje glej področja v Dubouis, L./Blumann, C.: Droit matériel de l'Union européenne, 3. izdaja, Pariz, 2004, str. 82.

C-460/08, Komisija/Grčija

V zadevi **C-460/08, Komisija/Grčija** gre za tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po 226. čl. PES (258. čl. PDEU) zaradi določitve državljanstva kot pogoja za delovno mesto kapitana in častnika (prvega častnika) na ladjah.

Komisija v tožbi zatrjuje, da Grčija, s tem ko je v svoji zakonodaji ohranila zahtevo po grškem državljanstvu za možnost zaposlitve na delovnem mestu kapitana in častnika (prvega častnika) na vseh ladjah, ki plovejo pod grško zastavo, ni izpolnila obveznosti iz 39. čl. PES (45. čl. PDEU).

Sodišče EU je 10. 12. 2009 odločilo, da Grčija, s tem ko je v svoji zakonodaji ohranila zahtevo po grškem državljanstvu za možnost zaposlitve na delovnem mestu kapitana in častnika (prvega častnika) na vseh ladjah, ki plovejo pod grško zastavo, ni izpolnila obveznosti iz 39. čl. PES (45. čl. PDEU).⁵⁵ V argumentaciji je poudarilo, da izjema iz 4. odst. 39. čl. PES (4. odst. 45. čl. PDEU) ne velja za zaposlitve, ki sicer spadajo na področje države ali drugih organov javnega prava, vendar pa ne vključujejo nalog, ki spadajo na področje javne uprave v pravem pomenu besede.⁵⁶ Poleg tega je poudarilo, da je treba ta člen razlagati tako, da se njegov obseg omeji na to, kar je nujno potrebno za ohranitev interesov, ki jih ta določba državam članicam omogoča varovati.⁵⁷

Zaradi istega pravnega problema kot v zadevi C-460/08, Komisija/Grčija sta bili obsojeni še Italija (**C-447/07, Komisija/Italija**) in Francija (**C-89/07, Komisija/Francija**).

O podobni problematiki je Sodišče EU odločalo že leta 2003 v zadevi **C-47/02, Anker** na podlagi vprašanja za predhodno odločanje Schleswig-Holsteinisches Obergerverwaltungsgericht (Nemčija) in v zadevi **C-405/01, Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española** na podlagi Tribunal Supremo (Španija).

C-371/04, Komisija/Italija

V zadevi **C-371/04, Komisija/Italija** gre za tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po 226. čl. PES (258. čl. PDEU) zaradi kršitve 10. čl. in 39. čl. PES (3. odst. 4. čl. PEU in 45. čl. PDEU) ter iz Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o pro-

⁵⁵ Sodba C-460/08, Komisija/Grčija, izrek.

⁵⁶ Sodba C-460/08, Komisija/Grčija, točka 28.

⁵⁷ Sodba C-460/08, Komisija/Grčija, točka 29.

stem gibanju delavcev v Skupnosti (v nadaljevanju: Uredba št. 1612/68).⁵⁸

Komisija v tožbi zatrjuje, da Italija s tem, da delavcu Skupnosti, ki se je zaposlil pri italijanski javni upravi, ni upoštevala delovnih izkušenj in delovne dobe, ki jih je pridobil v drugi državi članici, ni izpolnila obveznosti iz 10. in 39. čl. PES (3. odst. 4. čl. PEU in 45. čl. PDEU) ter iz 1. odst. 7. čl. Uredbe št. 1612/68.

Sodišče EU je s sodbo 26. oktobra 2006 odločilo, da Italija s tem, da delavcu Skupnosti, ki se je zaposlil pri italijanski javni upravi, ni upoštevala delovnih izkušenj in delovne dobe, ki jih je pridobil pri opravljanju primerljive dejavnosti v javni upravi druge države članice, ni izpolnila obveznosti iz 39. čl. PES (45. čl. PDEU) in Uredbe št. 1612/68. V argumentaciji je poudarilo, da če javni subjekt države članice v postopku zaposlovanja na delovna mesta, ki ne spadajo v področje veljavnosti 4. odst. 39. čl. PES (4. odst. 45. čl. PDEU), navede, da bo upošteval predhodne delovne izkušnje, ki so jih kandidati pridobili v okviru javne uprave, na podlagi 39. čl. PES (45. čl. PDEU) ne more različno obravnavati tistih državljanov Skupnosti, ki so si pridobili delovne izkušnje v javni službi te države, in tistih, ki so si jih pridobili v drugi državi članici.⁵⁹

C-4/91, Bleis

Zadeva **C-4/91, Bleis** je bila obravnavana že pred leti, pomembna je zaradi področja šolstva, na katerega posega. Zadeva se nanaša na razlago 4. odst. 39. čl. PES (4. odst. 45. čl. PDEU)⁶⁰ glede profesorjev v sekundarnem izobraževanju. Vprašanja za predhodno odločanje po 234. čl. PES (267. čl. PDEU; v sodbi citiran še 177. čl. PES) je zastavilo Tribunal administratif de Paris.

Postopek v glavni stvari poteka med A. Bleis, ki je nemška državljanica, in francoskim ministrstvom za izobraževanje. A. Bleis je hotela poučevati nemščino v Franciji in je v Franciji zahtevala izdajo certifikata glede ustreznosti opravljanja profesorskega poklica na srednjih šolah (*certificat d' aptitude au professorat de l' enseignement du second degré*). Francoski organi so njeno zahtevo zavrnil, zato je sprožila sodni postopek.⁶¹

Tribunal administratif de Paris je na Sodišče EU naslovil vpraša-

⁵⁸ UL L 257, str. 2.

⁵⁹ Sodba C-371/04, Komisija/Italija, točka 16.

⁶⁰ V sodbi je citirano še številčenje pred Amsterdamsko pogodbo, torej 4. odst. 48. čl. PES.

⁶¹ Sodba C-4/91, Bleis, točka 2.

nje za predhodno odločanje, s katerim sprašuje, ali poklic profesorja na srednji šoli v javnih šolskih zavodih v Franciji predstavlja zaposlitev v državni upravi.

Sodišče EU je v sodbi z dne 27. novembra 1991 odločilo, da poklic profesorja na srednji šoli (v javnem šolskem zavodu) ne predstavlja zaposlitve v državni upravi v smislu 4. odst. 39. čl. PES (4. odst. 45. čl. PDEU).⁶² V argumentaciji je poudarilo, da pod to izjemo spadajo naloge, ki so neposredno ali posredno povezane z izvajanjem javne oblasti in katerih namen je varovanje splošnih interesov države ali drugih javnih organov; zato mora obstajati poseben odnos solidarnosti nasproti državi.⁶³

Sodišče EU je torej večkrat potrdilo, da gre za državno upravo v smislu današnjega 45. čl. PDEU le, če gre za neposredno ali posredno sodelovanje pri izvajanju javnih pooblastil in nalog varovanja splošnih interesov države ali drugih javnopravnih korporacij.⁶⁴ Te omejitve mora upoštevati tudi Slovenija, ko določa izjeme za državljane drugih držav članic EU.

4. Sklepno

Na podlagi obravnavanih zadev vidimo, da imajo države članice še vedno nekaj možnosti za izjeme glede temeljnih svoboščin. EU tako v celoti prostega pretoka navedenih svoboščin ni uredila v tem obsegu, da državam članicam ne bi pustila nič možnosti izjem. Država članica mora, kot navaja Sodišče EU, izjemo glede javne oblasti v zvezi s svobodo ustanavljanja in prostim pretokom storitev omejiti na dejavnosti, ki same po sebi pomenijo neposredno in posebno povezavo z izvajanjem javne oblasti.⁶⁵ Prav tako veljajo stroge določbe, ki smo jih obravnavali zgoraj za izjeme glede zaposlovanja v državni upravi v zvezi s prostim pretokom delavcev. Ker pojem javne oblasti, niti državne uprave v aktih EU ni definiran, so sodbe Sodišča EU še toliko pomembnejše. To velja tudi za Slovenijo, ki mora paziti, da ne bo na teh področjih deležna kakšne tožbe Evropske komisije.

⁶² V sodbi je citirano še številčenje pred Amsterdamsko pogodbo, torej 4. odst. 48. čl. PES. Gl. sodba C-4/91, Bleis, izrek.

⁶³ Sodba C-4/91, Bleis, točka 6.

⁶⁴ Gl. tč. 31 sodbe C-473/93 Komisija/Luksemburg. Gl. tudi sodbo 149/79, Komisija proti Belgiji, točka 10; sodbo C-290/94, Komisija proti Grčiji, točka 2, in sodbo C-47/02, Anker in drugi, točka 58.

⁶⁵ Gl. sodbo Sodba C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, točka 46.