

GEODETSKA DEJAVNOST IN ENOTNI TRG EU – PRIJATELJA ALI SOVRAŽNIKA?

CADASTRAL SURVEYING AND EU SINGLE MARKET – FRIENDS OR FOES?

Janja Hojnik

UDK: 528:339.923:061.1EU

IZVLEČEK

V članku je obravnavana geodetska dejavnost glede na pravna načela enotnega trga EU. Dvajset let po njegovi vzpostavitvi namreč še vedno ni jasno, koliko njegova načela veljajo tudi za geodetsko dejavnost. Članek pojasnjuje temeljna pravna načela enotnega trga EU, v ta okvir umešča posebno naravo geodetske dejavnosti, ki je tako raznovrstna, da načela enotnega trga ponekod veljajo, drugod pa spet ne. V zadnjem delu avtorica presoja, kako slovenski Zakon o geodetski dejavnosti (ZgeoD-1) vzpostavlja kompromis med zaščito nacionalnih interesov na geodetskem področju, varstvom strank in prednostmi enotnega trga EU.

Klasifikacija prispevka po COBISS-u: 1.02

ABSTRACT

This article discusses cadastral surveying activities in the light of EU single market principles. Twenty years after its completion, it is still unclear to what extent these principles apply, including for the cadastral surveying activities. This article explains the fundamental legal principles of the EU single market and assesses the specific nature of cadastral surveying, which is partly excluded from and partly subject to the single market principles. In the last part of the article, the author assesses how the Slovenian Land Survey Service Act (ZgeoD-1) establishes a compromise between protection of national interests in cadastral surveying, the protection of clients and the advantages of the EU single market.

KLJUČNE BESEDE

enotni trg EU, geodeti, svoboda gibanja delavcev, prosti pretok storitev, svoboda ustanavljanja

KEY WORDS

EU single market, cadastral surveyors, free movement of workers, free provision of services, freedom of establishment

1 UVOD

EU je v letu 2012 slavila dvajseto obletnico delovanja enotnega trga. Leta 1992 se je namreč izteklo petletno obdobje iz Enotnega evropskega akta, protagonist katerega je bil znameniti predsednik Evropske komisije Jacques Delors, za sprejetje več sto aktov sekundarne zakonodaje, s katerimi naj bi odpravili vse nepotrebne ovire, ki so jih do tedaj na tem področju postavljale države članice. Čeprav načeloma velja, da je enotni trg vzpostavljen od leta 1992, ostajajo na tem področju številni izzivi, o katerih Evropska komisija ob navedeni dvajseti obletnici intenzivno razpravlja (glej na primer Monti, 2010; Komisija, 2011). Med dejavnosti, pri katerih je vpliv enotnega trga EU še vedno precej nejasen, spada tudi geodetska, saj niti sodna praksa Sodišča EU niti zakonodaja EU ne določata izrecno njenega položaja kot ekonomske dejavnosti na enotnem

trgu, zaradi česar nekatere države članice to dejavnost pridržujejo lastnim državljanom kot obliko javne oblasti ali javne službe, druge pa na tem področju odpirajo meje. V članku pojasnjujemo, kakšen pomen imajo načela enotnega trga EU za opravljanje te dejavnosti, in podajamo nekatere ugotovitve glede slovenske ureditve geodetske dejavnosti v zvezi s temi načeli

2 TEMELJNA PRAVNA NAČELA ENOTNEGA TRGA EU

2.1 Splošno o vzpostavitvi enotnega trga EU

Po koncu druge svetovne vojne so bile napovedi glede ekonomske in politične svobode v Evropi slabe. Številni obveščeni analitiki so videli evropsko prihodnost v socializmu, visoki stopnji državnega nadzora nad gospodarstvom ter zmanjšanjem obsegu individualne svobode ljudi in gospodarske konkurence (Gerber, 1994, str. 25). Zahodna Evropa pa je to »naravno« usmeritev v naslednjih dveh desetletjih radikalno spremenila. Do sredine šestdesetih let je namreč tržno gospodarstvo spet dobilo osrednjo vlogo, konkurenca si je povrnila ugled in podporo, ki ju je izgubila pred desetletji.

Temeljni cilj Pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti iz leta 1957 je bil vzpostaviti ekonomsko integracijo držav članic Evropske gospodarske skupnosti (EGS).¹ Ustanovitelji EGS so kot konkretno obliko ekonomske integracije izbrali skupni (enotni ali notranji) trg² in so bili torej bolj ambiciozni kot ustanovitelji mnogih drugih ekonomskih povezav. Enotni trg je temeljni steber ideje evropskega združevanja. Carinsko unijo nadgrajuje tako, da poleg nje vzpostavlja svobodni pretok drugih proizvodnih dejavnikov. Na tem trgu se namreč osnovni ekonomski dejavniki – tj. blago, delavci, storitve in kapital – prosto pretakajo.

Pogodba o EU (odslej PEU) enotni trg navaja med temeljnimi cilji EU (člen 3(3) PEU), Pogodba o delovanju EU (odslej PDEU) pa določa natančnejšo pravno podlago za njegovo delovanje. Slednja vzpostavlja tudi carinsko unijo med državami članicami: carine in dajatve z enakim učinkom so med državami članicami prepovedane, poleg tega je vzpostavljena skupna zunanja carinska tarifa. Določila o carinski uniji dopolnjuje prepoved diskriminacijske notranje obdavčitve. Pogodba o delovanju EU zagotavlja tudi prosti pretok proizvodnih dejavnikov: prepoveduje količinske omejitve in ukrepe z enakim učinkom na pretok blaga, zagotavlja prosto gibanje delavcev ter svobodno ustanavljanje in opravljanje storitev. Prosti pretok kapitala pa so ustanovitelji uredili drugače: določila s tega področja so bila namreč uvedena šele z Maastrichtsko pogodbo leta 1992, prvotna določila Rimske pogodbe (1957) glede pretoka kapitala so bila precej manj odločna od določil glede pretoka blaga, oseb in storitev (Usher, 2000, str. 9; Craig, 2002, str. 3). Določila Pogodbe o delovanju EU glede prostega pretoka dopolnjujejo določila, ki zagotavljajo svobodno konkurenco (Repas, 2010) in omejujejo državne pomoči (Ferčič, 2011).

¹ Leta 1992 se je EGS preimenovala v Evropsko skupnost (ES), to pa je leta 2009 v celoti nadomestila Evropska unija (EU), ki je sicer vzporedno z ES obstajala od leta 1992.

² Z Enotnim evropskim aktom leta 1987 je bila besedna zveza »skupni trg« delno zamenjana z zvezo »notranji trg«, Lizbonska pogodba (velja od 1. decembra 2009) pa »skupni trg« povsem ukinja. Notranji trg je opredeljen v členu 26(2) PDEU (prejšnji člen 14 PES) kot »območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami Pogodb zagotovljen prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala«. Sodišče EU je te štiri dimenzije notranjega trga začelo imenovati svoboščine (angl. freedoms), več v: Grlic, 2004, str. 361. Ekonomska razlaga vzpostavitve notranjega trga je v tem, da prosti pretok proizvodnih dejavnikov olajšuje optimalno razporeditev virov na enotnem trgu – denimo brezposelnost na enem delu trga in pomanjkanje delovne sile na drugem delu je mogoče odpraviti s svobodnim gibanjem delovne sile.

Navedena načela Pogodbe o delovanju EU so pravna podlaga enotnega trga, in sicer v obliki negativne integracije z odpravo ovir: prepovedala so diskriminacijo tujega blaga, oseb, storitev in kapitala. Kot je poudarilo Sodišče EU, je cilj določil Pogodbe o delovanju EU, da se odpravijo »vse ovire trgovini znotraj Skupnosti, da bi tako združili nacionalne trge v enotni trg in ustvarili razmere, ki so čim bolj podobne pravemu (domačemu) trgu«.³ Poleg tega Pogodba vsebuje pravno podlago za sprejetje harmonizacijske zakonodaje, ki naj nadomesti nacionalna tržna pravila (tako imenovana pozitivna integracija).

V tem okviru so za geodetsko dejavnost na enotnem trgu najbolj pomembna načela, ki se nanašajo na tako imenovane osebne svoboščine, torej zadevajo gibanje oseb (fizičnih ali pravnih). Tu gre za svobodo gibanja delavcev, svobodo ustanavljanja in prosti pretok storitev.

2.2 TEMELJNA PRAVNA PRAVILA GLEDE OSEBNIH SVOBOŠČIN

2.2.1 Razmejitev med osebnimi svoboščinami

Primarno so osebe, ki jim je zagotovljeno svobodno gibanje na ozemlju EU, ekonomsko aktivne, to so delavci in samozaposleni. Izrazi delavec, storitve, ustanavljanje so evropski koncepti, ki jih je enotno za celotno EU opredelilo Sodišče EU.

Kdo je **delavec**, ki je upravičen do svobodnega gibanja, je v sodni praksi pojasnilo Sodišče EU, in sicer v tako imenovanem tristopenjskem testu iz zadeve *Lawrie-Blum*:⁴

1. opravljati mora storitev, ki ji je mogoče pripisati neko ekonomsko vrednost;
2. delati mora pod nadzorom druge osebe (delodajalca);
3. za to dobi plačilo.

Poleg ekonomskega pogleda na delavca je bila hitro priznana tudi socialna dimenzija (*»ljudje namreč niso banane«*), tako da je delavcem priznana pravica do enakega obravnavanja v državah članicah gostiteljicah, tudi kar zadeva njihovo družinsko življenje – njihovi družinski člani (otroci, zakonec in drugi vzdrževani člani) jih smejo spremljati in lahko uživajo nekatere socialne pravice (to velja zlasti za pravico do izobraževanja) (Knez, 2003).⁵

Pogodba o delovanju EU v členu 57 kot primere **storitev** našteva dejavnosti industrijske ali trgovinske narave, dejavnosti obrtnikov in svobodnih poklicev. Za uporabo določil Pogodbe o delovanju EU glede pretoka storitev sta potrebna obstoj čezmejnega elementa pri ponujanju storitev in njihova ekonomska narava. Nekatere storitve iz svojega obsega izključuje Direktiva

³ Zadeva 15/81, *Gaston Schul Douane Expéditeur BV proti Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Roosendaal*, ZOdl. 1982, str. 1409, točka 33.

⁴ Zadeva 66/85, *Deborah Lawrie-Blum proti Land Baden-Württemberg*, ZOdl. 1986, str. 2121.

⁵ Poleg ekonomsko neaktivnih oseb, ki jim je priznana pravica do gibanja znotraj EU (ne glede na obstoj državljanstva EU), saj svoje pravice črpajo iz pravic delavca (državljan EU), pa je bila z razvojem EU od ekonomske k politični integraciji priznana svoboda gibanja tudi drugim, ekonomsko neaktivnim osebam (študentom, turistom, bogatašem, upokojenecem itd.). Te imajo pravico do gibanja na podlagi člena 21 PDEU, ki priznava evropsko državljanstvo. Ta pravica pa je omejena z nekaterimi pogoji, zlasti z zadostnimi finančnimi sredstvi in zdravstvenim zavarovanjem, tako da ne obremenjujejo socialne blaginje drugih držav članic (svobodnega gibanja revežev, kot ga poznajo v ZDA, torej v EU ni), čeprav so bile v sodni praksi priznane nekatere izjeme (predvsem za študente), ki izhajajo iz načela solidarnosti med državami članicami, kar zadeva njihove državljanke (zadeva C-184/99, *Rudy Grzeleczyk proti Centre public d'aide sociale d'Otignies-Louvain-la-Neuve*, ZOdl. 2001, str. I-6193).

2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu,⁶ vendar pravila glede njih ne smejo nasprotovati načeloma iz Pogodbe.

Nekatere težave v praksi je povzročilo vprašanje **razmejitev med pretokom storitev in ustanovitvijo sedeža**, ki se presoja za vsak primer posebej, bistveno pa je vprašanje integracije subjekta v gospodarstvo države gostiteljice – če je integracija prisotna, govorimo o ustanovitvi sedeža (ne glede na pravno ustanovitev), če pa se storitve opravljajo zgolj začasno ali občasno, brez cilja integracije, gre za pretok storitev. Praktična razlika med njima se pokaže v tem, da so subjekti, ki opravljajo (začasne) storitve, večinoma še vedno podrejeni pravnemu redu domače države, medtem ko pri ustanovitvi na prvo mesto stopi pravni red države gostiteljice (na primer glede poklicnih kvalifikacij, delovnih dovoljenj, registracije v imenik, plačil članarin zbornicam ipd.). Tako so vsaj načeloma izenačene pravice fizičnih in pravnih oseb (člen 55 PDEU), pri čemer je ustanovitev lahko primarna ali sekundarna (hčerinske družbe, podružnice ali zastopstva).

2.2.2 Prepoved diskriminacije in omejitev dostopa na trg

Vsem svoboščinam je skupna prepoved diskriminacije. Tako so prepovedani ukrepi (držav članic in pri osebnih svoboščinah tudi zasebnih subjektov, kot so zasebni delodajalci, sindikati ipd.), ki bodisi formalno (neposredno) razlikujejo med domačimi delavci in izvajalci storitev ter tistimi iz drugih držav članic. Poleg tega so prepovedana pravila, ki zgolj materialno (posredno) diskriminirajo, kar pomeni, da samo pravilo ne ustvarja dveh skupin subjektov (domačih in iz drugih držav članic), pravilo se uporablja za vse, vendar dejansko pomeni večje breme za delavce in izvajalce storitev iz drugih držav članic (Davies, 2003, str. 68).

Primer: delodajalec zahteva, da kandidat ob prijavi na razpisano delovno mesto predloži certifikat o znanju jezika, ki ga izdaja lokalna jezikovna institucija; čeprav zahteva velja za vse kandidate za zaposlitev, bolj prizadene kandidate iz drugih držav članic, ki kljub morebitnemu odličnemu znanju zahtevanih tujih jezikov v roku za prijavo ne morejo pridobiti takšnega certifikata, medtem ko domači delavci pretežno imajo potrjena domačih institucij.

Poleg tega sodobna sodna praksa vse bolj zagovarja stališče, da za prepoved nekega nacionalnega pravila ni več treba dokazati diskriminacije (slabšega položaja ene kategorije subjektov v primerjavi z drugo kategorijo), ampak zadostuje že sam dokaz omejitev dostopa na trg.⁷

2.2.3 Opravičila za omejujoča pravila

Čeprav so nacionalna pravila omejujoča za notranji trg, interesi enotnega trga ne morejo vedno samodejno prevladati nad interesi, ki jih vsebujejo nacionalni ukrepi. Zato so nekatere omejitve lahko upravičene. Pri tem imamo na eni strani dovoljene omejitve na podlagi same Pogodbe o delovanju EU, ki so načeloma namenjene upravičenju (formalno ali neposredno) diskriminacijskih ukrepov in so si jih države članice pridržale že ob prvotnem oblikovanju Pogodbe

⁶ Direktiva 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu, UL L 376, 27.12.2006, 36–68.

⁷ V zadevi C-415/93, *Union des associations européennes de football (UEFA) proti Jean-Marc Bosman*, ZOdl. 1995, str. I-4921, je tako Sodišče EU odločilo, da pravila UEFA neupravičeno omejujejo dostop poklicnih nogometašev na trg delovne sile, saj so klubom dopuščala, da zahtevajo odškodnino za usposabljanje igralca od kluba, v katerem se njihov nekdanji igralec na novo zaposli, čeprav mu je v starem klubu pogodba že potekla in ta klub ni izrazil želje po njenem podaljšanju. Čeprav pravila UEFA nikakor niso diskriminirala igralcev po državljanstvu, so kljub temu kršila sedanji člen 45 PDEU o svobodnem gibanju delavcev.

o ES. Po drugi strani pa je Sodišče EU prepovedalo tudi odpravo nacionalnih ukrepov, ki niso bili neposredno diskriminacijski, in s tem prevzelo vlogo razsojevalca njihove upravičenosti.

Pogodba o delovanju EU vsebuje določila, ki državam članicam in zasebnim subjektom dopuščajo omejevanje štirih svoboščin zaradi doseganja nekaterih pomembnih ciljev. Če se pri njihovem pregledu omejimo zgolj na osebne svoboščine, ki so pomembne za ta prispevek, so v členu 45 PDEU v povezavi s pravico do prostega gibanja delavcev predvidene omejitve, »utemeljene z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem«, svoboda pa se ne uporablja tudi pri zaposlovanju v javnih službah. Poleg tega Pogodba o delovanju EU določa enake omejitve za prosto ustanovitev sedeža in prosto opravljanje storitev. Nastopijo lahko samo v dveh primerih, in sicer (i) pri izvajanju javne oblasti in (ii) iz razlogov javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja. Opravičila na podlagi Pogodbe o delovanju EU so torej zelo omejena in neposredno povezana z izvrševanjem nacionalne suverenosti, saj zadevajo temeljna področja nacionalnih pristojnosti.

Kljub temu je bilo največ izjem glede prostega pretoka odobrenih na podlagi presoje samega Sodišča EU, ki je pri argumentih držav članic v prid omejitvam enotnega notranjega trga upoštevalo obstoj »pomembnih ciljev javnega interesa«. To je metoda tako imenovanih objektivnih upravičenj, v skladu s katero je po nekaterih merilih nekatere omejujoče ukrepe mogoče upravičiti, torej zakonito omejujejo prosti pretok. Metodo opravičevanja ukrepov, ki delijo notranji trg, je Sodišče EU najprej uporabilo na področju pretoka blaga, kjer je v zadevi *Cassis de Dijon*⁸ kot potencialno opravičilo za ukrepe, ki neposredno ne diskriminirajo, priznalo ukrepe na področjih, kot so varovanje javnega zdravja, učinkovitost davčnega nadzora in varstvo potrošnikov. Načela iz te zadeve je Sodišče EU uporabilo tudi na področjih preostalih svoboščin. V nasprotju z izjemami po sami Pogodbi o delovanju EU tukaj ne gre za izčrpno navedbo področij, ampak so bili pozneje v sodni praksi priznani še drugi legitimni razlogi upravičenj. Nekateri opravičljivi cilji so bolj splošne narave, drugi pa so precej specifični; to je odprta kategorija različnih opravičil, katerih namen je odsevati socialno, moralno in kulturno raznolikost med državami članicami. Posledično se je na področju svoboščin notranjega trga uveljavilo celovito pravilo razumne presoje (angl. *rule of reason*). Za vse te izjeme pa velja, da lahko opravičijo omejitve temeljnih ekonomskih svoboščin zgolj, kolikor so primerne za doseg zastavljenega cilja in sorazmerne, tj. da pretirano ne omejujejo svoboščin v primerjavi s pomembnostjo drugega cilja, ki se uresničuje.⁹

3 OPRAVLJANJE GEODETSKEGA POKLICA NA ENOTNEM TRGU EU

3.1 Splošne ugotovitve

Iz navedenih pravil lahko sklenemo, da se lahko geodeti svobodno zaposlujejo v geodetskih organizacijah v drugih državah članicah (to jim omogoča člen 45 PDEU), da lahko začasno, občasno in nekontinuirano opravljajo storitve kot samozaposleni oziroma kot gospodarske družbe v drugih državah članicah, ne le v tisti, kjer so formalno-pravno zaposleni (to jim omogoča člen 56 PDEU), ter da lahko v drugih državah članicah EU trajno ustanovijo podjetje, podružnico

⁸ Zadeva 120/78, *Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (bolj znana kot *Cassis de Dijon*), ZOdl. 1979, str. 649.

⁹ Zadeva C-55/94, *Reinhard Gebhard proti Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, ZOdl. 1995, str. I-4165.

ipd., če se integrirajo v gospodarstvo države gostiteljice (to jim omogoča člen 49 PDEU). Vendar pa v praksi to ni tako preprosto, saj geodetski poklic ni običajna gospodarska dejavnost, temveč je na različnih ravneh močno reguliran, tako da se glede marsičesa zanj uporabljajo izjeme od načel enotnega trga.

Koliko se navedena pravila enotnega trga EU uporabljajo za geodetski poklic oziroma geodetsko dejavnost, še vedno ostaja precej nejasno. Glavni razlog za to je, da geodetska dejavnost obsega zelo različne aktivnosti, ki jih ne moremo stlačiti v okvir zgolj ene zakonitosti, ki bi lahko vodila do kategoričnega sklepa, ali se za geodetsko dejavnost uporabljajo načela enotnega trga EU ali ne. Poleg tega se pravila glede te dejavnosti med državami članicami zelo razlikujejo, kar še dodatno onemogoča splošno presojo. Namesto tega je treba za vsako državo in vsako dejavnost posebej presojati, ali je takšna, da se zanjo uporabljajo pravila enotnega trga ali ne. Tako so združenja EuroGeographics, Evropska zveza pooblaščenih inženirjev geodezije (Council of European Geodetic Surveyors, CLGE) in Geometer Europas (GE) (Knowledge Exchange Network »Cadastre and Land Registry«, 2010, str. 4) opredelili osem najpogostejših geodetskih dejavnosti:

1. katastrske meritve na terenu;
2. označevanje vogalov parcel;
3. svetovanje lastnikom zemljišč;
4. potrjevanje in pridobivanje odobritev katastrskih načrtov od ustreznih organov;
5. vrednotenje cene zemljišč;
6. registracija posodobljenih katastrskih podatkov v katastrske zbirke podatkov;
7. opredeljevanje omejitev rabe zemljišč ter
8. pripravljanje in popraviljanje dokumentov prostorskega načrtovanja.

Vsako od teh dejavnosti je treba preučiti ločeno glede na pravila o enotnem trgu EU, pri tem pa je vendarle mogoče opredeliti tri skupine geodetskih dejavnosti:

- a. dejavnosti, ki pomenijo **izvrševanje javne službe oziroma javne oblasti**: v posameznih pravnih redih zakonodajalec pooblasti geodete za izvrševanje javne ali kvazijavne oblasti, kar pomeni, da nekatere naloge, ki jih je prvotno izvajala država, prenese na geodete. Postavlja se vprašanje, ali za takšne dejavnosti veljajo načela temeljnih svoboščin, ki zagotavljajo svobodo gibanja na enotnem trgu. Odgovor na to vprašanje je odvisen od tega, ali je tovrstne naloge geodetov mogoče opredeliti kot izjemo iz členov 45 oziroma 51 PDEU, ki *a priori* izvzemata nekatere suverene dejavnosti iz obsega ekonomskih svoboščin;
- b. druga skupina dejavnosti se nanaša na **pravno regulirane dejavnosti geodetov**. To so dejavnosti, za katere so države članice vzpostavile pravna pravila, ki jih morajo izvajalci dejavnosti upoštevati (zlasti pravila o poklicni usposobljenosti izvajalcev tovrstnih storitev), da bi zagotovili ustrezno varovanje javnega interesa na tem področju. Tovrstne nacionalne zahteve otežujejo svobodo gibanja strokovnjakov znotraj enotnega trga in so dopustne zgolj, ko pravo EU predvideva opravičila zanje;
- c. v tretjo skupino geodetskih dejavnosti, na katere vpliva pravo EU, spadajo **običajne ekonomske dejavnosti geodetov**. Ker tu geodeti nastopajo na trgu kot vsi drugi poslovni subjekti, se načela

enotnega trga EU za te dejavnosti neomejeno uporabljajo in jih lahko opravlja vsak državljan EU, ne glede na državo porekla.

3.2 Izvrševanje geodetske dejavnosti kot javne oblasti

Nekatere geodetske dejavnosti države članice EU opredeljujejo kot javno službo oziroma javno oblast. Tako se na primer katastrski podatki ponekod zbirajo v okviru posebnih oddelkov sodišč ali upravnih enot, pogosto pa države geodetom podeljujejo tudi posebna pooblastila, s čimer jih ločijo od drugih gospodarskih subjektov na trgu. V takšnih primerih države praviloma strokovnjakom iz drugih držav članic EU preprečujejo zaposlovanje v tovrstnih javnih službah oziroma dostop do tovrstnih pooblastil, ampak to pridržujejo lastnim državljanom. Postavlja se vprašanje, ali je takšno pridržanje skladno z načeli enotnega trga EU. Da bi lahko to dognali, je treba preučiti sodno prakso Sodišča EU glede izjeme javne službe in javne oblasti.

Četrty odstavek člena 45 PDEU določa, da se določbe glede svobodnega gibanja delavcev ne uporabljajo pri zaposlovanju v **javnih službah**. To je pomembna izjema od člena 45 PDEU, ki omogoča, da države članice nekatere poklice pridržijo svojim državljanom, pri čemer pa gre pri opredelitvi javnih služb za avtonomen koncept prava EU, ki ga je razvilo Sodišče EU in na katerega države članice EU s svojo zakonodajo in razlago ne morejo vplivati. S tem je Sodišče EU želelo preprečiti neupravičeno oviranje svobodnega gibanja oseb, ob upoštevanju, da so države članice želele izjemo javne službe večkrat uporabiti tako, da bi lahko izbrano delovno mesto pridržale svojim državljanom. Tako je že v zgodnejši zadevi *Sotgiu*, ki se je nanašala na sistem nadomestil za ločeno življenje od družine za zaposlene v nemški pošti, Sodišče jasno povedalo, da se izjema iz četrtega odstavka člena 45 PDEU ne nanaša na vsa delovna mesta v javnem sektorju, temveč zgolj na »*nekatero dejavnosti*«, ki so povezane z uradno oblastjo.¹⁰ Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da ta izjema zadeva zgolj pogoje za dostop do delovnega mesta in po tem, ko je bil ta omogočen osebi brez državljanstva tiste države, ni več mogoče sklicevanje nanjo, da bi opravičili diskriminacijske pogoje dela.

Vprašanje zaposlovanja v javnih službah je bilo pojasnjeno tudi v zadevi *Komisija proti Belgiji*,¹¹ v kateri je bil sporen položaj delovnih mest v organih lokalnih skupnosti in javnih podjetjih – od nekvalificiranih delavcev, železničarjev in medicinskih sester do vodovodnih inštalaterjev, električarjev in arhitektov. Vsi navedeni poklici so bili namreč po belgijskem pravu pogojeni z državljanstvom te države. Belgija je trdila, da gre pri izjemi javne službe za institucionalni in ne za vsebinski koncept. Po njenem mnenju je pomembno, kakšna je narava institucije, v kateri je nekdo zaposlen, in ne delo, ki ga opravlja. Sodišče se s takšnim stališčem ni strinjalo in je presojalo namen člena 45 PDEU z navedeno izjemo. Po mnenju Sodišča EU je namen izjeme državam članicam omogočiti, da delovna mesta, pri katerih se zahteva posebna vez med državo in posameznikom oziroma njegovo službo, pridržijo domačim državljanom. Kadar torej gre za pristojnosti posamezne javne službe, pri čemer mora delavec izkazovati pripadnost in lojalnost državi, je upravičena izjema od enakopravnega zaposlovanja državljanov EU. Navedena merila je treba razumeti iz dveh zornih kotov:

¹⁰ Gl. zadevo 152/73, *Giovanni Maria Sotgiu proti Deutsche Bundespost*, ZOdL 1974, str. 153.

¹¹ Zadeva 149/79, *Komisija proti Belgiji*, ZOdL 1982, str. I-1845.

- oblastne pristojnosti in obveznosti izbranega delovnega mesta morajo temeljiti na zakonu oziroma na predpisu javnega prava in
- njihov namen mora biti zaščita splošnega interesa države.

Kot razlaga Sodišče EU, sta pogoja kumulativna in ne alternativna.¹² Izjema bo torej dovoljena samo, če bosta izpolnjena oba pogoja. Kot lahko ugotovimo, torej ne gre za institucionalni, ampak za vsebinski, funkcionalni koncept. V skladu s tem se za vsako konkretno delovno mesto presodi narava delovnega mesta – preučijo se obveznosti in pristojnosti in šele na tej podlagi lahko delodajalec za odprto delovno mesto določi pogoj državljanstva. Služba pa ni javna zgolj zato, ker je delodajalec država ali lokalna skupnost. To pravilo izhaja tudi iz sodbe Sodišča EU glede francoskih medicinskih sester.¹³ Kot je v tem primeru odločilo sodišče, pri uveljavljanju izjeme javne službe iz četrtega odstavka člena 45 PDEU ne zadostuje, da se delovne naloge konkretnega delovnega mesta presojajo samo na cilje, ki so bili v konkretnem primeru zagotavljanje zdravstvene oziroma medicinske službe, namenjene javnosti. Konkretno delovno mesto mora zajemati naloge, v katerih je neposredno podan *element oblastnosti*. To pomeni, da mora zaposleni v javnem sektorju delovati tako, da s svojim delom od državljanov zahteva upoštevanje posameznih predpisov – državljanke lahko prisili k upoštevanju posameznih zakonskih določb (tj. delovanje *ex iure imperii*).

Tu se pojavi vprašanje, ali je pogoj državljanstva dopustno postaviti pri zaposlitvah na delovna mesta, ki sicer sama po sebi ne pomenijo izvrševanja javne službe, vendar si delavec z zaposlitvijo na zadevno delovno mesto pridobi možnost poznejšega napredovanja na delovno mesto, ki zahteva izvajanje oblasti. Ta argument je bil izpostavljen v zgoraj navedenem belgijskem primeru, vendar ga je Sodišče EU zavrnilo. Ugotovilo je namreč, da bi morale države članice zaradi argumenta napredovanja s predpisi pridržati nekatera delovna mesta za svoje državljanke. Zaradi tega morajo države članice same oblikovati pravila in delovna mesta tako, da takšni primeri ne nastopijo in da je delovno mesto že na začetku izvzeto iz člena 45 PDEU. Zaradi prakse držav članic, ki velikokrat izključujejo državljanke drugih držav članic iz vrste poklicev v javnem sektorju ob sklicevanju na četrty odstatek člena 45 PDEU, je v skladu s sodno prakso Sodišča Komisija leta 1988 objavila dokument, v katerem je predstavila svoje razumevanje izjeme javne službe (Komisija, 1988, str. 2). Iz dokumenta izhaja, da so po mnenju Komisije službe, ki se uvrščajo v zadevno izjemo, predvsem službe v vojski, policiji, pravosodju, davčnih in zakonodajnih organih. Izjema javne službe pa se po mnenju Komisije ne more uporabljati v poklicih, ki so »dovolj oddaljeni od specifičnih dejavnosti v javni sferi«. Med slednjimi Komisija navaja storitve javnega zdravstva, poučevanje v javnih izobraževalnih ustanovah, raziskovanje za nevojaške namene v javnih ustanovah in javna telesa za izvrševanje gospodarskih dejavnosti.¹⁴

Podobno, kot je mogoče delovna mesta v javnih službah pridržati zgolj domačim državljanom,

¹² Primerjajte tudi zadevo C-437/93, Hauptzollamt Heilbronn proti Temic Telefunken Microelectronic GmbH, ZOdl. 1995, str. I-1687.

¹³ Zadeva 307/84, Komisija proti Franciji, ZOdl. 1986, str. 1725.

¹⁴ Izjema javne službe je v slovenskem pravu uporabljena v Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU), ki je delovna mesta javne uprave razdelil na uradniška in strokovno-tehnična. Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge, in javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa; javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci. Med drugimi pogoji za zasedbo uradniškega delovnega mesta je po drugem odstavku 88. člena ZJU postavljeno državljanstvo Republike Slovenije, česar ni pri strokovno-tehničnih delovnih mestih (denimo hišniki, evidencičarji, računovodje, knjigovodje, tajnice).

tudi člena 51 in 62 PDEU omogočata omejitev svobode ustanavljanja in opravljanja storitev pri dejavnostih, ki so vsaj občasno vezane na izvrševanje **javne oblasti** v državi članici. Ti določili omogočata pridržanje nekaterih funkcij, ki predpostavljajo posebno nacionalno lojalnost, domačim državljanom. Ta omejitev ima torej enak pomen kot omejitev zaposlovanja v javnih službah, le da se nanaša na samozaposlene osebe. Člena 51 in 62 PDEU v takšnih primerih določata možnost omejitve svobodnega ustanavljanja in opravljanja storitev.¹⁵ Vendar pa je dopustnost takšne omejitve odvisna od dejavnosti in ne poklica. To vprašanje se je pojavilo v zadevi *Reyners*,¹⁶ ko je moralo Sodišče odločiti, ali je poklic odvetnikov povezan z izvrševanjem javne oblasti. V svojih sklepnih predlogih je generalni pravobranilec Mayras tako opredelil pomen koncepta javne oblasti:

»Javna oblast izhaja iz suverenosti in oblastnosti države; tistemu, ki jo izvaja, podeljuje privilegije zunaj splošnega prava, privilegije uradnih pooblastil in pooblastila prisile državljanov.«

Z upoštevanjem tega stališča je Sodišče EU odločilo, da se glede na temeljno naravo svobode ustanavljanja in pravilo enake obravnave ne glede na državljanstvo izjemi iz člena 51 PDEU ne sme podeliti širok pomen, ki bi presegal cilje te izjeme. Izjema iz člena 51 PDEU mora biti omejena na dejavnosti, ki same po sebi vključujejo neposredno in specifično povezavo z izvrševanjem javne oblasti.¹⁷

V poznejši sodni praksi je Sodišče odločilo, da lahko pod javno oblast štejemo tudi osebe, ki zagotavljajo **svetovanje in pomoč državnim organom**, kadar je njihova dejavnost neposredno nadzorovana.¹⁸ V nekaterih poklicih namreč lahko nekatere storitve vključujejo element izvrševanja javne oblasti, druge pa ne. Tako Sodišče glede vprašanja, ali je treba celoten poklic izvzeti iz svobode opravljanja storitev (in/ali ustanovitve), zastopa stališče, da bi bila takšna široka razlaga te izjeme mogoča le, če je takšen poklic nezdružljiv z drugimi storitvami, sam pa bi se neposredno nanašal le na izvajanje javne oblasti. Če pa se poklic lahko delno nanaša na izvajanje javne oblasti, delno pa ne, je treba izjemo razlagati restriktivno in se takšen poklic kot celota ne sme opredeliti kot poklic, za katerega ne velja pravica do prostega opravljanja storitve ali pravica do ustanovitve.¹⁹ Tu velja izpostaviti, da lahko tudi **izvrševanje koncesije** pomeni izvajanje javne oblasti, vendar je to treba presojeti za vsak primer posebej, v odvisnosti od pristojnosti, ki so s pogodbo v vsakem konkretnem primeru prenesene na koncesionarja.²⁰ Če so nanj prenesene pristojnosti izvrševanja javne oblasti, je to zajeto s členom 51 PDEU, če pa gre zgolj za podporne, pomožne ali pripravljalne storitve za izvajalce javne službe (na primer oblikovanje baze podatkov), ni tako.

Iz navedenega je mogoče ugotoviti, da je treba vsako geodetsko dejavnost presoditi glede na merila za javno službo oziroma javno oblast, da bi lahko ocenili, ali je treba zadevno dejavnost

¹⁵ Primerjaj člen 2(i) Direktive 2006/123/ES.

¹⁶ Zadeva 2/74, *Reyners proti Belgiji*, ZOdl. 1974, str. 63. Gospod Reyners je bil nizozemski državljan, ki je pridobil pravno izobrazbo v Belgiji, kjer je želel odpreti odvetniško pisarno. Oblasti so mu to onemogočile in v postopku med drugim navajale, da je odvetništvo javna služba.

¹⁷ Sodba Sodišča v zadevi 2/74, *Reyners proti Belgiji*, ZOdl. 1974, str. 63, točka 45.

¹⁸ Zadeva 225/85, *Komisija proti Italiji*, ZOdl. 1987, str. 2625.

¹⁹ Tako denimo Sodišče EU ni priznalo lastnosti javne oblasti storitvam zasebnega varovanja, zavarovalniškim cenilcem, podjetjem, ki so razvijala sisteme za obdelovanje podatkov v javnem sektorju, nedavno pa je naravo javne oblasti odvzelo tudi notarjem, ki se bodo tako morali sprijazniti z morebitno konkurenco iz drugih držav članic.

²⁰ Zadeva C-114/97, *Komisija proti Španiji*, ZOdl. 1998, str. I-6177; zadeva 147/86, *Komisija proti Grčiji*, ZOdl. 1988, str. 1637.

prepušteni odprtemu trgu ali pa so pogoji za izjemo izpolnjeni in je posledično dejavnost mogoče pridržati domačim državljanom. Praksa posameznih držav članic EU na tem področju se razlikuje. Medtem ko nekatere, denimo Avstrija in Belgija, geodetske dejavnosti ne razumejo kot javne službe ali javne oblasti, druge, denimo Nemčija, Nizozemska in Poljska, nekatere geodetske dejavnosti uvrščajo pod izvrševanje javne službe oziroma oblasti, medtem ko so preostale prepuščene načelom enotnega trga EU (glejte razpredelnico). Sodišče EU o geodetski dejavnosti v okviru izjem javne službe in javne oblasti sicer še ni razsojalo, je pa leta 2002 izbruhnil spor med Evropsko komisijo in Nemčijo. Prva je namreč zoper slednjo sprožila postopek zaradi kršitve prava EU, saj naj bi nemški institut »javno imenovanega geodeta« (nem. öffentlich bestellter Vermessungsingenieur), ki je pridržan nemškimi državljanom, kršil pravo EU. Osrednje vprašanje pri tem je bilo, ali so pooblastila takšnih javno imenovanih geodetov povezana z izvrševanjem javne oblasti. Nemška vlada je ob podpori dveh profesorjev Univerze iz Köhlna (Henssler, Kilian, 2010) trdila, da je tako, medtem ko je Evropska komisija menila, da ne gre za javno oblast in bi moral biti poklic odprt tudi za strokovnjake iz drugih držav članic. Ne da bi vložila tožbo na Sodišče EU, je Evropska komisija decembra 2005 uradno končala postopek zoper Nemčijo, čeprav je nakazala, da utegne čez nekaj časa spet odpreti zadevo. To bi bilo nedvomno koristno, saj bi sodba, v kateri bi se Sodišče EU opredelilo do geodetske dejavnosti kot javne službe ali javne oblasti, povečala pravno gotovost na tem področju, saj več držav članic geodetsko dejavnost izključuje iz načel enotnega trga.

Geodetske dejavnosti/država članica	Nemčija	Nizozemska	Poljska
Katastrske meritve na terenu	+		+
Označevanje vogalov parcel	+	+	
Svetovanje lastnikom zemljišč			
Potrjevanje in pridobivanje odobritev katastrskih načrtov od ustreznih organov	+		+
Vrednotenje cene zemljišč			
Registracija posodobljenih katastrskih podatkov v katastrske zbirke podatkov		+	+
Opredeljevanje omejitev rabe zemljišč	+		+
Pripravljanje in popraviljanje dokumentov prostorskega načrtovanja			+

Razpredelnica: Pregled pridržanih geodetskih storitev domačim državljanom v izbranih državah članicah EU
Vir: Knowledge Exchange Network »Cadastre and Land Registry«, 2010, str. 15–18.²¹

3.3 Regulirani poklici – priznavanje poklicnih kvalifikacij

Če ne gre za javno službo oziroma javno oblast, mora biti delovno mesto ali poklicna dejavnost odprta za vse državljanke EU. Če torej posameznih dejavnosti geodetov ne moremo opredeliti za javno službo ali javno oblast v smislu sodne prakse Sodišča EU, za njih veljajo svoboščine enotnega trga EU (svoboda gibanja delavcev, opravljanja storitev in ustanavljanja). Kljub temu

²¹ Iz študije so v preglednici navedene zgolj države članice, ki pridružujejo nekatere geodetske dejavnosti domačim državljanom.

pa v praksi ni povsem tako, saj države članice z različnimi predpisi otežujejo dostop do dela oziroma poklica strokovnjakom iz drugih držav članic. Glavna tovrstna ovira so regulirani poklici, pri katerih države z zakonodajo postavljajo zahteve glede potrebne izobrazbe in druge podobne pogoje, ki ovirajo osebe, izobražene v drugi državi.

Na splošno ločimo dve skupini poklicev – neregulirane in regulirane. V izvajanju prvih država ne posega in so zlasti za tuje državljane pomembna točka za vstop na trg delovne sile. To so večinoma poklici, ki ne zahtevajo formalne izobrazbe (kot so denimo sobarice), med njimi pa najdemo tudi nekatere, pri katerih je zahtevana visoka izobrazba, a zakonodaja vseeno ne določa, kakšna mora biti (na primer menedžerji). V drugi skupini so regulirani poklici – to so poklici, katerih opravljanje je dovoljeno zgolj tistim, ki imajo ustrezne nacionalne strokovne kvalifikacije. Reguliran poklic oziroma regulirana poklicna dejavnost pomeni tisti poklic ali dejavnost, pri katerih so pogoji za opravljanje določeni z zakonom ali podzakonskim aktom. Tu ločimo dve osnovni skupini:

- a) poklice in dejavnosti, ki temeljijo na spretnostih in pri katerih se običajno ne zahteva dolgoletno formalno izobraževanje, ampak so v ospredju praktične izkušnje; to zlasti velja za področje obrti, industrije ali trgovine, in
- b) poklice in dejavnosti, pri katerih se zahteva dolgoletno formalno izobraževanje, potrjeno z diplomom, magisterijem ali doktoratom, običajno pa tudi nekaj praktičnih izkušenj, ki dokazujejo, da je zadevna oseba pridobila poglobljeno znanje na poklicnem področju.

Država posega v obe skupini poklicev zaradi varovanja neke oblike javnega interesa – javnega zdravja, javne varnosti, varstva potrošnikov, strank, varnega cestnega prometa ipd. Takšno varstvo je potrebno zlasti tam, kjer obstaja asimetrija, neenak položaj med izvajalcem storitve in njeno stranko, saj stranka nima potrebnega znanja, da bi lahko ocenila delo izvajalca storitve kot ustrezno, dovolj kakovostno ipd. Kot primer lahko navedemo zdravniški poklic – pacient namreč ne ve, ali se je pozdravil zaradi uspešnega zdravljenja zdravnika ali kar po naravni poti, kljub neustreznemu zdravljenju; podobno je pri odvetnikih – stranka pogosto ne ve, ali je pravdo dobila zaradi uspešnega odvetnikovega dela ali pa bi jo dobila tudi brez njega. Podobno bi lahko ztrdili za tako rekoč vsak reguliran poklic. Prav zato država z zakonodajo zahteva, da pridobijo dovoljenje za opravljanje poklica ali dejavnosti samo posamezniki, ki izpolnjujejo predpisane pogoje za to. Nihče si namreč ne želi zdravnika ali odvetnika, ki sta se tega poklica sama priučila; tveganje bi bilo namreč pri njima preveliko.

Kateri poklici so regulirani in kateri ne, je odvisno od konkretnega pravnega reda. Vsi regulirani poklici in poklicne dejavnosti v Sloveniji so navedeni v Evidenci reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji,²² ki prinaša ločevanje med naslednjimi skupinami poklicev:

- a) poklici oziroma dejavnosti, za opravljanje katerih se zahteva univerzitetna oziroma visokošolska diploma, pridobljena po izobraževanju in usposabljanju, ki je trajalo vsaj tri leta – v to kategorijo je vključenih sto poklicev, denimo magister farmacije, odgovorni geodet, odgovorni projektant, pomorski pilot, psiholog, računalničar itd.;
- b) poklici oziroma dejavnosti, za opravljanje katerih se zahteva višješolska diploma, pridobljena

²² Uradni list RS, št. 50/2006.

- po izobraževanju in usposabljanju, ki je trajalo manj kot tri leta – sedaj je na tem seznamu 25 poklicev, med njimi detektiv, nepremičninski posrednik, turistični agent, vzgojitelj predšolskih otrok itd.;
- c) poklici oziroma dejavnosti, za opravljanje katerih se zahteva spričevalo – takšnih je 75 poklicev, denimo učitelj vožnje, prometnik, gorski vodnik, prodajalec, farmacevtski tehnik itd.;
- d) poklici oziroma dejavnosti, za opravljanje katerih se zahteva potrdilo o kompetentnosti – takšnih je 45 poklicev, vključujejo pa čebelarja, mornarja, varnostnika, različne mojstre, upravljavce ipd., ter
- e) dejavnosti, za opravljanje katerih se zahteva splošno znanje, znanje s področja gospodarskega poslovanja ali poklicno znanje, pomembne so tudi sposobnosti in poklicne izkušnje – v to kategorijo spada 64 poklicev, ki jih pretežno določa Uredba o določitvi obrtnih veljavnosti in obrti podobnih dejavnosti²³, to so denimo poklici v proizvodnji mesnih izdelkov, v kovinarski industriji, na področju gradnje cest.

Evropska unija si je z dolgoletnimi postopki prizadevala za čim lažji prenos kvalifikacij in znanj med državami članicami. Nacionalno regulirani poklici so bili zgodaj spoznani kot ovira za prosti pretok oseb, zato je bil vzpostavljen sistem vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij. Pri tem se je Evropska komisija znašla pred zahtevno nalogo, saj je morala uskladiti legitimna pričakovanja držav članic gostiteljic, da posamezne poklice opravljajo usposobljene osebe, s temeljnimi načeli notranjega trga. V 40 letih je tako sprejela tri različne režime in številne direktive, junija 2005 pa je Svet EU dosegel dogovor glede nove direktive o priznavanju kvalifikacij.²⁴ Z direktivo se je začela novo obdobje za migracijo strokovnjakov na notranjem trgu, saj je konsolidirala petnajst tedanjih direktiv na področju priznavanja poklicnih kvalifikacij in tako oblikovala enoten pravni okvir, ki – kolikor je bilo to mogoče – standardizira pravila o priznavanju kvalifikacij.

Ključni element direktive iz leta 2005 je olajšanje začasnega in občasnega ponujanja storitev. Direktiva dovoljuje vsem osebam, ki so ustanovljene v kateri od držav članic, da z doma pridobljenim nazivom prosto opravljajo storitve v drugi državi članici, pri čemer ni potreben postopek priznavanja njihovih kvalifikacij. Da pa bi države imele nadzor nad izvajalci storitev iz drugih držav, lahko država članica gostiteljica vendarle naloži izvajalcem storitev nekatere formalne obveznosti, kot so predhodna priglasitev pri pristojni instituciji²⁵ z vsakoletno obnovitvijo, predložitev nekaterih dokumentov (potrdilo o državljanstvu, pridobljenih kvalifikacijah, izpisek iz sodnega registra ipd.) ali *pro forma* članstvo v strokovnih združenjih. Pri poklicih, ki so povezani z zdravjem in varnostjo, države gostiteljice obdržijo možnost, da pred prvim opravljanjem storitev po poenostavljenem postopku preverijo kvalifikacije zadevne osebe. Izvajalec mora pri opravljanju storitev v drugi državi članici upoštevati poklicna pravila te države (kar zadeva profesionalno vedenje, varstvo potrošnikov, disciplinska pravila ipd.). Država

²³ Uradni list RS, št. 18/2008.

²⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij, UL L 255, 30.9.2005, str. 22.

²⁵ Glej člen 6 direktive in slovenski Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc državljanov držav članic Evropske unije, z njimi izenačenih državljanov in njihovih družinskih članov o zaposlitvah, opravljanju dela na podlagi pogodb civilnega prava in o napotjenih delavcih, ki v Republiki Sloveniji izvajajo storitve, Uradni list RS, št. 45/2004. 4. člen pravilnika določa obveznost prijave zaposlitve, opravljanja dela na podlagi civilne pogodbe ali prijavo napotjenih delavcev, ki v RS izvajajo storitve, kar opravijo zavezanci pri centralni ali območni službi zavoda za zaposlovanje.

gostiteljica lahko od izvajalcev storitev zahteva tudi objavo nekaterih informacij, ki zadevajo potrošnike/stranke – to je tako imenovana varnostna klavzula. Končno pa tudi velja, da lahko država gostiteljica v državi, kjer je izvajalec storitev ustanovljen, vselej preveri točnost njegovih navedb in ali ni mu morda tam niso bile izrečene disciplinske ali kazenske sankcije.²⁶ Kljub vsemu lahko ugotovimo, da direktiva poskuša čim bolj olajšati izvajalcem storitev nastopanje na trgih drugih držav članic EU.

Področje ustanovitve je glede tega manj prožno. V novi direktivi so tako ohranjeni tri tedanji sistemi priznavanja kvalifikacij, prinaša pa le nekaj manjših poenostavitev:

- samodejno priznanje na podlagi koordinacije minimalnih izobrazbenih pogojev: zdravniki, medicinske sestre, babice, zobozdravniki, veterinarji, farmacevti, arhitekti;
- samodejno priznanje kvalifikacij na podlagi izkazanih izkušenj – poklici v industriji, obrti in trgovini;
- splošni sistem pri vseh drugih reguliranih poklicih.

Za geodetski poklic je pomemben tako imenovani *splošni sistem priznavanja kvalifikacij*, ki vključuje pravila glede vzajemnega priznavanja strokovnih kvalifikacij ter temelji na načelu vzajemnega zaupanja, na podlagi katerega se kvalificiranemu strokovnjaku iz ene države članice prizna opravljanje iste strokovne dejavnosti v drugi državi članici. Načelo zaupanja po splošnem sistemu se kaže v tem, da državljanu države članice, ki je želel opravljati neko dejavnost v drugi državi članici, in ne tam, kjer je pridobil diplomu, država članica ne sme zavrniti te možnosti na podlagi neprimernih kvalifikacij, če posameznik izpolnjuje nekatere pogoje. Če je torej posameznik opravil primeren triletni program višjega izobraževanja v EU in tudi strokovno prakso, lahko začne opravljati neki poklic. Ta dva pogoja še ne pomenita, da lahko opravlja dejavnost določenega poklica v vsaki državi članici, ampak to, da pristojne oblasti v državah članicah ne smejo preprečiti opravljanja dejavnosti samo in izključno na podlagi neprimerne kvalifikacije. Če je kvalifikacija primerna, prosilec lahko opravlja dejavnost. Če je bila izobrazba ali strokovna praksa vsaj eno leto krajša, kot zahteva država članica gostiteljica, lahko ta zahteva dokazilo o delovnih izkušnjah. Če pa so pogoji države članice gostiteljice na drugi strani tako zelo različni ali če v tej državi članici neki poklic zahteva posebnosti, ki jih v državi, kjer je bila pridobljena diploma, ne poznajo, lahko država članica zahteva dodaten prilagoditveni čas ali opravljanje preizkusa usposobljenosti.

Splošni sistem temelji na predpostavki, da je strokovnjak, ki je doma usposobljen za opravljanje nekega reguliranega poklica, tega sposoben tudi v drugi državi članici, ne da bi se mu bilo treba povsem na novo kvalificirati. Če ima torej oseba kvalifikacije iz domače države, lahko pod določenimi pogoji opravlja ta poklic tudi v kateri koli drugi državi članici EU. Pri poklicih, ki niso urejeni s sektorskimi direktivami, priznanje ni samodejno, ampak je treba podati vlogo na pristojni organ v državi članici gostiteljici. Ta organ pri presoji vloge zahteva ustrezna dokazila o kvalifikacijah in poklicnih izkušnjah ter nekatere druge dokumente (na primer dokazilo o državljanstvu EU oziroma EGP²⁷). Ko so predloženi vsi dokumenti, mora pristojni organ vlogo

²⁶ *New measures to improve EU job mobility for professionals*, Single Market News, november 2005 - http://europa.eu.int/comm/internal_market/smn/index_en.htm (dostop 30. 4. 2009).

²⁷ Čprav v prispevku obravnavamo zgolj EU, se pravila enotnega trga raztezajo na območje celotnega Evropskega gospodarskega prostora

obravnavati in o odločitvi obvestiti vlagatelja v štirih mesecih.

Ker se strukture različnih poklicev po posameznih državah razlikujejo, je treba opozoriti, da splošni sistem velja samo glede istega poklica, pri čemer ne zadostuje, da je enak zgolj naziv poklica, ampak mora ustrezati tudi njegova vsebina. Pristojni organ lahko posamezniku takoj odobri priznanje kvalifikacij, ne da bi bile potrebne dodatne zahteve; po drugi strani lahko tudi v celoti zavrne priznanje kvalifikacij, pri čemer mora posamezniku navesti konkretne razloge za to. Če med obstoječimi in zahtevanimi kvalifikacijami obstajajo materialne razlike, pa lahko organ zahteva tudi nekatere prilagoditvene ukrepe, in sicer bodisi v obliki preizkusa usposobljenosti (*aptitude test*) – izpit s področij, ki jih posameznikova obstoječa kvalifikacija ne pokriva – ali pa prilagoditvenega obdobja (*adaptation period*) – čas, v katerem lahko posameznik razliko pokrije v obliki nadzorovane prakse ali študija. Razen v nekaterih poklicih, kjer je bila odobrena izjema, pristojni organ države članice nima pravice, da bi sam določil prilagoditvene metode. Izbira med preizkusom in prilagoditvenim obdobjem je torej praviloma odvisna od samega vlagatelja.

Če je oseba kvalifikacije pridobila v tretji državi (državi nečlanici) in jih je katera od držav članic priznala ter je oseba v tisti državi članici tudi opravljala poklic dve oziroma tri leta, se ji tako pridobljene kvalifikacije prav tako *lahko priznajo* v državi članici gostiteljici. To je v skladu s priporočilom Sveta ministrov iz leta 1989, v katerem je svet države članice spodbudil k priznavanju diplom in drugih dokazil državljanov EU, pridobljenih zunaj EU, če je to le mogoče. V zvezi s tem sta pomembni dve sodni odločbi Sodišča EU, in sicer v zadevah *Tawil-Albertini*²⁸ in *Haim*²⁹ (obe glede kvalifikacij zobozdravnikov), v katerih je Sodišče EU odločilo, da direktiva ne zavezuje držav članic k priznavanju diplom iz držav nečlanic. Splošen sistem je tako le začetna točka za posameznika, ki želi opravljati neko dejavnost, in kvalifikacija posameznika je predmet nadzora in presoje pristojnih oblasti v državi članici gostiteljici. Države članice so svobodne pri presoji, ali je vsebina študija, ki je pripeljal posameznika do diplome, primerna in ali struktura poklica ustreza diplomu, ter lahko tako naložijo dodatne pogoje in strokovne izpite ali prilagoditveno obdobje (dodatne delovne izkušnje).

Pri tem velja poudariti, da je Direktiva 2005/56/ES, s katero so bili leta 2005 konsolidirani različni sistemi priznavanja kvalifikacij, vključno s splošnim, olajšala začasno in občasno ponujanje storitev, zlasti z omilitivijo formalnosti in omejenimi predhodnimi kontrolami kvalifikacij poklicev, ki so povezani z zdravjem in varnostjo. Storitve (tj. netrajne, začasne, nekontinuirane usluge) posamezniki lahko prosto opravljajo v drugih državah članicah pod doma pridobljenim nazivom, ne da bi zahtevali posebno priznanje kvalifikacij. Geodet iz ene države članice tako lahko opravlja storitve v drugih državah članicah EU pod domačim nazivom, in sicer brez prilagoditvenega obdobja ali prilagoditvenih izpitov, pri čemer pa direktiva uvaja posebno varnostno klavzulo, v skladu s katero morajo ponudniki/izvajalci storitev stranko informirati o pridobljenih kvalifikacijah in strokovnem položaju v domači državi članici. Poleg tega, da izvajalcem storitev ni treba pridobiti priznanja poklicne kvalifikacije, direktiva določa še vrsto drugih prepovedi, s katerimi želi zagotoviti, da države članice ne bi pretirano omejevale

(EGP), ki poleg EU vključuje še Islandijo, Norveško in Lihtenštajn.

²⁸ Zadeva C-154/93, *Tawil-Albertini proti Ministre des Affaires Sociales*, ZOdl. 1994, str. I-451.

²⁹ Zadeva C-319/92, *Salomone Haim proti Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ZOdl. 1994, str. I-425.

izvajanja začasnih storitev strokovnjakov iz drugih držav članic. Tako se od geodeta, ki opravlja storitve začasno, na primer ne sme zahtevati, da postane član poklicnega združenja v državi gostiteljici (na primer v Zbornici za poslovanje z nepremičninami ali Inženirski zbornici), da se tam ustanovi na trajni podlagi, če želi opravljati storitve, da ima ustrezno infrastrukturo, da ne sme uporabljati nekaterih delovnih orodij ipd.

3.4 Druge omejitve prostega pretoka geodetskih storitev

Razen zgoraj navedenega veljajo geodetske dejavnosti za običajne ekonomske dejavnosti, za katere države članice ne smejo postavljati omejitev. Če prosti pretok geodetskih storitev vendarle omejujejo, morajo za to opraviti *štiristopenjski test*, ki ga je Sodišče EU razvilo v prej navedeni zadevi *Gebhard*. Določbe, ki sicer omejujejo prosto ustanovitev ali prosti pretok storitev, so tako lahko upravičene, če: (i) se uporabljajo nediskriminatorno, (ii) so upravičene iz razlogov javnega interesa, (iii) dosegajo zastavljeni cilj in (iv) niso strožje, kot je treba, da se doseže izbrani interes (načelo sorazmernosti).

Glede na navedeno je treba presojati tudi *pogoj znanja jezika*, ki je glede na jezikovno raznolikost EU zelo razširjena ovira za prosto gibanje ekonomsko aktivnih oseb na enotnem trgu EU. Člen 3 Uredbe št. 1612/68³⁰ določa, da je jezik lahko pogoj le, ko to zahteva narava delovnega mesta (*»by reason of the nature of the post to be filled«*).³¹ Čeprav delodajalci običajno lahko opravičijo pogoj znanja jezika z varovanjem strank, ki jim je treba zagotoviti neovirano komunikacijo z zaposlenimi v delovnih organizacijah, pa te zahteve ne smejo biti nesorazmerne. Glede na navedeno morajo zahteve glede znanja jezika ustrezati ravni delovnega mesta (na primer od učitelja lahko delodajalec zahteva višje znanje jezika kot od zasebnega varnostnika), znanje pa ne sme biti pogojevano s konkretno izobraževalno institucijo ali regijo, v kateri naj bi se oseba naučila jezika.³²

Ob upoštevanju Gebhardovega testa pa države članice ne morejo več upravičiti omejitev števila geodetov na svojem ozemlju z utemeljitvijo, da z ekonomskega vidika ni potrebe po dodatnih ponudnikih geodetskih storitev. Tako od geodeta iz druge države članice ni dopustno zahtevati, naj izkaže, da obstoječe število geodetov ne ustreza potrebam trga. Nezakonita je tudi zahteva, da mora imeti geodet iz druge države članice prebivališče v državi, v kateri želi opravljati geodetske dejavnosti; da svoje storitve opravlja pretežno tam in ne v državi svojega porekla ali da se organizira natančno v predpisani statusno-pravni obliki. Po drugi strani pa države članice smejo zahtevati, da ima vsak geodet, ki deluje na ozemlju posamezne države članice, urejeno zavarovanje odgovornosti za škodo zaradi zaščite svojih strank (Henssler, 2009, str. 11).

Tu je treba upoštevati tudi Direktivo 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu (nav. zg.), ki sicer pretežno kodificira sodno prakso Sodišča EU, ob tem pa dodatno omejuje opravičila za nacionalne omejitve glede prostega pretoka. Cilji Direktive 2006/123/ES so oblikovanje

³⁰ Uredba Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti, UL L 257, 19.10.1968, str. 2-12.

³¹ Glejte denimo zadevo 379/87, Anita Groener proti Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee, ZOdl. 1989, str. 3967.

³² Glejte denimo zadevo C-281/98, Roman Angonese proti Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, ZOdl. 2000, str. I-4139.

pravnega okvira, s katerim se zagotovi svoboda ustanavljanja in prosti pretok storitev med državami članicami; zagotovitev upravnega sodelovanja med državami članicami za izmenjavo informacij in vzpostavljanje učinkovitega mehanizma nadzora ter ukrepanja ob morebitnih kršitvah med državami članicami; odprava ovir, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovir za prosti pretok storitev med državami članicami ter zagotovitev pravne varnosti ponudnikom in prejemnikom, da bodo dejansko lahko uresničili svobodo ustanavljanja in prosti pretok storitev. Čeprav direktiva vrsto storitev izloča iz predmeta svojega urejanja (na primer igre na srečo, prevozne, zdravstvene, avdiovizualne storitve itd.), pa med izrecno izločenimi ni geodetskih dejavnosti, z izjemo tistih, ki se opravljajo v obliki javne oblasti in so zajete s posebno izjemo (gl. zgoraj). Direktiva države članice zavezuje k spoštovanju pravice ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža. Na svojem ozemlju morajo zagotoviti svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja storitev ter te svobode ne smejo kršiti z omejujimi zahtevami. Direktiva v členu 4 'zahteve' opredeljuje kot vsako obveznost, prepoved, pogoj ali drugo omejitev, ki veljajo za ponudnike ali prejemnike storitev, ne glede na to, ali jih določajo zakoni, upravni predpisi držav članic, ali izhajajo iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij, sprejetih pri izvajanju svoje pravne avtonomije. To so lahko predpisi ali praksa na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.³³

4 SLOVENSKI ZGEOD-1 IN ENOTNI TRG EU

Leta 2010 je Slovenija sprejela Zakon o geodetski dejavnosti (ZGeoD-1),³⁴ katerega glavni cilj je bil uskladitev geodetske dejavnosti s pravom EU, zlasti z Direktivo 2006/123/ES in Direktivo 2005/56/ES. ZGeoD-1 kot poseben področni zakon na novo ureja pogoje za opravljanje geodetske dejavnosti in za opravljanje reguliranih poklicev za ponudnike in državljane iz držav članic EGP, Švice in iz tretjih držav.³⁵ Zakon lahko ocenimo kot zelo liberalen, saj pri opravljanju geodetske dejavnosti nikjer ne postavlja pogoja slovenskega državljanstva. Liberalnost ZGeoD-1 izhaja že iz njegovih temeljnih načel, med katerimi sta tudi:

- *načelo odprtosti*: geodetska dejavnost je določena v najširšem smislu in odprto - zajema geodetske meritve, opazovanja, kartiranje in druga dela ter postopke, potrebne za evidentiranje podatkov o nepremičninah in prostoru ter za razmejitev zemljišč in drugih nepremičnin, izdelovanje geodetske dokumentacije ter geodetska dela za tehnične namene. V zakonu posamezna dela in postopki, ki so geodetska dejavnost, niso taksativno naštet - uvrstitev posameznega dela in postopka v geodetsko dejavnost določa njegov namen. Tako se v geodetsko dejavnost lahko uvrstijo tudi dela in postopki, ki na sedanji stopnji razvoja opravljanja te dejavnosti še niso znani,³⁶
- *načelo enakih možnosti*: zagotovljena je svobodna gospodarska pobuda na področju opravljanja

³³ Gl. tudi Zakon o storitvah na notranjem trgu, Uradni list RS, št. 21/2010, ki je primarni akt uveljavitve Direktive 2006/123/ES v slovenski pravni red.

³⁴ Uradni list RS, št. 77/2010.

³⁵ Gl. Predlog zakona o geodetski dejavnosti, EVA: 2009-2511-0009.

³⁶ *Ibidem*, str. 2.

geodetske dejavnosti. Geodetsko dejavnost lahko izvajajo geodetska podjetja, ki izpolnjujejo z zakonom predpisane pogoje. Svobodna gospodarska pobuda v zvezi z izvajanjem geodetske dejavnosti zajema svobodno (tržno) oblikovanje cen teh storitev in del.³⁷

Namen ZGeoD-1 je bil sistemsko in jasno urediti opravljanje geodetske dejavnosti v Sloveniji tako, da se omogoči prosto ustanavljanje in prosto opravljanje storitev oziroma nediskriminacijsko obravnavanje domačih ter tujih pravnih in fizičnih oseb, ki želijo opravljati geodetsko dejavnost v Sloveniji. Zato se v ZGeoD-1 pojem »geodetsko podjetje« spreminja: »geodetsko podjetje« je vsak gospodarski subjekt, ki ima vpisano oziroma priglášeno geodetsko dejavnost (ne glede na statusno obliko) in ki opravlja geodetsko dejavnost (ne le ozko določen del geodetske dejavnosti). Vsako geodetsko podjetje mora imeti sklenjeno zavarovalno pogodbo za škodo, ki bi jo v zvezi z opravljanjem svoje dejavnosti utegnilo povzročiti strankam ali tretjim osebam (pred ZGeoD-1 je bilo to predpisano le kot pogoj za pridobitev dovoljenja za izvajanje geodetskih storitev). Poimenovanje reguliranega poklica »odgovorni geodet« se ohranja, zaradi jasnosti in preglednosti pa so imena in pogoji za njihovo imenovanje urejeni na enem mestu. Geodetska služba, ki je del geodetske dejavnosti, se izvaja v javnem interesu. Geodetska služba je državna in lokalna – naloge državne geodetske službe opravlja Geodetska uprava RS, naloge lokalne geodetske službe pa opravljajo občine. Zaradi prava EU pa je bilo spremenjeno poglavje o inšpekcijskem nadzorstvu. Tako ni več obveznosti vpisa v imenik geodetskih podjetij, za izvajanje geodetskih storitev ni več treba pridobiti dovoljenja, ni več pogojev glede prostorov in opreme ipd. Tako je slovenska pravna ureditev geodetske dejavnosti usklajena z načeli enotnega trga EU in v primerjavi z nekaterimi drugimi državami članicami tudi bistveno bolj liberalna.

Kar zadeva geodetski poklic kot reguliran poklic, ki se lahko v drugih državah članicah EU trajno opravlja le, če se kandidatu priznajo poklicne kvalifikacije iz domače države, velja poudariti, da je bil v Sloveniji glede splošnega sistema priznavanja kvalifikacij že leta 2002 sprejet Zakon o postopku priznavanja kvalifikacij državljanom držav članic Evropske unije, za opravljanje reguliranih poklicev – (ZPKEU),³⁸ ki opredeljuje postopek priznavanja kvalifikacij in določa Ministrstvo za delo kot organ, ki vodi postopek priznavanja. Na podlagi 19. člena ZGeoD-1, ki je v razmerju do ZPKEU *lex specialis*, naloge glede priznavanja kvalifikacij geodetom iz drugih držav članic EU opravlja Inženirska zbornica Slovenije (IZS). Pri tem odločanju sta IZS in ministrstvo vezana na materialno-pravna določila Direktive 2005/36/ES in sodno prakso Sodišča EU s tega področja, kar zlasti zahteva prožnost pri presoji posameznikovih kvalifikacij in njihovo integrirano presojo.³⁹ Določila prava EU s tega področja so zajeta v 20., 21., 23. in 24. členu ZGeoD-1. Pri tem zakon vzporedno ureja priznanje kvalifikacij za opravljanje reguliranega poklica »odgovorni geodet« in reguliranega poklica »geodet«, pri čemer je poseben pogoj za izdajo odločbe o priznanju poklicne kvalifikacije za odgovorne geodete sklenjeno in veljavno zavarovanje odgovornosti za škodo. IZS lahko posamezniku z odločbo določi ukrep

³⁷ *Ibidem*, str. 3. Direktiva 2006/123/ES v členu 15 predpisuje, da je določanje najnižjih in/ali najvišjih tarif, ki bi jih moral tuji ponudnik upoštevati pri delu na območju države gostiteljice, predmet ocenjevanja in ga morajo države članice posebej utemeljiti z razlogi v javnem interesu. Slovenija je že ob sprejemanju ZGO-1B presodila, da glede tega ni razlogov v javnem interesu, zato je določanje cen geodetskih storitev tržno.

³⁸ Uradni list RS št. 21/02.

³⁹ Gl. poglavje 3.3. zgoraj.

preizkusa poklicne usposobljenosti, pri čemer se v odločbi določijo manjkajoče vsebine, ki jih mora kandidat opraviti na strokovnem izpitu.⁴⁰ Če pa IZS v skladu z ZPKEU z odločbo določi ukrep prilagoditvenega obdobja, mora posameznik IZS predložiti ime mentorja in njegovo podpisano izjavo o mentorstvu med prilagoditvenim obdobjem. Mentor mora izpolnjevati pogoje za opravljanje reguliranega poklica odgovorni geodet oziroma geodet, odvisno od tega, kakšno kvalifikacijo želi kandidat pridobiti. Poleg razlikovanja med reguliranima poklicema odgovorni geodet in geodet, ZGeoD-1 razlikuje tudi med opravljanjem geodetskega poklica na stalni (ustanovitev sedeža v smislu člena 49 PDEU) in začasni podlagi (brez ustanovitve sedeža v Republiki Sloveniji – opravljanje čezmejnih storitev v smislu člena 56 PDEU). Zahteve za slednje so namreč manj stroge (denimo brezplačen začasen vpis v imenik), saj pretežno velja pravo države porekla, vendar pa zaradi preprečitve zlorabe te pravne možnosti (tj. čezmejnega opravljanja storitev) zakon predvideva, da IZS ob prijavi ali podaljšanju prijave ugotovi, da ima posameznikovo opravljanje reguliranega poklica naravo stalnega opravljanja reguliranega poklica, in posledično zahteva preverjanje poklicne kvalifikacije, trajen vpis v imenik geodetov in plačilo vseh obveznosti do IZS, ki se zahtevajo pri stalnem opravljanju reguliranega poklica, vključno s stroški za vpis in vodenje tega imenika. Zanimanja tujcev za opravljanje geodetskega poklica v Sloveniji sicer ni veliko, kar lahko pripišemo zlasti zahtevanemu znanju slovenskega jezika, ki slovenske geodete učinkovito varuje pred konkurenco iz drugih držav članic. Po podatkih IZS namreč kljub osemletnemu članstvu Slovenije v EU v imenik pooblaščenih inženirjev s pooblastilom kot odgovorni geodet ni vpisan noben tuj državljan. Na IZS so doslej prejeli samo eno zahtevo državljanov EU, in sicer v letu 2012, vendar je bila zavrnjena zaradi neustrezne izobrazbe in delovnih izkušenj kandidata.

5 SKLEP

Razumljivo je, da želijo vse države članice EU zaščititi svoja podjetja, strokovnjake in delavce pred konkurenco iz tujine. A tudi notni trg ima prednosti – omogoča pretok znanja in izkušenj, konkurenca povečuje kakovost proizvodov na trgu, to pa koristi potrošnikom. Enotni trg tako ni sovražnik geodetske dejavnosti, prej nasprotno. Slovenski geodeti imajo lahko nedvomno veliko koristi od liberalizacije geodetskega poklica na trgu EU. Po eni strani so na domačem trgu zaščiteni – ne pravno, temveč dejansko: pred tujo konkurenco jih namreč varuje slovenščina; prav zato se število geodetov iz drugih držav članic EU, ki se zanimajo za delovanje na slovenskem trgu, ne more primerjati denimo s položajem na avstrijskem trgu, ki je zaradi nemškega jezika dostopen veliki množici nemških geodetov. Po drugi strani pa slovenski geodeti, sploh tisti, ki obvladajo tuje jezike, lahko ponujajo svoje storitve v drugih državah članicah – bodisi zgolj občasno ali pa trajno. Pri tem jim je nedvomno v korist liberalna drža slovenskega zakonodajalca pri pravnem urejanju geodetske dejavnosti, ki lahko vpliva na razvoj prava v drugih državah članicah in tako odpravlja meje za geodetski poklic – s ciljem dolgoročne vzpostavitve evropskega geodetskega poklica. Pri tem pa je koristno, da se slovenski geodeti že danes zavedajo pravic, ki jih imajo

⁴⁰ Strokovni izpiti potekajo v skladu z Zakonom o geodetski dejavnosti, Zakonom o graditvi objektov (Uradni list RS št. 110/2002), Pravilnikom o programu in načinu opravljanja izpita iz geodetske stroke (Uradni list RS št. 10/2011) in Pravilnikom o programu in načinu opravljanja strokovnega izpita za izvajanje geodetskih storitev (Uradni list RS št. 11/2011). Strokovni izpit iz geodetske stroke opravljajo tisti inženirji geodezije, diplomirani inženirji geodezije in univerzitetni inženirji geodezije, ki želijo nastopati kot pooblaščeni inženirji za geodetsko stroko, strokovni izpit za izvajanje geodetskih storitev pa opravljajo posamezniki, ki imajo najmanj visokošolsko strokovno izobrazbo po študijskem programu prve stopnje geodetske smeri in ki želijo izvajati geodetske storitve.

na ozemlju drugih držav članic iz zakonodaje in sodne prakse Sodišča EU in da te pravice tudi dejavno varujejo. Sama Evropska komisija namreč sistematično ne presoja nacionalne zakonodaje, temveč je to naloga držav članic, ki morajo storiti vse za izpolnjevanje svojih zavez iz prava EU. Na te zaveze pa jih morajo pogosto spomniti državljani in podjetja, ki naletijo na ovire pri prostem opravljanju svoje dejavnosti – bodisi s postopki pred nacionalnimi sodišči in upravnimi organi bodisi s pritožbami pri Evropski komisiji.

Literatura in viri:

Craig, P. (2002). The Evolution of the Single Market, v: Barnard C., Scott J. (ur.), The Law of the Single European Market, Unpacking the Premises, Hart Publishing, Oxford.

Davies, G. (2003). European Union Internal Market Law. London: Cavendish Publishing.

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij, UL L 255, 30.9.2005, str. 22.

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu, UL L 376, 27.12.2006, str. 36–68.

Evidenca reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 50/2006.

Ferčič, A. (2011). Državne pomoči podjetjem: teorija, praksa in predpisi, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije.

Gerber, D. J. (1994). Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the "New" Europe, American Journal of Comparative Law, let. 42, str. 25.

Grilc, P. (2004). Pravo Evropske unije, 2. knjiga, Cankarjeva založba, Ljubljana.

Henssler, M., Killian, M. (2010). Die Stellung des Vermessungsingenieurs im Europarecht, Wißner-Verlag, 1. Auflage, maj 2010.

Henssler, M. (2009). Conditions for cross-border activity of geodetic surveyors under European Law, govor na Autumn CLGE General Assembly 2009 v Rimu, Italija, <<http://www.clge.eu/documents/events/65/Henssler%20Paper.pdf>> (dostop 12. 2. 2012).

Knez, R. (2003). Prosto gibanje delavcev, Evro PP, 18. 12. 2003, leto 1, št. 4, str. 19–23.

Knowledge Exchange Network »Cadastral and Land Registry« (2010). Impact of EU Legislation on Cadastral Surveying, April 2010, <<http://www.clge.eu/documents/reports//ImpactEULegislationOnCadastralSurveying2010.pdf>> (dostop 12. 2. 2012).

Komisija (1988). Commission Notice on Public Service Derogation, Uradni list EGS 1988, C 72, str. 2.

Komisija (2011). Akt za enotni trg, Dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja, „Skupaj za novo rast“, COM (2011) 206 končno.

Monti, M. (2010). A New Strategy for the Single Market, At the Service of Europe Economy and Society, <http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf> (dostop 10. 5. 2010).

New measures to improve EU job mobility for professionals, Single Market News, november 2005 – http://europa.eu.int/comm/internal_market/smn/index_en.htm (dostop 30. 4. 2009).

Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc državljanov držav članic Evropske unije, z njimi izenačenih državljanov in njihovih družinskih članov o zaposlitvah, opravljanju dela na podlagi pogodb civilnega prava in o napoteni delavcih, ki v Republiki Sloveniji izvajajo storitve, Uradni list RS, št. 45/2004.

Predlog zakona o geodetski dejavnosti. EVA: 2009-2511-0009.

Repas, M. (2010). Konkurenčno pravo v teoriji in praksi: omejevalna ravnanja in nadzor koncentracij, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije.

Uredba o določitvi obrtnih veljavnosti in obrti podobnih dejavnosti, Uradni list RS, št. 18/2008.

Uredba Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti, UL L 257, 19.10.1968, str. 2–12.

Usher, J. (2000). The Law of Money and Financial Services in the European Community, Clarendon Press, Oxford.

Zakon o geodetski dejavnosti (ZGoeD-1), Uradni list RS, št. 77/2010.

Zakon o graditvi objektov, Uradni list RS, št. 110/2002.

Zakon o postopku priznavanja kvalifikacij državljanom držav članic Evropske unije, za opravljanje reguliranih poklicev (ZPKEU), Uradni list RS, št. 21/2002.

Zakon o storitvah na notranjem trgu (ZSNT), Uradni list RS, št. 21/2010.

Prispelo v objavo: 20. februar 2012

Sprejeto: 26. september 2012

doc. dr. Janja Hojnik, univ. dipl. pravnica, dipl. ekonomistka
Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Mladinska 9, SI-2000 Maribor
e-pošta: janja.hojnik@um.si